



# La realidad política costarricense

**2017-2020**

Una memoria desde el Observatorio de la Política Nacional

*Rotsay Rosales Valladares*

Capítulos especiales de:

*Eugenia Aguirre Raftacco, Raúl Jiménez y Stuart Chavarría Chinchilla*

# La realidad política costarricense 2017-2020

Una memoria desde el Observatorio de la Política Nacional

Rotsay Rosales-Valladares

*Autor*

*Capítulos especiales a cargo de:*

Eugenia Aguirre Raftacco

Raúl Jiménez Vásquez

Stuart Chavarría Chinchilla

2023

**CC.SIBDI.UCR - CIP/3970**

<b>Nombres:</b>	Rosales Valladares, Rotsay, autor.   Aguirre Raftacco, Eugenia, colaboradora.   Jiménez Vásquez, Raúl, colaborador.   Chavarría Chinchilla, Stuart Daniel, colaborador.
<b>Título:</b>	La realidad política costarricense 2017-2020 : una memoria desde el Observatorio de la Política Nacional / Rotsay Rosales-Valladares, autor ; capítulos especiales de Eugenia Aguirre Raftacco, Raúl Jiménez Vásquez, Stuart Chavarría Chinchilla.
<b>Descripción:</b>	[San José, Costa Rica] : Universidad de Costa Rica, CIEP, 2023.
<b>Identificadores:</b>	ISBN 978-9930-9585-9-9 (PDF)
<b>Materias:</b>	LEMB: Costa Rica – Política y gobierno.   Gobierno local – Costa Rica.   Movimientos sociales – Aspectos Políticos – Costa Rica.
<b>Clasificación:</b>	CDD 320.972.86—ed. 23

**Consejo Editorial**

Dr. Andrés León Araya

*Universidad de Costa Rica*

Dra. Cynthia Mora Izaguirre

*Universidad de Costa Rica*

Dr. Adrián Pignataro López

*Universidad de Costa Rica*

Dr. Alonso Ramírez Cover

*Universidad de Costa Rica*

Dra. Tania Rodríguez Echavarría

*Universidad de Costa Rica*



**·|CIEP**

Centro de Investigación  
y Estudios Políticos

**Edición, diseño y diagramación**

Dr. Alonso Ramírez Cover

**Revisión filológica**

Hillary Badilla Gómez

Daniella Carranza Zamora

**Fotografía de la portada**

Semanario Universidad

# Índice

Agradecimientos	7
Presentación	9
La realidad política costarricense (2017 a 2020): una memoria desde el Observatorio de la Política Nacional <i>Rotsay Rosales Valladares</i>	15
<b>Introducción</b>	17
La política nacional en la era del OPNA	
<b>Capítulo 1</b>	27
La política nacional en el año 2017	
1. Enero-marzo de 2017: el inicio del OPNA coincide con el año electoral 2017-2018	28
2. Abril-agosto 2017: convenciones internas (elecciones primarias) abiertas en el PLN, PUSC y PAC; cerradas en el PML y ratificaciones de candidaturas en otros partidos	37
3. Agosto-octubre 2017: el caso del Cemento Chino. La política al servicio del interés privado	53
4. ¿Conclusión? "No todo lo que brilla... es cemento?"	63
<b>Capítulo 2</b>	69
La política nacional en el año 2018	

1. Enero-marzo de 2018: la Primera Ronda confirma la fragmentación y la "liquidez" electoral	70
2. Abril 2018: el balotaje confirma la polarización social y las tendencias de una creciente intolerancia política	81
3. Mayo-agosto 2018: la transición hacia un gobierno de unidad "tripartita" y de la agenda económica hegemónica	89
4. Último cuatrimestre del 2018: el "combo fiscal" regresivo y la mano dura contra el sector público	125
5. Balance de la coyuntura y reflexiones finales	134
<b>Capítulo 3</b>	<b>139</b>
La política nacional en el año 2019	
1. Breve visión prospectiva a inicios del año 2019	140
2. Marzo-mayo de 2019: el OPNA propuso entender la correlación de fuerzas como un tipo particular de "hegemonía"	147
3. Junio-julio de 2019: disgusto popular y disturbios en la cúpula	162
4. Segundo semestre del 2019: prevalece el descontento popular, se intensifican los conflictos y el protagonismo de los poderes fácticos	170
5. Segundo semestre del 2019: algunas tendencias relacionadas con las coyunturas de años anteriores y que se mantuvieron presentes en 2020	179
<b>Capítulo 4</b>	<b>183</b>
La política nacional en el año 2020	
1. La Costa Rica política en tiempos de coronavirus a la Costa Rica política en tiempos del Fondo Monetario Internacional	184
2. Enero-marzo de 2020: inicio de un año atípico e inesperado	187

3. Marzo-abril de 2020: la atención institucional eficaz, solvente y legitimada de la crisis sanitaria y a favor de la salud pública	196
4. Mayo-agosto de 2020: "El relanzamiento del gobierno, el ultimátum empresarial y la pérdida de legitimidad"	205
5. Septiembre-noviembre 2020: de la deslegitimación consistente y de la "incredulidad" ante los "representantes"	215
<b>Conclusiones</b>	<b>233</b>
<b>Referencias bibliográficas</b>	<b>239</b>
<b>Capítulo Especial 1</b>	<b>289</b>
Los gobiernos locales en la coyuntura (2017 a 2021)	
<i>Eugenia Aguirre Raftacco</i>	
<i>Raúl Jiménez Vázquez</i>	
1. Introducción	289
2. Los protagonistas	290
3. La exclusión de los gobiernos locales de la regla fiscal	296
4. Las elecciones municipales del año 2020 y sus ecos	305
5. Gestión de la pandemia por COVID-19	307
6. La llegada de la agenda con el FMI: Ley de Empleo Público	310
7. Conclusiones	313
Referencias bibliográficas	314

<b>Capítulo Especial 2</b>	323
La reaparición de la protesta social: procesos de rearticulación de los movimientos sociales y construcción del problema público en Costa Rica en el año 2019	
<i>Stuart Chavarría Chinchilla</i>	
1. Introducción	323
2. Costa Rica en la transición hacia un régimen de acumulación flexible	328
3. Agenda coyuntural: cambio en la estrategia y construcción del programa público	351
4. Proyecto político: implicaciones de la agenda coyuntural	364
5. Replanteamiento de estrategias a partir de los repertorios de acción	370
6. Conclusión	375
Referencias bibliográficas	376
Sobre las personas autoras	381

## Agradecimientos

La elaboración de este documento ha sido posible gracias al apoyo de la Dirección de la Escuela de Ciencias Políticas (ECP), del Consejo Científico del Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP), de la Vicerrectoría de Acción Social y de la Vicerrectoría de Investigación; todas ellas entidades de la Universidad de Costa Rica (UCR).

Se extiende un especial agradecimiento al Bach. Alejandro Molina Ramírez y a la Bach. María Fernanda Bustamante Solano, asistentes de investigación del Observatorio de la Política Nacional (OPNA). Su apoyo ha sido indispensable en el ensamble y revisión de múltiples borradores de este documento.

Asimismo, se reconoce el meticuloso trabajo de revisiones filológicas de la Bach. Valeria Solano Alfaro.

Se deja constancia con estos agradecimientos que esta memoria sería imposible sin la colaboración desinteresada de las personas estudiantes de la carrera de Ciencias Políticas, quienes, con mucha más motivación y profesionalismo que con recursos materiales, se sumaron entusiastamente al proyecto OPNA desde el año 2017. Muchas de ellas son ahora promisorios politólogos y politólogas que dejaron una huella indeleble que continúa siendo guía para las nuevas generaciones de estudiosos y profesionistas comprometidos con el análisis científico, crítico y constructivo de la política en Costa Rica.



## Presentación

Difícilmente se puede olvidar aquella elección presidencial en un país centroamericano, en donde se preveía una ola de violencia si había la mínima sospecha de fraude, cuando al distenderse la situación un humilde mesero, aliviado y satisfecho, nos soltó la frase “ahora hasta somos como Costa Rica”. Y es que Costa Rica no sólo ha sido una de las tres democracias más avanzadas de América Latina, sino que por casi sesenta años ha sido la gran excepción del istmo centroamericano por su civismo, sus elecciones libres y competitivas y por los niveles de bienestar que alcanzó para la población.

¿Quién no ha escuchado la clásica referencia de que Costa Rica es distinta, que desentona respecto a los atributos de muchos otros sistemas políticos de la región? El país se ha caracterizado por la experiencia democrática más institucionalizada de América Latina, con elecciones libres, competitivas, certeras y transparentes y con una amplia participación popular, con la posibilidad de alternancia entre sus gobernantes y partidos desde 1953 así como por el compromiso activo, el respeto a la vigencia del Estado de Derecho y a los derechos civiles y políticos por parte de las élites partidistas y la ciudadanía. Esta peculiaridad democrática le ha diferenciado notablemente de los restantes sistemas políticos latinoamericanos.

Es más, los datos de todos los índices de medición de la democracia -tanto objetivos como subjetivos- dan cuenta de la salud democrática del país. Costa Rica siempre aparece como uno de los países con mayor puntuación de América Latina en todas esas medidas. El índice de democracia electoral del proyecto de Variedades de la Democracia (VDEM)<sup>1</sup>, que evalúa las dimensiones claves de la poliarquía a partir de las percepciones de personas expertas, lo ubica con los valores más altos de la región. Desde 1978, el país promedia 0.898 puntos en el índice. Su valor más alto ha sido de 0.912 en 2010 y 2011; mientras que el más bajo se dio en 1978-1979 con 0.827, siendo igualmente alto si se lo compara con los de los otros sistemas políticos. En la última medición que realizó VDEM de 2022 (Informe del 2023), Costa Rica tuvo un puntaje de 0.871, mucho mayor que la media actual latinoamericana.

No es casualidad que en medio de la excepción democrática costarricense haya florecido, también de manera excepcional en el contexto centroamericano, la Ciencia Política. Muchos politólogos y politólogas mundialmente reconocidos construyeron su legitimidad académica estudiando Costa Rica, pero lo más importante es que internamente contribuyeron sólidamente a la enseñanza de una disciplina que ha ayudado a comprender y apuntalar a esa sociedad democrática. La Ciencia Política costarricense además ha contribuido en la res publica a través de quienes han tomado las decisiones: tres de las últimas cuatro personas que ejercieron la Presidencia de la República eran politólogos/as y en la formación del espíritu crítico de activos periodistas y de sus funcionarios y funcionarias comprometidos con las instituciones democráticas.

Más allá de esa excepcionalidad histórica, la política costarricense ha experimentado cambios importantes desde finales de la década de 1990. Si bien las transformaciones que se han dado en el sistema de partidos se corresponden con los registrados en

---

1 Coppedge, Michael et al. «V-Dem's conceptions of democracy and their consequences». *V-Dem Working Paper*. 135 (2023).

otros sistemas de partidos institucionalizados de la región, como la volatilidad electoral creciente, el incremento de la desafección de la ciudadanía hacia los partidos y un descenso de la participación ciudadana; a estos se le suman otras presiones originadas por los escándalos de corrupción, la realización de referéndums polarizantes, la cooptación de grupos fácticos de los procesos de toma de decisiones, el fin del bipartidismo, los apuros fiscales. Este contexto ha propiciado la aparición primero de candidaturas y finalmente un presidente con rasgos populistas, que surge por fuera de los históricos partidos tradicionales, con un discurso antipolítico que captó la frustración y desencanto de la ciudadanía con la política de siempre.

Este mayor escenario de conflictividad social, polarización política y transformación sociopolítica que ha cruzado las décadas recientes de la política costarricense es analizado de manera rigurosa en esta obra. La misma es resultado del excelente trabajo realizado desde 2017 por el equipo del Observatorio de Política Nacional (OPNA) de la Universidad de Costa Rica que, a través de análisis de coyuntura realizados de manera bimensual, han podido identificar las principales tendencias sociopolíticas y económicas que ha vivido el país. A partir del monitoreo de al menos 15 medios de comunicación de masas -radio, televisión, prensa escrita y digital- y de la construcción de sendas bases de datos originales, se han podido evaluar sucesos claves del sistema político entre 2017 y 2021.

De ahí que el libro describe y analiza la precampaña electoral del año 2017; los procesos de selección de candidaturas partidistas; las transformaciones internas de estas organizaciones políticas para superar sus crisis; la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre el matrimonio igualitario, la resolución de la Sala Constitucional y su efecto sobre las elecciones generales del 2018 así como también el incremento de la polarización social y política y la transición del mando presidencial. Asimismo, se estudia el papel de la Asamblea Legislativa, los casos de corrupción como el “Cementazo”

o el de ALDESA; el papel del Fondo Monetario Internacional en la política interna, la negociación del presupuesto y el “Combo Fiscal”; el peso de los grupos de poder fáctico y la implementación de las políticas públicas de las administraciones Solís Rivera y Alvarado Quesada, entre otras.

La investigación permite explorar los diversos sucesos que han ocurrido en el país, en materia política y económica, desde una estrategia metodológica de estudio de caso en profundidad, a partir de la cual se destacan las razones de la peculiaridad democrática costarricense. Dado que es un texto con vocación científica, da cuenta de la relevancia que las y los autores dieron a la sistematicidad de la información y la verificación de los datos; al enmarque de los hechos dentro de una discusión teórica más amplia y al análisis crítico de lo que ha ocurrido en el período analizado.

La obra resulta ser una fuente de insumo fundamental para facilitar el conocimiento de un sistema político que se encuentra en constante presión pero que, a pesar de todo, ha sido democráticamente resiliente, es decir, ha tenido la capacidad de resistir y mantener las funciones básicas del sistema democrático<sup>2</sup>. El país centroamericano ha evidenciado que sus élites, la ciudadanía y sus instituciones han tenido la habilidad de prevenir o reaccionar a desafíos internos o externos, sin perder sus características democráticas<sup>3</sup>, lo que supone un activo importantísimo en un momento de la historia donde las tentaciones de liderazgos autoritarios y polarizantes han afectado incluso a otras democracias altamente institucionalizadas del mundo (como Estados Unidos).

En un contexto como el actual -de fake news, polarización afectiva, cuestionamiento de las narrativas democráticas y desin-

---

2 Lieberman, Robert C.; Suzanne Mettler y Kenneth M. Roberts (eds.). *Democratic Resilience: Can the United States Withstand Rising Polarization?* (Nueva York: Cambridge University Press, 1993), 10-14..

3 Merkel, Wolfgang y Lührmann, Anna. «Resilience of democracies: responses to illiberal and authoritarian challenges». *Democratization*, 28: 5 (2021): 869-884, traducción libre.

formación constante- contar con investigaciones tan sólidas, contribuye en el conocimiento específico y real de los procesos políticos, más allá de las interpretaciones y los análisis sesgados. Conocer qué y cómo ocurrió un hecho y enmarcarlo en las discusiones teóricas de la disciplina resulta fundamental para la construcción democrática. De ahí que trabajos como este suponen una herramienta muy útil para la academia, el periodismo, los tomadores de decisiones y/o la ciudadanía para comprender mejor las dinámicas de poder que han cruzado al sistema político costarricense.

Madrid y Ciudad de Panamá, 30 de abril de 2023.

Flavia Freidenberg  
Harry Brown Araúz



PRIMERA PARTE

La realidad política costarricense  
(2017-2020): una memoria desde  
el Observatorio de la Política  
Nacional

**ROTSAY ROSALES-VALLADARES**



## INTRODUCCIÓN

# La política nacional en la era OPNA

El Observatorio de la Política Nacional (OPNA) es un proyecto de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica (UCR), inscrito y apoyado por la Vicerrectoría de Acción Social, que se dedica al estudio sistemático de la realidad política costarricense. Su inicio de labores fue en el año 2017 y desde entonces ha mantenido como su principal objetivo estudiar y analizar los fenómenos y los procesos sociopolíticos del país. Las labores que se realizan en esa dirección conllevan un trabajo coordinado entre profesores, investigadores y una red de estudiantes de Ciencias Políticas, que se apoyan en los diversos métodos y técnicas de investigación para la comprensión de las dinámicas de poder del sistema político costarricense.

El OPNA procura posicionarse como una fuente de consulta para todo público, mediante publicaciones periódicas, de acceso abierto, que expliquen de manera sencilla la realidad política del país, aprovechando las plataformas virtuales, redes sociales, medios de comunicación y su sitio web. De modo complementario, el trabajo realizado por el OPNA persigue la meta de generar insumos que permitan a la comunidad universitaria el desarrollo de trabajos académicos de calidad, principalmente en áreas de la ciencia y la sociología políticas como, por ejemplo, los partidos

políticos y procesos electorales, las políticas públicas, la cultura política, la economía política y el estudio de redes de poder y de poderes fácticos.

Como es distintivo en la educación universitaria pública de Costa Rica, el OPNA suscribe el pensamiento crítico y reflexivo frente a los fenómenos políticos, para la generación de elementos de juicio de personas tomadoras de decisiones, académicas y la población costarricense en general. La labor realizada por el OPNA se inscribe dentro de una tendencia que, en el contexto latinoamericano, se caracteriza por la aparición de observatorios académicos y ciudadanos desde la *tercera ola de democratización* en el continente, tendencia regional dirigida al seguimiento permanente de las dinámicas de consolidación y profundización de las democracias electorales. Así, el trabajo del Observatorio promueve el fortalecimiento democrático y contribuye a la elevación del debate público, mediante la exposición y problematización de ideas sobre los problemas estructurales y coyunturales de la democracia en el país.

A inicios del año 2021, la coordinación del Observatorio identificó que, durante los cuatro años previos, en Costa Rica se dio una importante producción de trabajos empíricos y análisis sobre temas u objetos de la política nacional. Estos estudios abordan elementos específicos del sistema y régimen políticos. Por ejemplo, son trabajos sobre: elecciones nacionales y subnacionales; estrategias de desarrollo y situación macroeconómica; sistema de partidos y partidos políticos; situación de grupos poblacionales y ampliación de ciudadanía; procesos parlamentarios; Estado y políticas públicas; gobierno abierto y participación ciudadana; derechos humanos; corrupción; movimientos sociales y democracia no institucionalizada; posiciones y demandas de grupos de interés, grupos de presión (v.g. sindicatos, cámaras empresariales) y poderes fácticos (v.g. iglesias, organismos financieros internacionales, empresas, medios de comunicación, narcotráfico).

Al aclarar que este libro-memoria no tiene el objetivo de

generar un *estado del arte* exhaustivo sobre la política nacional, sí se desea resaltar que su aporte al estado del conocimiento del sistema político costarricense actual puede complementarse con algunos trabajos académicos que analizan algunos de los temas citados en el párrafo anterior. Por ejemplo, el libro *Divide y vota-rás* (Alfaro 2019) explica con profundidad y detalle los micro-determinantes de la participación política-electoral en Costa Rica. Asimismo, Adrián Pignataro (2019) analiza la preferencia del voto en las elecciones nacionales de Costa Rica en 2010 y 2014, incluyendo variables sociodemográficas, partidismo y evaluación retrospectiva del gobierno. Ambos trabajos nos ofrecen sugerentes antecedentes para comprender el comportamiento electoral reciente en el país; aportes que, desde la especificidad del voto de las juventudes, complementa el artículo de Treminio y Pignataro (2015).

La primera y segunda ronda electorales del 2018 son ampliamente analizadas en la compilación de Rojas y Treminio (2019). Esos mismos procesos e igualmente a modo de compilación de artículos, son discutidos en el libro - con aportes multidisciplinarios - editado por Alfaro y Alpízar (2020).

El artículo de Pignataro y Treminio (2019), se concentra en estudiar los desafíos económicos, los valores y la religión como variables relevantes del evento electoral del 2018; y complementa el análisis de esos comicios el compendio de Aguilar Olivares et. al. (2019) desde perspectivas feministas, con el aporte de 18 autoras.

Aunque esta memoria contiene un capítulo especial dedicado a las dinámicas y procesos políticos en los gobiernos locales, se recomienda la lectura complementaria del estudio sobre las elecciones cantonales de febrero del año 2020, que son descritas con enorme riqueza heurística, en el aporte de Sharon Camacho (2020) para el Programa de Estado de la Nación; dando seguimiento al estupendo análisis de las elecciones cantonales desde 1953 y hasta el 2016 que ella misma publicó con la coautoría de María José Cascante (2017).

Por otra parte, no se pueden entender correctamente los procesos de cambio en el sistema de partidos políticos costarricense de los últimos años, sin la lectura de los artículos de Cascante (2016) y de Cascante y Lara (2020).

Para concluir estas recomendaciones de lecturas que analizan temáticas relacionadas con esta memoria, es necesario citar sendas reflexiones sobre el papel de las élites y el incremento de la desigualdad en América Latina durante la coyuntura de la pandemia provocada por el COVID-19, ambas publicadas al finalizar el 2020 (Cárdenas et. al.; así como Bull y Robles).

A diferencia de estos estudios sobre las dinámicas de elementos particulares y específicos del sistema político costarricense, el OPNA propuso ante el Centro de Investigaciones y Estudios Políticos (CIEP) elaborar una memoria de la política nacional que, a modo de libro electrónico o impreso, ofrezca una lectura multidimensional e integradora de los principales procesos políticos en Costa Rica, así como sus tendencias y trayectorias, a lo largo de los primeros cuatro años de haberse iniciado este proyecto de acción social y extensión docente-cultural, a saber, de 2017 a 2020.

Por memoria o libro de memorias<sup>1</sup> conceptualizamos un texto que desarrolla hechos o vivencias que su autor experimentó, de los que fue protagonista, presenció o analizó desde su propia perspectiva. De este modo, al considerar que durante sus cuatro años el OPNA ha sido un actor académico que ha dado seguimiento ininterrumpido, sistemático, acumulativo, crítico y, en síntesis, científico al análisis longitudinal de las principales tendencias y trayectorias políticas del país, el coordinador del Observatorio propuso este proyecto de libro-memoria, cuyo

---

1 Otras características de una memoria que describen bien la meta general de este proyecto de texto se extraen del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española: "3. f. Exposición de hechos, datos o motivos referentes a determinado asunto. 4. f. Estudio, o disertación escrita, sobre alguna materia. ... 9. f. Inform. Dispositivo físico, generalmente electrónico, en el que se almacenan datos e instrucciones para recuperarlos y utilizarlos posteriormente. ... 11. f. pl. Relación de algunos acaecimientos particulares, que se escriben para ilustrar la historia". Acceso el 26 de enero de 2022. <https://dle.rae.es/memoria>

objetivo general se planteó con el fin de examinar la realidad del sistema político costarricense, mediante la producción de un libro que contenga los principales acontecimientos políticos del país, durante el periodo julio de 2017 a mayo de 2020.

Este propósito general se especificó en dos objetivos derivados. El primero, consistente en ordenar y sistematizar toda la información, las publicaciones, actividades (v.g.: mesas redondas y conferencias), participaciones y demás intervenciones (v.g.: en medios de comunicación y programas de opinión) que ha realizado el Observatorio de la Política Nacional desde julio de 2017 a mayo de 2020. Y con base en el cumplimiento de este primer resultado, se propuso el segundo objetivo, a saber, redactar los resultados del análisis de coyuntura longitudinal de tendencias y trayectorias del sistema político costarricense durante ese mismo periodo.

Este proyecto, inscrito como actividad de investigación en el CIEP y ante la Vicerrectoría de Investigación, inicialmente se ejecutaría entre los meses de febrero a agosto de 2021. Sin embargo, en septiembre de ese año se aprobó la extensión de vigencia del plazo hasta el 31 de enero de 2022, con la intención de, por un lado, ampliar el periodo de análisis de la memoria hasta el mes de diciembre de 2020, debido a la importante emergencia de procesos y hechos políticos suscitados en el país durante ese semestre, como producto de la pandemia del COVID-19 y sus repercusiones en Costa Rica; y, por otro, incluir dos capítulos específicos (con contribuciones especiales de otros autores): uno sobre los gobiernos locales y otro acerca de la *reaparición* de la protesta social en el año 2019. Lo anterior supuso incluir un tercer objetivo específico al proyecto y entender que se ampliaría el estudio del año 2020 hasta su conclusión en el mes de diciembre. Así, con la entrega formal de esta memoria al CIEP y a la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad de Costa Rica, se deja constancia del cumplimiento de todos los objetivos y sus metas.

Ahora bien, la estrategia metodológica de este trabajo se pro-

gramó en dos fases: la fase heurística y la fase hermenéutica. En la fase heurística, que refiere a la indagación y búsqueda de fuentes y datos, se aplicó la técnica de investigación del análisis documental.<sup>2</sup> Con ella, se compiló y sistematizó toda la producción que el OPNA y sus fuentes secundarias han generado durante el periodo 2017-2020; por ejemplo, análisis de coyuntura, boletines especiales, monitoreos estratégicos de medios y redes sociales, observación de elecciones, participación en actividades académicas e intervenciones analíticas en medios de comunicación. Esta revisión minuciosa de documentos fue útil para clarificar ejes temáticos, ordenar la estructura capitular del texto y precisar el hilo narrativo a seguir.

En la fase hermenéutica, es decir, interpretativa en sentido amplio, destaca el método predominante en las labores del OPNA: el análisis de coyuntura. Un análisis de coyuntura es una exposición articulada en un espacio y tiempo delimitado de (al menos) los siguientes elementos: acontecimientos, actores, intereses, escenarios, relaciones de fuerza y alianzas. Esta lista no exhaustiva de elementos interrelacionados permite iniciar la caracterización del análisis de coyuntura como una *puesta en escena* de una serie de variables que se entretajan entre sí y le permiten al investigador conocer una realidad histórico-social compleja, pero comprensible.

Así, dicho instrumento analítico indaga más allá de lo que se nos presenta como evidente. Inspecciona aquello que se encuentra latente dentro de la realidad material, pero que a simple vista puede permanecer oculto u opaco. La exposición de lo evidente es un simple relato de lo institucional-formal de alcance explicativo limitado y difícil de distinguir de la labor de los medios de comunicación hegemónicos. Por el contrario, el análisis de coyuntura cumple la función de "iluminar tras bastidores", lo cual ofrece un panorama más completo de los procesos políticos y, más importante todavía, revela los factores que explican el

---

<sup>2</sup> Según Adelina Clauso, el análisis documental es "*el conjunto de operaciones destinadas a representar el contenido y la forma de un documento para facilitar su consulta o recuperación, o incluso para generar un producto que le sirva de sustituto*" (Clauso 1993, 11).

estado de cosas vigente.

Según el filósofo y profesor Helio Gallardo, esta noción de coyuntura es central para percibir tanto la vinculación que existe entre los hechos o fenómenos sociales, como posteriormente la capacidad de agencia que tenemos dentro de dicha articulación (Gallardo 1990, 13-14).

Sin embargo, la puesta en escena, es decir, los elementos que se articulan en una coyuntura, no es accidental o simplemente explicativa-analítica, como usualmente se hace en la academia, sino que puede tener otra intencionalidad clara. El análisis de coyuntura puede ser realizado con un propósito de "guiar la acción política". En este sentido, es preciso aclarar que no es neutral ni pretende serlo. Puede ser un instrumento de indudable carácter político y, por ello, como recuerda Herbert de Souza, corresponde a una lectura especial de la realidad que no renuncia a la rigurosidad pero que emana de un determinado interés o necesidad (De Souza, s.f.). De esta manera, tiene un profundo contenido práctico pues, lejos de limitarse a simplemente conocer la realidad, intenta deducir un plan estratégico que mejore el posicionamiento de un actor dentro de su contexto con el fin de concretar sus intereses. Dicho de manera sencilla, el análisis de coyuntura es una herramienta que busca la incidencia política, el cambio político.

Así lo explica Gallardo :

El análisis de *coyuntura no es neutral*, es decir no [solamente] se lleva a cabo por el deseo académico de "conocer" la situación actual de la política o por el afán erudito de poder citar sus pormenores, sino que se realiza como uno de los mecanismos o instrumentos que permiten la correcta inserción de un grupo en ese espacio político, "inserción correcta" que debe ser entendida como su capacidad para operar efectivamente en la acumulación de fuerzas favorables a su proyecto estratégico. (Gallardo 1990, 39; énfasis en *italica* no proviene del original)

Teniendo claro que el análisis de coyuntura es el método princi-

pal del OPNA y habiendo definido a grandes rasgos los elementos que lo caracterizan, es preciso señalar que la gran diferencia entre el trabajo que se realiza regularmente y el presente libro es la articulación extendida y longitudinal de un análisis que se desarrolla a lo largo de cuatro años. Durante el tiempo de existencia del OPNA se han estudiado procesos electorales, procesos parlamentarios, decisiones gubernamentales de política pública, temas municipales, ciclos de protesta, casos de corrupción, una pandemia, trayectorias y tendencias de poderes fácticos, entre otros. Todas las publicaciones que se han realizado de forma periódica en estas temáticas representan un insumo que enriquece la labor politológica, pero existe la necesidad cada vez más manifiesta de sistematizar y de dar un sentido unificado al análisis de las dinámicas que han caracterizado la política nacional en los últimos años.

Decía Georg Wilhelm Friedrich Hegel, en la introducción a una de sus obras más célebres, que el búho de Minerva únicamente alza su vuelo al anochecer (Hegel 2017, 21). Esto quiere decir que la correcta interpretación de los procesos históricos viene siempre a posteriori, una vez que la realidad ha atravesado ya sus dinámicas formativas y es posible observar la fotografía completa que se desea analizar. Así, no se tiene la intención de desdeñar aquí el trabajo analítico realizado "sobre la marcha"; por el contrario, es el principal insumo que muestra la evolución de las diferentes coyunturas y que permite reconstruir el rompecabezas que representan las dinámicas llevadas a cabo en los años delimitados. Lo que sí es indudable es que este libro llega en buena hora para realizar una integración de las ideas que se han producido a lo largo de los años que ha existido el OPNA y que tanto a la academia como a la ciudadanía costarricense les podría ser útil de ubicar en una única fuente.

Este texto, no es una simple compilación de los documentos de autoría del OPNA, sino una (re)interpretación diacrónica, revisada, articulada y retrospectiva de los actores, correlaciones de fuerzas, escenarios, acontecimientos, períodos, y mecanismos de

poder, observable en el sistema político costarricense durante casi un quinquenio.

Por supuesto que, como memoria, este documento recupera muchos segmentos de sus propios análisis de coyuntura, pero los "reescribe" hilvanando nuevos hallazgos, reformulando hipótesis, corrigiendo anteriores reflexiones y, en general, ajustando sus conclusiones de aquel entonces a una narrativa de mediano plazo, sistémica, vinculada a una estructura o formación social histórica. Por lo tanto, se ofrece al público interesado una versión sintetizada, revisada y mejorada de las principales tendencias y trayectorias de la realidad política costarricense actual.

Así, en el primer capítulo de esta memoria se analiza el año 2017, año preelectoral en el que se identifican procesos y situaciones de años anteriores (acumulados) con novedades coyunturales que serán fundamentales para seguir el rastro de las principales tendencias y trayectorias de la política nacional para los años subsiguientes.

El segundo capítulo caracteriza al 2018 como la transición hacia un *gobierno de unidad tripartita*, con una agenda económica hegemónica cuyo punto de partida fue la aprobación legislativa del "combo fiscal" regresivo, así como la contradicción retórica entre el llamado a la unidad nacional y la mano dura contra el sector público y contra la democracia participativa.

Por su parte, se estudia el año 2019 en el capítulo tercero. Durante esos doce meses, se mantienen tendencias como el creciente descontento popular con el Ejecutivo y el Legislativo, la intensificación de los conflictos sociopolíticos y el creciente protagonismo en la escena de *lo público* de los poderes fácticos. Esta última situación también permite identificar que en los grupos económicos más poderosos hay disputas internas de poder, situación que se hará más evidente en el transcurso del 2020.

En el cuarto capítulo se concluye el análisis pormenorizado de cada año. El 2020 fue caracterizado por el OPNA como el año donde se transita de la Costa Rica política en la época del COVID-19 a la Costa Rica sin diálogo nacional y *administrada*

por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el capital comercial y el bancario.

Además, esta memoria adiciona dos capítulos especiales que desarrollan de manera más detallada lo ocurrido en los gobiernos locales y en las dinámicas de la llamada *democracia de la calle*, respectivamente. Estas reflexiones son aportes de dos personas investigadoras del OPNA: Eugenia Aguirre Raftacco (con la coautoría del politólogo Raúl Jiménez)<sup>3</sup> y Stuart Chavarría Chinchilla.<sup>4</sup>

---

3 Debido a la importancia que tiene el año 2021 para comprender de manera más completa lo expuesto por los autores, este capítulo especial amplió el período de análisis que tiene esta Memoria (2017 – 2020), hasta el final de dicho año.

4 Con esta contribución, se muestra lo sugerido por Helio Gallardo sobre el carácter *no neutral* o abiertamente *político* que puede tener un análisis de coyuntura; pues lo expuesto por Chavarría es claramente un *position paper* (documento de opinión, posición, manifiesto) dirigido principalmente a la toma de decisiones de dirigencias sindicales o de movimientos sociales populares, tal como se indica en la introducción del mismo.

## CAPÍTULO 1

# La política nacional en el año 2017

El año 2017 marca el punto de inicio de las labores del OPNA, lo cual coincide con el desarrollo de algunas trayectorias y tendencias influyentes dentro de la dinámica del periodo temporal que abarca esta memoria.

En la primera sección del presente capítulo se analiza el primer trimestre del año 2017. Para ello se realiza un seguimiento de los principales factores de contexto de cara al proceso electoral de 2018, los cuales mantienen antecedentes de meses, e incluso, años anteriores a enero de 2017.

En la segunda sección se hace una exposición que abarca el tiempo entre los meses de abril y agosto de este mismo año. En esta sección se analiza el discurso expuesto por el expresidente Luis Guillermo Solís ante la Asamblea Legislativa el 3 de mayo (tradicionalmente realizado el 1 de mayo) y se resaltan las principales líneas de acción desprendidas de dicha intervención del entonces mandatario que resultaron siendo influyentes en el posterior desarrollo de los acontecimientos de la realidad nacional. Posteriormente, se exponen las elecciones de candidaturas en los distintos partidos políticos de cara a los comicios de 2018, tanto los que realizaron estos procesos mediante convenciones abiertas (Liberación Nacional, Unidad Social Cristiana, Acción

Ciudadana y Movimiento Libertario), como los que lo realizaron mediante procesos internos.

El tercer acápite corresponde al espacio setiembre-noviembre del 2017. El principal tema desarrollado es el del caso de corrupción conocido a nivel político y mediático como 'Cementazo', en el cual se investigaba la otorgación de créditos en condiciones irregulares a Juan Carlos Bolaños, empresario importador de cemento, por parte de la banca estatal.

En el cuarto y quinto apartado se realiza un balance del desarrollo de la coyuntura que cubre el presente capítulo. En el cuarto, se analiza el impacto del Cementazo sobre el sistema político costarricense y las lecciones sobre las relaciones de poder que se extraen de dicho caso de corrupción. En el quinto, se llama la atención sobre las principales tendencias que dejó el año 2017 rumbo al proceso electoral de 2018.

## **1. Enero-marzo de 2017: el inicio del OPNA coincide con el año electoral 2017-2018**

Durante el año 2017, las distintas correlaciones de fuerzas y su articulación política, o sea, el objeto del análisis de coyuntura, estuvieron fuertemente determinadas por el proceso electoral que concluyó con las elecciones nacionales de febrero (primera ronda) y abril (segunda ronda) de 2018. Por eso, la coyuntura política extendida a un año plazo de las elecciones, estuvo protagonizada principalmente por los temas electorales y las luchas de poder entre los actores institucionales y partidarios. No obstante, más allá del seguimiento a los poderes formales de la República, al sistema de partidos políticos y a las dinámicas de selección de precandidaturas y candidaturas, los análisis de coyuntura del OPNA dan seguimiento a las relaciones de poder en los escenarios no institucionalizados y de actores de poder de facto (v.g. movimientos sociales, cámaras empresariales, iglesias, sindicatos, medios de comunicación, redes sociales) que inciden

o afectan de diversos modos al régimen democrático y al Estado de derecho en el país.

En el análisis de los poderes formales de la República, es necesario recordar que el 2017 fue el último año completo de la administración Solís Rivera. Es importante tener esto en cuenta debido a que la presidencia de Luis Guillermo Solís Rivera destaca por ser finalmente la concreción de la ruptura (al menos de forma nominal) del bipartidismo protagonizado por el Partido Liberación Nacional (PLN) y el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC).

Pese a que el Partido Acción Ciudadana (PAC) logró ser el primer partido en la Segunda República que llegó al Poder Ejecutivo además del PLN y el PUSC (o sus antecesores), en el Legislativo no logró hacerse con una mayoría sólida para gobernar, debido a que apenas obtuvo 13 escaños, por debajo de los dieciocho obtenidos por el Partido Liberación Nacional. Así, la conjunción entre ruptura del bipartidismo y un gobierno con minoría legislativa es determinante para comprender mejor los distintos escenarios del cuatrienio de Solís Rivera en la presidencia.

### **1.1 La trayectoria para el escenario político nacional de 2017**

Este apartado explora siete antecedentes significativos para comprender la relevancia de los eventos políticos en los primeros dos años de la Administración Alvarado Quesada (2018–2020). De esta forma, se analizan los acontecimientos que repercuten más adelante en la toma de decisiones a nivel ejecutivo, legislativo y judicial.

Como primer punto, debe mencionarse que, durante la mayor parte del año 2016, el presidente Luis Guillermo Solís llegó a acumular índices de aprobación entre los más bajos registrados durante el nuevo siglo; a pesar de que durante sus primeros noventa días de gobierno había advertido que al llegar a la Presi-

dencia "se había encontrado el patio encharralado", con lo que atribuía la responsabilidad de lo que podía, o no, hacer a la "herencia" de problemas acumulados por el PUSC y el PLN durante varias décadas. Sin embargo, su liderazgo en la atención de la emergencia nacional causada por el Huracán Otto en noviembre de 2016 le permitió empezar el año 2017 con mejores niveles de aprobación a su gestión (Mora 2017), tal y como consta en varios estudios de opinión de ese momento (CIEP 2017).

Además del Huracán Otto, que permitió al presidente mejorar su popularidad, el segundo antecedente es que, en octubre de 2016 el diputado oficialista, Ottón Solís, presentó una iniciativa ante las dirigencias de los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa, con el fin de acordar una agenda común para que, en el periodo 2018-2022, el Gobierno entrante asumiera una lista de reformas en distintas materias, la cual contaría con el apoyo de las fracciones de oposición (Mata 2016).

La intención inicial de Solís era proponer un *gobierno de unidad nacional* en el que el partido político vencedor en los comicios de 2018 concediera a las demás agrupaciones puestos en el gabinete de manera proporcional a los votos que obtuvieran. Sin embargo, el proceso concluyó con un documento de *acuerdo de agenda común*, debido a la oposición a la iniciativa original por parte del Partido Unidad Social Cristiana, de su presidente, Pedro Muñoz, y de su secretario general, Rodolfo Piza (Ruiz 2016).

Un tercer antecedente inmediato que influye en el inicio político del 2017 es la ratificación por parte del Partido Liberación Nacional de que su convención interna tendría lugar el domingo 2 de abril de 2017. Debido a esto, el entonces alcalde de Alajuela, Roberto Thompson Chacón, descartó, en la primera semana de noviembre, postular su nombre para una precandidatura, ya que alegó falta de recursos y no querer descuidar sus funciones a nivel municipal (Ruiz 2016a). Debido a que Thompson recibió en su momento la adhesión del *arismo*<sup>1</sup> (con figuras

---

<sup>1</sup> El término hace referencia a la acción del PLN afín y seguidora del liderazgo del dos veces expresidente Oscar Arias Sánchez (1986-1990 y 2006-2010).

muy reconocidas como el expresidente legislativo Francisco Antonio Pacheco), su retiro fue uno de los eventos que contribuyó a que esta tendencia liberacionista se alineara bajo el liderazgo del entonces diputado Antonio Álvarez Desanti, todo esto en medio de las tensiones y disputas internas con el sector del partido aglutinado en la figura del expresidente de la República José María Figueres (1994-1998)<sup>2</sup>.

En cuarto lugar, y de manera similar a lo sucedido en el PLN, a mediados de noviembre de 2016, el exdiputado del Frente Amplio (FA) José María Villalta rechazó repetir su candidatura presidencial, pues adujo motivos personales y familiares (Cascante 2016). El anuncio sorprendió, ya que Villalta fue el tercer candidato más votado en el proceso electoral de 2014. Con la consecución de alrededor de un 17% en la papeleta presidencial y de nueve curules para su fracción, Villalta encabezó el mejor resultado obtenido por un partido izquierdista desde la instauración de la - así conocida- Segunda República (1948-1949).

Como quinto hecho del preámbulo político del 2017, durante los últimos meses del año 2016 todos los otros partidos políticos con representación en la Asamblea Legislativa aceleraron sus procesos de renovación de estructuras partidarias. Algunas de las personas líderes de esos partidos políticos tuvieron un interés en presentar precandidaturas, y además hubo propuestas de fechas y formatos o mecanismos con los que se realizarían los procesos de selección de candidaturas a puestos de elección popular (v. g.: primarias solamente con afiliados partidarios, primarias abiertas a la participación de toda persona inscrita en el padrón electoral, mediante asamblea nacional partidaria, etc.).

El sexto antecedente sucede en la primera semana de diciembre, cuando el Tribunal Penal de San José condenó al oficialista Partido Acción Ciudadana por cometer una estafa de alrededor

---

2 Sector o facción partidaria conocida como el *figuerismo*. José María Figueres es hijo de José María Figueres Ferrer, mejor conocido como Pepe Figueres, quien fue uno de los fundadores del Partido Liberación Nacional (1951), líder militar del Ejército de Liberación Nacional en la coyuntura del conflicto armado en Costa Rica durante 1948, y presidente del país en tres ocasiones.

de 353 millones de colones contra el Estado en el cobro del financiamiento público de las elecciones nacionales del año 2010 (Murillo 2016). Este ilícito también acarreó una sentencia penal de seis meses y tres años de cárcel para Maynor Sterling (extesorero del partido) y Manuel Antonio Bolaños (funcionario de la agrupación), respectivamente. Estos hechos fueron de gran interés público y material de constante acusación por parte de los partidos opositores, dado que el PAC tuvo a la ética y el voluntariado de la militancia como bastiones discursivos desde su fundación<sup>3</sup>.

Finalmente, un último antecedente que merece la pena ser reseñado corresponde a la autorización otorgada por el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) para la recolección de firmas para realizar un eventual referéndum en el que se votaría la convocatoria a una también eventual Asamblea Nacional Constituyente. Esta autorización se da luego de un primer rechazo de la solicitud, debido a problemas jurídicos detectados por el organismo electoral. La iniciativa fue presentada por un 'grupo de ciudadanos' encabezado por personajes políticos como Alex Solís (exdiputado y excontralor general de la República) y Walter Coto (exdiputado y exsecretario general del PLN). Desde ese momento, dicho grupo se dedicó a realizar giras para promocionar su iniciativa y recolectar firmas en todo el país.

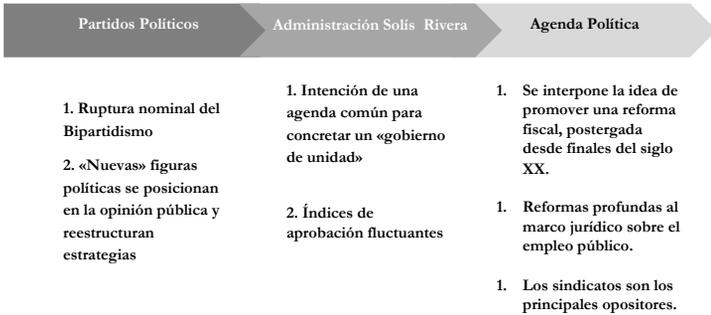
Todos estos antecedentes se conjugan con el hecho de que, durante los meses de enero y febrero de cada año, la agenda de los principales medios de comunicación masiva suele acentuar dos temas de manera recurrente: 1) las dificultades económicas de las familias costarricenses para afrontar los compromisos y expectativas del año nuevo y 2) los problemas de infraestructura, personal docente e inversión pública en el sector educación an-

---

<sup>3</sup> En abril de 2021, la Asamblea Legislativa aprobó el informe *Financiamiento de campañas políticas 2002, 2006, 2010 del Partido Acción Ciudadana (PAC)* donde se exige el pago de €619.164.341 por acción civil resarcitoria en campaña de 2010. (Pomareda García 2021). En agosto del mismo año, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) avaló el método de pago de la deuda, mediante un primer depósito de €200 millones (Gutiérrez 2021).

tes de iniciar oficialmente el ciclo lectivo en febrero. Este posicionamiento de los noticieros perjudica con especial gravedad a la valoración del Gobierno, debido a que contribuye a generar un clima de pesimismo con respecto al futuro inmediato.

**Diagrama 1.1. Eventos centrales del primer trimestre de 2017**



Fuente: Elaboración propia.

Así, para hacer frente al contexto particularmente desfavorable con el que se inició el año 2017, la administración Solís Rivera se mantuvo apegada a los dos grandes objetivos que formuló desde finales de 2016 para su último año calendario de gestión: la sustitución del impuesto general sobre las ventas por el impuesto al valor agregado (IVA) y las reformas al marco jurídico de empleo público y a los regímenes de pensiones para limitar los llamados pluses salariales de los empleados públicos.

Esto se sumó al compromiso paralelo de aumentar y mejorar la inversión en infraestructura u obras públicas. Según el razonamiento de las entonces vocerías oficiales, el cumplimiento de dichos objetivos conllevaría una aprobación final de la labor del Gobierno o al menos mejoraría considerablemente su valoración frente a la opinión pública.

Ahora bien, la consecución de los objetivos se dio paralelamente a dos procesos relacionados con el gran tema de la corrupción, tanto de actores públicos como privados. El primero de ellos se da en la segunda mitad de marzo de 2017 y corre-

sponde al inicio de una investigación por parte del Ministerio de Hacienda a sesenta y nueve empresas o personas jurídicas de las ciento veinte mencionadas en el escándalo conocido como los *Panama Papers*.

En la Asamblea Legislativa, la comisión investigadora encargada del caso emitió un informe en el que se identificaron a más de ciento treinta personas costarricenses que fueron nombradas en las publicaciones sobre los Panama Papers, de las cuales treinta y siete ocuparon altos cargos públicos en el país. También, se revelaron dieciséis bufetes nacionales de abogados que funcionaron como intermediarios entre sus propios clientes y el bufete panameño Mossack Fonseca (Arrieta Pérez 2017). A pesar de ser un tema en el cual el Gobierno tenía oportunidad de mejorar su imagen mostrándose como promotor de las investigaciones y contra cualquier sospecha de impunidad, desde la mayoría de los medios de comunicación tradicionales y de los grupos de interés económicamente poderosos, como las cámaras empresariales, se intentó minimizar su impacto para la opinión pública, otorgándole casi una nula cobertura o desacreditando la presunta participación de costarricenses y sus empresas. De la misma manera, en la Asamblea Legislativa se presentaron contradicciones entre quienes promovían su discusión en el plenario y quienes defendían que no llegara a dicha instancia<sup>4</sup>.

El segundo proceso aconteció también a finales de marzo, cuando el Ministerio Público intervino el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP), pues este atribuyó la concesión irregular de préstamos a una supuesta *red criminal*, lo que presuntamente favoreció a los miembros de esa red y produjo pérdidas en el Instituto por cerca de 9 mil millones de colones. Si bien esta no fue una acción directa del Poder Ejec-

---

4 Aunque se conocieron los hechos, hasta junio del 2021 la Asamblea Legislativa aprobó una moción del 2020, que pedía la lectura del caso y, quizás, procesar las recomendaciones de la comisión investigadora del Congreso en 2017 (Díaz Zeledón 2021). Igualmente, el Ministerio Público continúa hasta 2021 sin ninguna investigación abierta relacionada al caso (Prada 2021).

utivo, sí destacó el hecho de que el presidente Solís interviniera en esa institución (empezando el mes de marzo), como reacción a un informe de la Contraloría General de la República (CGR), y nombrara una junta interventora, en un intento de demostrar firmeza en la lucha contra la corrupción.

Ahora bien, como suele suceder en el llamado "año electoral"<sup>5</sup>, la producción legislativa en la Asamblea se reduce considerablemente, ya que la motivación en ese periodo son las labores de control político y el proselitismo de las personas diputadas. Por ejemplo, el presidente del Directorio, Antonio Álvarez Desanti, se separó temporalmente de su cargo el 23 de enero para concentrarse en su campaña por la candidatura de la agrupación liberacionista, por lo que dejó en manos del diputado libertario José Alberto Alfaro la presidencia del Directorio Legislativo. Este cambio se tradujo en mayores dificultades para el Ejecutivo en avanzar el trámite para la aprobación del IVA y discutir reformas al impuesto sobre la renta.

Asimismo, se detuvieron las intenciones de avanzar en el trámite rápido de las iniciativas para revisar y reformar el marco jurídico del empleo público. Desde inicios del año, las principales organizaciones sindicales habían amenazado con una huelga general indefinida si se aprobaba el proceso abreviado de tramitación de esas iniciativas de ley. Por otra parte, el Gobierno convocó a finales de febrero un "nuevo" proyecto de empleo público que, no obstante, no fue bien recibido por las bancadas de oposición al considerar que resultaba insuficiente para disminuir el gasto público y más bien lo aumentaba.

Otro hecho que también produjo polémica en el primer poder de la República dentro de este periodo fue la reelección de Jesús Ramírez, a sus 74 años, como magistrado de la Sala III (con 28 votos a favor y 22 en contra). El magistrado Ramírez fue reelecto por cuarta vez porque no se alcanzaron los 38 votos necesarios para impedir su continuidad. En el proceso, se

---

<sup>5</sup> Así se le conoce popularmente en Costa Rica al año calendario que antecede a las elecciones presidenciales y legislativas.

denunciaron nuevamente, a nivel mediático, presuntas vinculaciones del magistrado con narcotráfico que datan de finales de la década de 1980.

En el año 1988, la Comisión Investigadora del Tráfico de Drogas recomendó que Ramírez no fuera magistrado nunca más, ya que concluyeron que él había encubierto de varias formas a un exjefe de investigación criminal del Organismo de Investigación Judicial, quien fue investigado por su relación cercana con el narcotraficante argentino Roberto Fionna (Sequeira 2017). A sabiendas de estos hechos, los partidos Liberación Nacional y Unidad Social Cristiana promovieron no discutir su reelección ni su comparecencia en la Comisión de Nombres, con el fin de facilitar su continuidad táctica con la que finalmente tuvieron éxito.

Ahora bien, la reelección fue acusada por el Partido Frente Amplio y el Partido Acción Ciudadana como una represalia por parte de Liberación Nacional contra las fracciones legislativas que acordaron aprobar una moción en el Plenario para conformar una comisión investigadora orientada a indagar la renuncia del excandidato liberacionista Johnny Araya Monge a la campaña presidencial en 2014 (Quirós Navarro 2017).

Según los denunciantes, había indicios suficientes para suponer que detrás de dicha renuncia estuvieron involucrados sectores empresariales, especialmente representantes o funcionarios de los medios de comunicación Teletica y La Nación. De acuerdo con denuncias y reportajes, la decisión del excandidato y alcalde de San José se tomó en la casa de Antonio Álvarez Desanti y en presencia de jerarcas y accionistas de ambos medios de comunicación (Murillo 2017). Por su parte, en la Asamblea Legislativa sí hubo un álgido debate al respecto, el cual se mantuvo durante varias semanas y culminó con la presentación de la mencionada moción que pretendía crear una comisión para investigar a los jerarcas de ambos medios; la moción fue rechazada el 7 de marzo por la votación de 25 personas diputadas en contra y 17 a favor.

Por todo lo que se ha reseñado hasta este punto, se observa entonces que este trimestre estuvo marcado por una mejoría en la imagen del Poder Ejecutivo y por coyunturas de especial relevancia en el congreso de la República en su función de control político, pero con poca producción en su función legislativa. Asimismo, la problemática de la corrupción se posicionó a nivel mediático de manera recurrente y esto resultó beneficioso para actores con interés en obtener rédito político por ello. En este punto, destacó el abogado y exministro Juan Diego Castro, quien empezó a trabajar su candidatura presidencial de cara al 2018 por medio de un discurso contra *la corrupción de la clase política tradicional, la ineficiencia del Poder Judicial y la impunidad*. Su amplia presencia en medios de comunicación tradicionales y redes sociales contribuyeron a que el público prestara seguimiento a su mensaje y, paulatinamente, su protagonismo en medios de comunicación facilitó su presencia durante la campaña electoral venidera.

## **2. Abril-agosto 2017: convenciones internas (elecciones primarias) abiertas en el PLN, PUSC y PAC; cerradas en el PML y ratificaciones de candidaturas en otros partidos**

El desarrollo de las dinámicas de la política nacional durante esta segunda delimitación temporal del año 2017 estuvo marcado por varios aspectos entretejidos entre sí. Para fines analíticos, se comentará el discurso del presidente Luis Guillermo Solís en el Plenario de la Asamblea Legislativa el 3 de mayo de 2017<sup>6</sup> (Murillo 2017). Posteriormente, se analizarán las convenciones internas de los partidos políticos y la configuración de las distintas candidaturas con miras al proceso electoral de febrero de 2018. Por último, se expondrán varios asuntos que evidencian

---

<sup>6</sup> Tradicionalmente efectuado el 1 de mayo, pospuesto por la duración de la escogencia del Directorio Legislativo.

disputas y tensiones en el último año de la administración Solís Rivera alrededor de la economía política, la base material de la sociedad en que se desarrollan los fenómenos políticos.

## **2.1 "El cambio es evidente": discurso de Luis Guillermo Solís ante la Asamblea Legislativa**

El día 3 de mayo de 2017, el presidente Luis Guillermo Solís se apersonó a la sede de la Asamblea Legislativa con el fin de exponer el informe anual de rendición de cuentas correspondiente al periodo 2016-2017. Durante un aproximado de dos horas y veinticinco minutos, el presidente Solís expuso ampliamente, ante las diputaciones y miembros asistentes de otros supremos poderes, una serie de acciones y políticas públicas de su administración que vendrían a confirmar que el primer gobierno del Partido Acción Ciudadana en la historia representó un cambio para bien en una serie de ámbitos de la política costarricense: desde las variables macroeconómicas hasta la política social, pasando por la lucha contra la corrupción, la educación, la igualdad de género y una lista extensa de asuntos expuestos por el mandatario.

El énfasis principal del discurso presidencial se concentró en destacar el creciente deterioro de las finanzas públicas y en la necesidad de impulsar una reforma fiscal y de transformaciones estructurales al Estado, especialmente en materia de empleo público. Aunque no fue desarrollado en el informe presidencial, en la agenda política nacional, durante el 2017, ya se hacían cada vez más protagónicos problemas como: la insostenibilidad de los regímenes de pensiones, la cuasi quiebra de la Caja Costarricense del Seguro Social por la mala administración que Solís Rivera le inculpaba al bipartidismo y la espiral de endeudamiento en la que el país se encontraba inmerso. Como se verá más adelante, estas afectaciones concentrarían la agenda económica de los siguientes cuatro años, inclusive, tendría implicaciones vigentes hasta la fecha de elaboración de esta memoria.

Durante la exposición de los problemas que aquejaban las arcas públicas, el presidente argumentó que el principal contratiempo en esta materia no era el déficit fiscal, sino el crecimiento de la deuda pública. Para él, esta amplificación del endeudamiento era la amenaza por combatir, en vista del deterioro que podía conllevar en las finanzas públicas, pero también en las tasas de interés, que durante su cuatrienio se habían logrado mantener bajas. Es decir, si no se lograba atender este problema el país iba a enfrentar dificultades en materia crediticia y, por lo tanto, en la inversión que, según argumentaba, su gobierno había logrado reactivar.

Luis Guillermo Solís le endosó a su administración el logro de reducir el déficit fiscal: pasó de un 5.4% del PIB en 2014 a un 5.2% en 2016. Este logro, según afirmó, es prueba de que es posible "gobernar austeramente" (Asamblea Legislativa 2017, 9) y que su gobierno demostró capacidad para mejorar el cobro de impuestos sin aumentarlos. En esa misma línea, también agradeció a las distintas fracciones el haber consensuado y aprobado iniciativas de ley en temas vitales para el Ejecutivo: pensiones de lujo con cargo al presupuesto, fraude fiscal, contrabando, caja única e impuesto a las personas jurídicas. La transformación del impuesto de ventas en impuesto al valor agregado y la reforma al impuesto sobre la renta constituían ahora los nuevos cursos de acción en los que el mandatario solicitó avanzar al Legislativo, pues apuntó que el ajuste fiscal necesario se iría volviendo más severo conforme pasara el tiempo.

Otro tema presente en la línea argumentativa del discurso de rendición de cuentas es el problema de la burocracia, la cual calificó como un obstáculo para la buena gestión gubernamental. La argumentación del presidente indicaba que fuerzas conservadoras articuladas con poderes fácticos sostenían este statu quo de excesiva burocracia y ralentización de los proyectos, con el fin de evitar que su administración avanzara de forma más acelerada en los temas que había prometido al electorado y de generar un ambiente más parsimonioso para reconfigurar la correlación

de fuerzas de cara al próximo gobierno de turno. El reconocimiento de la insuficiencia de los esfuerzos gubernamentales por contener el crecimiento de la pobreza, el desempleo y la desigualdad se inscribe dentro de este apartado específico.

Sin embargo, el tramo final de la rendición de cuentas del mandatario se enfocó en defender la idea de que "el cambio es evidente" (Asamblea Legislativa 2017, 67) rumbo al último año de su administración. A nivel de administración pública, Solís destacó que ese cambio se manifiesta en aspectos como la negociación a la baja de convenciones colectivas en instituciones como la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica de Costa Rica (JAPDEVA), la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) o el Banco de Costa Rica (BCR). También, a través de un uso más eficiente de los recursos públicos, recorte de gastos superfluos, avances en materia de infraestructura y el compromiso con la igualdad de género, entre otros.

Todo esto hizo concluir a Luis Guillermo Solís que el Gobierno que lo sucedería no iba a recibir "el charral de ayer" (Asamblea Legislativa 2017, 67), sino que iba a contar con un marco más favorable para ser un mejor gobierno que el suyo. Es preciso recordar que, desde su fundación, el PAC se posicionó como el partido anticorrupción y el abanderado de la ética: la opción para desterrar las viejas formas de hacer política. Sin embargo, justo en el momento en el que aconteció este discurso de rendición de cuentas, la administración Solís Rivera se encontraba enfrentando cuestionamientos por pagos indebidos en algunos o varios ministerios y viceministerios (Solano 2017). Del mismo modo, las diputaciones de varios partidos ya empezaban a debatir desde hacía varios meses la necesidad de investigar los detalles sobre las condiciones en las que la empresa Sinocem Costa Rica recibió créditos en bancos estatales y sobre ajustes en los reglamentos para la importación de cemento chino (Murillo 2017b), que posteriormente derivaría en el caso de corrupción conocido como el Cementazo.

## 2.2 Viejos antecedentes con consecuencias en el "nuevo" PLN

El domingo 2 de abril de 2017 el Partido Liberación Nacional efectuó sus elecciones internas (primarias), también conocidas en Costa Rica como convención interna. Según el Tribunal de Elecciones Internas (TEI) del partido, un número estimado en más de 400.000 costarricenses votaron. En comparación con las últimas primarias realizadas por ese partido en 2009 con 2 precandidaturas, en esta ocasión hubo 4 precandidatos (Antonio Álvarez Desanti, José María Figueres Olsen, Rolando González y Sigifredo Aiza), pero votaron alrededor de 150.000 menos que en 2009.

**Tabla 1.1. Resultados de convención interna del Partido Liberación Nacional**

Candidato	Porcentaje redondeado
Antonio Álvarez	46%
José María Figueres	37%
Rolando González	9%
Sigifredo Aiza	8%

Fuente: Tribunal de Elecciones Internas PLN (TEI-PLN) 2017.

Más allá del resultado final (tabla 1), el día de las elecciones, y durante la primera semana de ese mes al menos la principal noticia del proceso liberacionista fue sobre las declaraciones de Álvarez Desanti al finalizar la jornada del 2 de abril, pues advirtió con vehemencia, ante los medios de comunicación, la posibilidad de un *fraude*, debido a que el Comité Ejecutivo del PLN decidió detener el conteo y posponer la declaratoria de ganador al ser la medianoche, con solamente el 18% de los centros de votación contabilizados.

Pero las confrontaciones y la polémica no solamente se dieron el día de las votaciones. Desde el año 2016 ya se avizoraba un

marcado antagonismo en el liberacionismo, especialmente por los constantes desencuentros entre los expresidentes José María Figueres Olsen y Óscar Arias Sánchez. Dichos desencuentros llevaron a plantear la posibilidad de la precandidatura Arias, sin embargo, al finalizar ese año, mediante una cadena televisiva y artículos en prensa, el expresidente Arias desistió de sus aspiraciones en favor de la precandidatura de Antonio Álvarez.

Se reconoce que el PLN, a lo largo de sus casi setenta años de historia, ha experimentado fuertes disputas internas y escisiones de importantes liderazgos: Jorge Rossi, Rodrigo Carazo, Ottón Solís, entre otros. También, son recurrentes los retornos a ese partido, pero con el *costo político* de endilgarles constantemente su presunta deslealtad. Este tema estuvo muy presente en la precampaña liberacionista de abril de 2017 y afectó especialmente al precandidato Antonio Álvarez Desanti. Algunos sectores liberacionistas echaron en cara a Álvarez Desanti haber abandonado el PLN durante el 2005 para fundar su propio partido (Unión para el Cambio), del cual fue candidato, y haber calificado al liberacionismo como un grupo de corruptos.

Los múltiples análisis posteriores a ese día coinciden en que, más allá del propio liderazgo de Antonio Álvarez, fue la influencia del arismo la que terminó por decidir su triunfo sobre José María Figueres. Así, el verdadero vencedor de la contienda interna fue la tendencia del expresidente Óscar Arias sobre el figuerismo, y no tanto del precandidato que se encontraba al frente de esta facción.

### **2.3 El PUSC intenta fortalecerse tras sufrir su peor crisis interna y sus peores resultados electorales**

El domingo 4 de junio de 2017, el Partido Unidad Social Cristiana también efectuó sus elecciones internas (primarias) para seleccionar a su candidato para el 2018. Según el Tribunal Electoral Interno del PUSC (TEI-PUSC), se invirtieron 110 millones de colones en la organización de este proceso, con el

fin de abrir 482 centros de votación y un total de 1334 mesas distribuidas en todo el territorio nacional. Los informes parciales del TEI-PUSC estimaron una participación de alrededor de 100.000 electores, cifra menor a las 150.000 personas que había previsto la estructura partidaria socialcristiana. No obstante, en días previos al 4 de junio, las autoridades partidarias anunciaron la inscripción de papeletas distritales como un indicador de crecimiento del partido político con miras al proceso interno.

La precampaña en sí inició con polémicas sobre el proceso de inscripción de candidaturas, debido a las cuotas. Inicialmente, las autoridades partidarias fijaron un monto cercano a los 40 millones de colones por precandidato a la presidencia de la República, ya que argumentaron la necesidad del partido de atender altas obligaciones financieras y, a la vez, de hacerse cargo de todos los gastos de las primarias.

Además de esta polémica intrapartidaria, algunos precandidatos no pudieron oficializar su postulación por incumplimiento del estatuto partidario, específicamente, del requisito de tiempo consecutivo de militancia en el PUSC. Debido a esto, se rechazaron las precandidaturas de Gerald Murray y Miguel Carabaquíaz, a pesar de que ambos dirigentes interpusieron recursos de amparo electoral ante el TSE. Ante este escenario, se inscriben y participan dos dirigentes socialcristianos: Rodolfo Piza Rocafort y Rafael Ortiz Fábrega.

El domingo 4 de junio, y después de 7 horas en que se mantuvieron abiertos los centros de votación, el resultado reportado por la agrupación fue el siguiente:

**Tabla 1.2. Resultados de convención interna del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC)**

Candidato	Porcentaje redondeado
Rodolfo Piza	69%
Rafael Ortiz	24%

Nulos	4%
En blanco	3%

Fuente: Tribunal Electoral Interno PUSC (TEI-PUSC), 2017.

Durante los momentos iniciales de la precampaña, el surgimiento de las diferencias mencionadas (proceso de inscripción de candidaturas, financiamiento y requisito de militancia) amenazaba con generar fracturas internas similares a las experimentadas por el PLN en sus primarias, no solamente en el electorado socialcristiano sino en la bancada parlamentaria. Pero, en la elección del directorio legislativo el 1 de mayo, estas divisiones se minimizaron en comparación con las diferencias más graves observadas en otros partidos políticos. Dichas diferencias, expresadas con mayor evidencia en los diputados y otras dirigencias del PUSC, parecen haber sido, no obstante, resueltas con mayor eficacia en este partido político que en el PLN.

La elección primaria del PUSC tuvo la particularidad de contar con menos cobertura mediática y de campos políticos pagados, en los principales medios de comunicación del país. De hecho, la labor de monitoreo realizada por el OPNA<sup>7</sup> solo contabilizó tres noticias referentes a la convención interna del PUSC.

Al respecto, el tema financiero determinó, en gran medida, el margen de acción de ambas agrupaciones partidarias y el despliegue de recursos para publicidad, logística y administración del proceso. Por ejemplo, el PLN contabilizó gastos cercanos a los 400 millones de colones, lo que facilitó la apertura de 2.130 juntas receptoras de votos. Por su parte, el PUSC invirtió 150 millones de colones, apenas suficientes para abrir 483 juntas electorales durante siete horas. Así, esta disparidad financiera entre ambos partidos explica gran parte del desigual acceso a medios de comunicación masivos. Vale la pena recordar que,

<sup>7</sup> La cantidad de notas periodísticas son el resultado de un monitoreo de medios de prensa, durante una semana antes de la convención colectiva de cada uno de esos partidos políticos. Se tomaron en cuenta los siguientes medios: La Nación, La República, Diario Extra y Semanario Universidad.

si el PUSC califica como partido tradicional y aun así presenta esta dificultad para disponer de recursos con los cuales realizar una campaña a nivel interno, la democracia costarricense se ve todavía más debilitada cuando se pone sobre la mesa el impacto que conlleva esta desigualdad financiera para agrupaciones políticas minoritarias y sujetas de un financiamiento considerablemente menor.

La participación en los comicios socialcristianos fue notablemente inferior a los de la agrupación verdiblanca. En las primarias del Partido Unidad Social Cristiana, con el 52% del total de mesas escrutadas, no se superaban los 100.000 votantes. La baja participación electoral y, sobre todo, la desafiliación y el distanciamiento partidarios son tendencias constantes en los procesos electorales de Costa Rica desde inicios del siglo XXI, hecho que en 2017 se observaba con claridad a la luz de los datos comentados. Por ejemplo, según datos recopilados por el CIEP, en octubre de 2017 el partido político con mayor simpatía (el Partido Liberación Nacional) reportaba una simpatía cercana al 18,43%, mientras que el 65,76% de la población encuestada aseguraba no tener afinidad con ninguno (CIEP 2017a).

Sobre ambas convenciones internas, sin embargo, se manifestó que hubo ineficiencias y dificultades logístico-administrativas en el día de las votaciones. Se denunciaron aperturas tardías de centros de votación, cierres totales de mesas o irregularidades diversas durante el día de las votaciones en ambas primarias. Cabe destacar que los manejos de estas denuncias fueron canalizados por vías más pacíficas y de manera más eficaz en el PUSC, con lo que los precandidatos socialcristianos mostraron mayor confianza en la organización interna de su partido político.

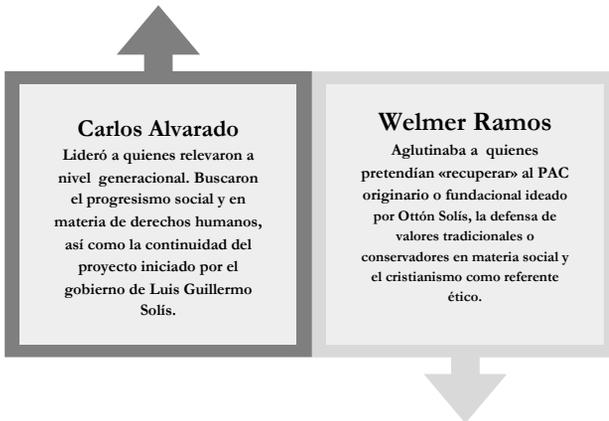
Por otra parte, la precampaña del PLN tuvo dos candidatos con posibilidades realistas de triunfo y dos *invitados* que ahondaron en el debate álgido y hasta en la polarización de posiciones intrapartidarias. Por ejemplo, el precandidato Sigifredo Aiza manejó, en la precampaña, un discurso sumamente beligerante en contra de la *derechización* del PLN y en contra de Antonio Ál-

varez Desanti, a quien acusó de promover un modelo de desarrollo que favorece la acumulación de la riqueza y los intereses de grupos de élite económica. En el PUSC, por el contrario, resultó claro desde un inicio de la contienda que había una marcada diferencia en recursos, logística y apoyo de las estructuras formales del partido a favor de Rodolfo Piza, lo que hizo más previsible el resultado final y menos vehementes las disputas o polémicas internas. Así, la precampaña socialcristiana tuvo un desarrollo menos competitivo y, por lo tanto, un resultado más predecible.

## 2.4 Elecciones primarias en el Partido Acción Ciudadana (PAC): entre la apuesta por lo tradicional y la continuidad del cambio

El PAC, realizó la convención interna para elegir a su candidato presidencial el domingo 9 de julio de 2017. Las primarias del partido político en el Ejecutivo se disputaron entre dos exministros de la administración Solís Rivera, quienes han permanecido en el PAC desde su fundación en el año 2000: Carlos Alvarado Quesada y Welmer Ramos González.

**Diagrama 1.2. Disputas internas en las elecciones primarias del PAC.**



Fuente: Elaboración propia.

En lo ideológico-programático no se observaron mayores diferencias entre los precandidatos, sino leves matices dentro de una narrativa general en la que ambos candidatos se mostraron dispuestos a mantener la propuesta económica y social del gobierno del PAC en aquel momento. Asimismo, las declaraciones de la dirigencia superior de partido (el Comité Ejecutivo Nacional) recurrentemente confirmaron esta tendencia, ya que aseveraron que ambos precandidatos mantendrían la propuesta de *cambio* iniciado, a su juicio, con la administración entrante en mayo de 2014.

El día de la convención, los medios de comunicación colectiva reportaron poca concurrencia de electores a las 322 juntas receptoras de votos (Madrigal 2017). A diferencia de las primarias del PLN y el PUSC, en las primarias del PAC no se denunciaron incidencias o anomalías electorales, pero se reportó por redes sociales una presunta compra de votos en Alajuela por parte de una de las tendencias del partido (Solano 2017). Sin embargo, dicha situación no trascendió y no se conoció un pronunciamiento oficial del PAC al respecto.

En cuanto a la cantidad de personas que se acercaron a votar, cabe destacar que las dirigencias del PAC celebraron la participación electoral. Con base en los datos reportados, en la convención votó el 1,4% del padrón nacional, es decir, cerca de 44.000 electores (Murillo 2017c). Ante la mayor participación electoral en la historia de las primarias del PAC, una primera lectura del momento estuvo predominada por interpretaciones negativas frente a la diferencia con respecto a la magnitud de las votaciones en las primarias del PUSC y sobre todo del PLN; pero, también se presentaron valoraciones positivas que consideraron importante esta participación al tomar en cuenta el posible «desgaste» causado después de su primera vez en el Gobierno.

En horas de la noche del domingo 9 de julio, con el 78% de las mesas escrutadas, Carlos Alvarado logró alcanzar un 56% del apoyo, frente al 44% de Welmer Ramos. En un primer mo-

mento, llamó la atención el discurso vehemente de Welmer Ramos, en el que destacó que una mitad del PAC no pretendía desmovilizarse en la persecución de sus propuestas alternativas a las de Alvarado, especialmente en cuanto a la defensa de los principios éticos del partido (Romero 2017). Además, hizo un llamado a evitar que se infiltrara el neoliberalismo en el partido y a la necesidad de prevalecer como un *partido de centro*.

Carlos Alvarado, por su parte, agradeció y felicitó a la tendencia de Ramos por el proceso que ambos concluyeron ese día. Reiteró su narrativa de profundizar el cambio iniciado en el año 2014. Alvarado dijo que pretendía que el PAC fuera el partido más importante del siglo XXI y, además, hizo un llamado a unir al partido de cara a las elecciones presidenciales.

## **2.5 Las elecciones primarias cerradas en el Partido Movimiento Libertario (ML): el mismo candidato por quinta vez**

A diferencia de las *convenciones internas abiertas* del PLN, PUSC y PAC, el Movimiento Libertario (ML) decidió elegir su candidato presidencial mediante el sistema de votación de su militancia únicamente, o sea, la modalidad conocida como primarias cerradas. En cuatro ocasiones anteriores, fue la Asamblea Nacional del partido la que eligió al exdiputado Otto Guevara Guth como candidato presidencial. Este dirigente fundador del partido se postuló esta vez por quinta ocasión como precandidato, pero también lo hizo su compañera de fracción en la Asamblea Legislativa, la dirigente Natalia Díaz Quintana.

Las agendas programáticas de ambos fueron muy similares; enfocadas en la materia económica y la búsqueda de liberación de restricciones gubernamentales para el emprendedurismo e iniciativas de la empresa privada (Matarrita Mora 2017).

La convención cerrada del ML tuvo poca cobertura por parte de los medios de comunicación colectiva. La agrupación participó en un único debate televisado y en pocos espacios de

televisión y radio, lo cual contrasta con la mayor exposición y cobertura mediática de las convenciones internas del PLN, PUSC y PAC. El 16 de julio se realizaron las votaciones, en las que no hubo sorpresas. El precandidato Otto Guevara, quien dominaba las estructuras nacionales del partido en prácticamente todo el territorio nacional, recibió un 60% de los votos válidamente emitidos, frente a un 40% de su rival Díaz Quintana. Valga destacar que, a pesar de la naturaleza cerrada de la convención, el abstencionismo fue el mayor protagonista, pues solamente votaron 3.292 personas de un total de 9.000 militantes inscritos (Madrigal 2017c).

**Diagrama 1.3. Recapitulación de las convenciones internas para la campaña electoral 2018-2022**

O1	Partido Liberación Nacional (PLN)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● División organizacional: Arismo Vs Figuerismo.</li> <li>● Tendencia de figuras políticas por reagruparse en el partido.</li> <li>● Antonio Álvarez se oficializa como candidato a la presidencia.</li> </ul>
O2	Partido Unidad Social Cristiana (PUSC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Recursos económicos limitan urnas y cobertura mediática.</li> <li>● De las votaciones con menos participación histórica de la organización.</li> <li>● Rodolfo Piza se oficializa como candidato a la presidencia.</li> </ul>
O3	Partido Acción Ciudadana (PAC)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Mayor participación electoral en la historia de la organización.</li> <li>● Welmer Ramos se posicionó en contra del giro «neoliberal» del partido.</li> <li>● Carlos Alvarado se oficializa como candidato a la presidencia.</li> </ul>
O4	Partido Movimiento Libertario (ML)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Elecciones primarias cerradas a militantes del partido.</li> <li>● Poca cobertura mediática.</li> <li>● Otto Guevara se oficializa como candidato a la presidencia.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

## 2.6 Ratificación de candidaturas presidenciales en otros partidos políticos

Los procesos para la elección interna de las candidaturas presidenciales en el partido Frente Amplio (FA), Partido Integración Nacional (PIN) y Partido Restauración Nacional (PRN) son rel-

evantes para el desarrollo de la política nacional del 2017. Aunque fueron procedimentalmente distintas a las convenciones abiertas ya mencionadas, a continuación, se detalla en sus implicaciones.

El partido político Frente Amplio quedó desde mayo de 2017, con un único precandidato, el entonces diputado por la provincia de Alajuela, Edgardo Araya Sibaja, debido a que su compañero de fracción, el diputado por Cartago Francisco Camacho, renunció a sus intenciones presidenciales (Madrigal 2017a).

El FA se vio expuesto a críticas, especialmente de medios de comunicación colectiva de derecha, como *La Nación* y *CRHoy*, por los posicionamientos a favor del gobierno venezolano de Nicolás Maduro por parte de algunas personas diputadas de su fracción legislativa, como lo fueron Ligia Fallas, José Ramírez y Jorge Arguedas (Sequeira 2017a). Asimismo, el primero de mayo de 2017 la bancada frenteamplista vivió una crisis interna debido al voto nulo de sus diputados Jorge Arguedas, Gerardo Vargas, Ligia Fallas y Suray Carrillo en la elección del directorio legislativo, lo que favoreció la designación del diputado cristiano Gonzalo Ramírez (PRN) como presidente del Congreso. Ese mismo día terminó de separarse de la fracción del FA el diputado Carlos Hernández, quien desde ese momento es declarado *independiente* (Cambroneró 2017).

Tal como indica el artículo 208 del Código Electoral<sup>8</sup>, la asamblea nacional del FA ratificó al candidato inmediato siguiente, Edgardo Araya como su candidato presidencial el 31 de julio, con la participación de alrededor de 100 delegados nacionales. Araya finalmente fue electo como candidato presidencial del partido de izquierdas. Tanto él como el candidato a diputado por San José, José María Villalta, apostaron por una mayor cohesión ideológica de cara al 2018 y por la consolidación de los

8 Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. 2009. Código Electoral. 2 de septiembre. [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param2=NRTC&nValor1=1&nValor2=66148](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param2=NRTC&nValor1=1&nValor2=66148)

principios que fundaron al Frente Amplio. Sin embargo, el mayor reto inmediato afrontado por la agrupación correspondió a la reunificación interna de sus dirigencias, bases y capital electoral, ya que necesitaban reforzar su consistencia frente al neoliberalismo económico y al conservadurismo social o en materia de derechos humanos.

Por otro lado, destaca la candidatura presidencial del abogado y exministro Juan Diego Castro, quien presentó su aspiración en mayo de 2017 por el Partido Integración Nacional (Arrieta 2017). Como se mencionó anteriormente, Castro tuvo un papel protagónico en los medios de comunicación tradicionales, posicionándose como una oferta política diferente a los partidos PLN, PUSC y PAC.

A partir de esta candidatura mediática, el PIN obtuvo el beneficio de potenciar un caudal electoral mayor (tanto en la papeleta presidencial como en la legislativa) que el obtenido durante todas las campañas en las cuales presentaron al Dr. Walter Muñoz como su candidato a la Presidencia. El hecho de que ambas partes (Castro y la dirigencia del PIN) llegaran a un acuerdo sin contemplar aspectos programáticos auguraba, desde el inicio, los problemas que a futuro se manifestaron a lo interno de dicha alianza.

Asimismo, la otra candidatura que también adquirió suma relevancia fue la del periodista y predicador evangélico Fabricio Alvarado en el Partido Restauración Nacional (Quirós Gallegos 2017). Inicialmente, esta fue una postulación que pasó relativamente desapercibida, debido a la escasa cobertura mediática. Pero desde un inicio, Alvarado (quien fue el único diputado del partido en el periodo 2014-2018) y PRN apuntaron a ser la expresión político-electoral de un nicho que ha ido en crecimiento alrededor del neopentecostalismo y el conservadurismo en temas valóricos o axiológicos en numerosos países de América Latina: el aborto, el matrimonio entre personas del mismo sexo, entre otros. Carlos Avendaño, fundador y cara visible del partido hasta entonces, desistió de una nueva aspiración presidencial

y, en su lugar, fue ratificado como primer lugar por San José en la papeleta legislativa, lo cual fue su intento de llegar por tercera vez a cuesta de Moras tras sus experiencias previas en el primer poder de la República durante los periodos 2002-2006 y 2010-2014.

Por su parte, la postulación del Dr. Rodolfo Hernández por el Partido Republicano Social Cristiano (PRSC) es también digna de mención en este apartado. Es preciso recordar que, en el año 2013, Hernández se impuso con una amplia ventaja sobre Rodolfo Piza en la convención interna del PUSC, pero que, en octubre de ese año, protagonizó un acontecimiento inusual en la política costarricense al renunciar a su candidatura presidencial, regresar a ella dos días después y renunciar nuevamente de forma definitiva cuatro días más tarde (Rodríguez 2017).

La candidatura de Hernández por el PRSC en 2017 era relevante porque constituía una plataforma autónoma para la tendencia del socialcristianismo, aglutinada alrededor del expresidente Rafael Ángel Calderón Fournier, enfrentada con el ala (neo)liberal que finalmente hegemonizó al PUSC. En relación con esto, la presencia del PRSC por primera vez en unos comicios a nivel nacional representaba una problemática para el PUSC, en tanto fragmentaba la unidad del voto socialcristiano.

Las demás candidaturas presidenciales confirmadas posteriormente a lo largo de los restantes meses del 2017 fueron las siguientes: Mario Redondo Poveda por la Alianza Demócrata Cristiana (ADC), Stephanie Campos en Renovación Costarricense (PRC), Óscar López por el Partido Accesibilidad sin Exclusión (PASE), Jhon Vega en el Partido de los Trabajadores (PT) y Sergio Mena del Partido Nueva Generación (PNG). Todas ellas fueron ratificadas por parte de sus asambleas nacionales.

Asimismo, todos los partidos políticos anteriormente mencionados afrontaron un proceso igual para la ratificación de las candidaturas a diputaciones. El proceso de ratificación de candidaturas ante el TSE mantuvo preocupados a casi todos los

partidos políticos, principalmente debido al obligatorio cumplimiento de la paridad y alternancia vertical y horizontal entre hombres y mujeres.

### **3. Agosto-octubre 2017: el caso del Cemento Chino. La política al servicio del interés privado**

#### **3.1. Introducción: "no todo lo que brilla es... cemento"**

A partir del mes de julio de 2017, la agenda política nacional tuvo como tema principal el caso de varios presuntos ilícitos (principalmente corrupción y tráfico de influencias) con la importación de cemento desde China. La cantidad de información publicada sobre este tema en medios de comunicación colectiva tradicionales, en nuevos medios digitales y en redes sociales mantuvo un crecimiento sostenido durante muchos meses posteriores. Asimismo, producto de las pesquisas en la Asamblea Legislativa por medio de una comisión especial de investigación, se vieron involucrados, como testigos, presuntos implicados o informantes claves, jerarcas de la administración Solís Rivera y de la administración Chinchilla Miranda, directivos del sistema bancario nacional, personas diputadas, personajes de varios partidos políticos (PAC, PLN, ML y PUSC, principalmente), funcionarios del Poder Judicial y, también, actores provenientes del empresariado nacional.

Desde el año 2015, el Poder Ejecutivo decidió promover la competencia en el mercado nacional del cemento (dominado por el duopolio de las firmas extranjeras Holcim y CEMEX) con el fin de incentivar la economía nacional. El Poder Ejecutivo solicitó a los bancos estatales que elaboraran propuestas para bajar las tasas de interés. El Banco de Costa Rica (BCR) no hizo ninguna propuesta sobre tasas de interés, pero le presentó al Gobierno una política general interna que indicaba que

ese banco incentivaría el financiamiento de importación de dos productos específicos, provenientes de un origen también específico: cemento y varilla de China. Al conocerla, el Ejecutivo no hizo observaciones ni la objetó, por lo cual la Junta Directiva del BCR aprobó la política.

Dos años después, se divulgó un acta de la Junta Directiva del BCR que puso en evidencia un supuesto plan del principal importador de cemento chino, el empresario, Juan Carlos Bolaños, para evadir el pago de un crédito que ese banco le aprobó por un monto de 20 millones de dólares, que serían invertidos para las importaciones de ese producto. En sus inicios, la denuncia de este plan fue apoyada por directores de la institución bancaria, como Alberto Raven Odio; la exdiputada del Movimiento Libertario, Evita Arguedas; el también exdiputado del PAC, Francisco Molina; y, la expresidenta de la Cámara de Exportadores, Mónica Segnini.

Relacionado con esa presunta irregularidad, el medio de comunicación digital *CRHoy* divulgó un audio entre Juan Carlos Bolaños y el directivo del BCR, Guillermo Quesada, así como un informe de la Oficina de Investigaciones Técnicas del banco. En ambos documentos se señalaban las supuestas intenciones de Bolaños de ofrecer al directivo una importante cantidad de dinero para aceptar que había violentado el secreto bancario de Bolaños, lo cual sería suficiente para entablar una demanda contra el banco y extinguir la deuda (Ulloa 2017).

Estas informaciones sirvieron para establecer, de manera preliminar, una relación de hechos entre las decisiones de promoción de la competencia tomadas por el Gobierno de la República y el préstamo a Bolaños para la importación del cemento sin garantías económicas sólidas hacia el banco. Esto originó la inmediata reacción de Casa Presidencial, negando actos de corrupción en la administración pública y justificando esta situación en función de la apertura del duopolio existente en el mercado nacional.

Luego de una serie de denuncias que evidenciaban deudas

de las empresas de Bolaños con la seguridad social (Siu Lanzas 2017) por varios millones de colones, trascendió una desestimación por parte del Ministerio Público de tres posibles causas judiciales contra el importador. En estas causas desestimadas, ya se mencionaban a dos diputados que, a lo largo del proceso, iban a figurar como dos de los actores más señalados en el Poder Legislativo: Otto Guevara, del Movimiento Libertario, y Víctor Morales Zapata, del Partido Acción Ciudadana. La desestimación de las causas originó el cuestionamiento por parte de medios de comunicación y de los diputados de la República sobre el papel del Ministerio Público y, en específico, del fiscal Jorge Chavarría en la conducción de este caso (Jiménez 2017).

Con el transcurso de la investigación sobre el Cementazo, asumida por una comisión especial de la Asamblea Legislativa<sup>9</sup> empiezan a revelarse una gran cantidad de actores y de agencias presuntamente involucrados en el caso, tanto de la institucionalidad pública como del sector privado.

De este proceso investigativo, se entiende que el Gobierno de la República (Poder Ejecutivo), específicamente la Presidencia, es objeto de pesquisa porque Juan Carlos Bolaños mantuvo durante al menos dos años, una gran cantidad de reuniones en ese recinto. Se plantea, entonces, la posibilidad de un presunto tráfico de influencias desde el más alto nivel jerárquico en beneficio del empresario. Por ejemplo, se considera *sospechoso* el levantamiento de una prohibición de la Comisión Nacional de Emergencias (CNE) para utilizar cemento de origen chino en la construcción de un dique de la región de Nosara (Guanacaste).

---

<sup>9</sup> Fue creada mediante la aprobación unánime del Plenario Legislativo el 19 de julio de 2017. Inicialmente para elaborar el informe de rigor. Sin embargo, tras varias prórrogas, la presentación del informe terminó alargándose hasta el 18 de diciembre de 2017. Estuvo presidida por Ronny Monge (PLN), acompañado por Julio Rojas (PLN), Ottón Solís (PAC), Nidia Jiménez (PAC), Patricia Mora (FA), William Alvarado (PUSC), José Alberto Alfaro (ML) y Abelino Esquivel (PRC). Formó parte de esta comisión en un inicio la diputada Maureen Clarke (PLN), pero renunció luego de un conflicto con los diputados de su mismo partido, para posteriormente indicar presiones en su toma de decisiones por parte de su propia bancada.

Asimismo, el jerarca del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), Welmer Ramos, fue otro de los señalados, debido a que promovió la reforma al Reglamento de Cementos Hidráulicos, mediada que facilitó la entrada al país del cemento importado por Sinocem. Durante la audiencia en agosto de 2019, Ramos argumentó nunca haber faltado al deber de probidad. Además, defendió la necesidad de abrir el duopolio en el mercado del cemento para bajar el precio de este material y así, beneficiar a las personas consumidoras (Madrigal 2017b).

Dos años después de estos señalamientos, Welmer Ramos era diputado del PAC por la provincia de Heredia, y la Procuraduría de la Ética Pública emitió una denuncia en su contra por el supuesto delito de tráfico de influencias (Alfaro 2019). En el 2021, Ramos fue el candidato presidencial de su partido político y aseguró, en un debate televisado, que el Ministerio Público había solicitado el sobreseimiento definitivo por su involucramiento en este caso (Ruiz 2021).

Volviendo al año 2017 y producto del avance en las investigaciones, se dan movimientos importantes en la Junta Directiva del Banco de Costa Rica. Durante la primera semana de julio, Paola Mora renuncia a su puesto de presidenta del BCR, pero no a su condición de directiva del banco, y alegó presiones por parte de los demás integrantes de la Junta Directiva (Sequeira 2017b). La sucedió en su cargo Mónica Segnini, expresidenta de la Cámara de Exportadores de Costa Rica (CADEXCO). Tres semanas después de este cambio en la Presidencia del BCR, la Junta Directiva votó a favor de suspender, durante 90 días, a Mario Barrenechea, gerente general del banco, mientras se investigaba si había irregularidades en la otorgación del préstamo de 20 millones de dólares a Juan Carlos Bolaños (Murillo 2017d).

El Banco de Costa Rica prestó a las empresas de Juan Carlos Bolaños un total de 31,5 millones dólares: los previamente mencionados 20 millones, destinados a la importación del cemento desde China, 10 millones para su nacionalización y 1,5 millones para el capital de trabajo. Pero esta no fue la única entidad de la

banca pública que giró préstamos millonarios a Bolaños. Bancrédito le prestó alrededor de 5,2 millones de dólares; el Banco Popular, 5 millones de dólares; y, el Banco Nacional, 3 millones de dólares (Rodríguez 2017). Los serios cuestionamientos sobre la capacidad de pago de Bolaños de préstamos de esta magnitud extendieron el temor sobre el estado y futuro del sistema de banca pública.

La Asamblea Legislativa es otro escenario donde hay una cantidad aún mayor de actores involucrados en el caso. Se cuestiona, por ser presunto intermediario a favor de Juan Carlos Bolaños, al diputado oficialista Víctor Morales Zapata, a quien el presidente de la República solicitó renunciar a su curul. El jefe de la Dirección de Inteligencia y Seguridad (DIS), Mariano Figueres, durante su comparecencia en Cuesta de Moras, calificó al diputado Morales Zapata como el "embajador de Juan Carlos Bolaños" y, además, lo acusó de engañar a numerosos jefes y funcionarios públicos, haciéndoles creer que sus gestiones a favor de Bolaños las hacía en nombre del presidente Solís (Murillo 2017e). En febrero de 2019, la Procuraduría de la Ética también denunció penalmente a ese diputado por el delito de presunto tráfico de influencias en el manejo del trámite aduanero del cemento importado por Sinocem (Mora 2019).

Otros diputados que en diferentes momentos han enfrentado cuestionamientos por presuntamente promover iniciativas de interés para el importador de cemento chino son: Gerardo Vargas Rojas, Luis Vásquez y Johnny Leiva (todos del PUSC), además de Rolando González (PLN) y Otto Guevara (ML).

Además, como ya se mencionó, en el caso del Cementazo se cuestiona hasta al Poder Judicial. En particular, se señala al entonces fiscal general, Jorge Chavarría, de quien se supo que llegó a desestimar investigaciones sobre Víctor Morales Zapata, Otto Guevara y Walter Céspedes (exdiputado del PUSC), a pesar de aparentemente tener pruebas sólidas para continuar y profundizar la investigación. Chavarría declaró a medios de prensa su incomodidad con la cantidad de información que circula públi-

camente sobre los casos y afirmó que la desestimación en la Sala III de las causas relacionadas con la importación de cemento chino lo hacían no saber "de qué diablos están hablando" cuando se le menciona el caso del Cementazo (Murillo 2017f).

Dicha solicitud de desestimación de las causas contra Guevara y Zapata, realizada gracias a que se ocultaron pruebas del Organismo de Investigación Judicial (OIJ) sobre la conexión de los diputados con Bolaños (Miranda 2017), fue uno de los motivos por los cuales Chavarría terminó siendo suspendido por la Corte Plena de su cargo por tres meses como fiscal general (Aronne 2017). Emilia Navas Aparicio, que hasta entonces fungía como fiscal subrogante, fue designada para suplir el cargo de Chavarría en la Fiscalía General. A partir de entonces, Navas Aparicio abrió una causa penal en su contra por el ocultamiento de pruebas en el caso, así como contra el entonces magistrado de la Sala III, Celso Gamboa, por sus vínculos con Juan Carlos Bolaños (Miranda 2017a).

Chavarría, todavía suspendido de su cargo, renunció definitivamente a la Fiscalía General de la República en noviembre de 2017 y solicitó la reactivación de su jubilación.

### 3.2 Nuevos temas, cuestionamientos y argumentos

A inicios del mes de agosto, se publica que el BCR tenía dudas sobre el seguro que cubre el crédito que otorgó a la importación de cemento chino. Al parecer, el banco no previó los riesgos al aprobar el crédito y aceptar un seguro dado por la compañía Oceánica de Seguros S.A., la cual no tiene respaldo financiero suficiente.

Por otra parte, el caso se complejizó con la noticia de un supuesto pago de 4.500.000 colones por parte del medio digital *CRHoy* al exdiputado del PAC y director bancario del BCR, Francisco Molina, quien primero alegó que fue víctima de un montaje, pero luego habló de un error. Por ello, la Directiva del BCR ordenó una investigación a la Superintendencia General

de Entidades Financieras (SUGEF) para que aclarara cuál fue el rastro sobre el presunto giro del dinero. Un par de años después, en 2019, Molina declaró en sede legislativa haber recibido presiones por parte de Mario Barrenechea y diputados oficialistas para dejar su cargo en el BCR, pese a defender que había sido uno de los directivos que más insistió en revisar los documentos que supuestamente sustentaban los créditos otorgados a Juan Carlos Bolaños (May Grosser 2019).

A mediados de agosto se reportó en medios de comunicación una reunión entre Luis Guillermo Solís y varios ministros con la Junta Directiva del Banco de Costa Rica (Solano 2017a). El propósito de la reunión sería hacer un llamado de atención y hablar sobre las observaciones realizadas por la SUGEF acerca de los posibles riesgos de la entidad bancaria relacionados con créditos y otros temas considerados *confidenciales*. Luego de la reunión, se indicó que aún no se corrían riesgos en la solvencia o estabilidad financiera del BCR.

**Diagrama 1.4. El caso del cemento chino**



Fuente: Elaboración propia.

En la segunda mitad de agosto, medios de comunicación colectiva informaron que, a menos de un año de vencimiento del crédito otorgado, solo habían llegado al país 15 mil toneladas de cemento chino; es decir, de las 30 mil toneladas esperadas,

nada más la mitad llegó al país (Siu Linazas 2017a). Además, indicaron que 10 mil toneladas de cemento chino que pertenece a Sinozem Costa Rica se encontraban varadas en Puerto Caldera debido a que no contaban con el Certificado de Conformidad (Carvajal 2017). Sinozem China, empresa proveedora, había advertido que Sinozem Costa Rica/Sinobuilding compró 15 mil toneladas de cemento a otros exportadores, con lo que utilizó la marca sin autorización. Esas mismas fuentes agregaron que el producto es de una calidad inferior, por lo cual no cumplían con el reglamento técnico para nacionalizar el producto, es decir, permitir que el producto ingrese al país.

### **3.3 El control político de la Asamblea Legislativa desde finales de agosto y durante setiembre**

Como parte de la investigación del caso en la Asamblea Legislativa, Juan Carlos Bolaños comparece ante la comisión investigadora (Alvarado 2017). La audiencia se realizó en conjunto con Guillermo Quesada, funcionario del BCR que filtró el audio a *CRHoy*.

Quesada mencionó que Bolaños le había comentado de sus contactos en el Congreso, específicamente, de Otto Guevara (ML) y Víctor Morales Zapata (PAC). También, confirmó nuevamente que el audio filtrado, en el que se le solicita reconocer violaciones al secreto bancario y con ello extinguir la deuda adquirida con el BCR correspondía a la voz de Bolaños, además de dar a entender que llevó el caso a instancias judiciales tras ser víctima de extorsiones (Murillo 2017g).

El empresario, por su parte, admitió haberse reunido frecuentemente en Casa Presidencial con Welmer Ramos (cuando era ministro de Economía), Iván Brenes (presidente de la Comisión Nacional de Emergencias) y Mariano Figueres (director de la DIS). Sin embargo, eludió muchas preguntas al alegar que no recordaba los detalles de los hechos. Declaró no recordar ser dueño de un avión ni tampoco a los diputados que

han estado en su casa de habitación o en reuniones sostenidas en Casa Presidencial. Sí aceptó haber tenido reuniones *casuales* con los entonces diputados Otto Guevara (ML) y Luis Vásquez (PUSC). Una vez finalizada la audiencia, su abogado, el Dr. Juan Marcos Rivero, atendió a la prensa y calificó la comparecencia como un show político (Murillo 2017g).

Un día después de la audiencia de Bolaños, la Casa Presidencial confirmó la presencia de Mariano Figueres en la reunión entre el empresario y el presidente Luis Guillermo Solís; contradiciéndose así, al haber asegurado, en dos ocasiones anteriores, que nadie más se había reunido con Bolaños y el presidente de la República (Solano 2017). El lunes siguiente a la audiencia, el presidente Solís, en una conferencia de prensa en Limón, reiteró su disposición a comparecer en la comisión investigadora y responder cualquier cuestionamiento al respecto, acto inédito en la historia reciente de la política costarricense (Solano 2017a). El presidente también cuestionó las intenciones y labores de varios diputados oficialistas en el caso y acusó el resentimiento de "algún diputado que se siente ofendido por no haber ganado elecciones" (Solano 2017b), en clara alusión al diputado oficialista Ottón Solís. Además, calificó el caso del crédito del cemento chino como una campaña que busca desprestigiarle y que responde a intereses políticos, económicos y mediáticos.

El Diario Extra publicó un audio en el que se indica que el diputado Víctor Morales Zapata (PAC) habría disfrutado de vacaciones pagadas por el empresario Juan Carlos Bolaños. Días más tarde, el PAC aprobó la expulsión de Morales Zapata del partido político, después lo cual se declaró diputado independiente.

En los últimos días del mes de agosto, el presidente Solís, mediante una carta que publicó en redes sociales, invitó a los diputados miembros de la comisión investigadora a una reunión en Casa Presidencial el lunes 4 de setiembre a las 7:00 p.m. En el comunicado anunció que habilitaría el servicio de *streaming* para que la ciudadanía pudiera observar la audiencia en la que el

presidente atendería los cuestionamientos de la comisión.

La audiencia mostró a un presidente de la República vehementemente en su descargo de toda vinculación suya en el caso. Su discurso se inclinó, en mayor medida, a defender la ruptura del duopolio en el mercado del cemento y a reiterar su compromiso con la transparencia y la voluntad del gobierno a su cargo de contribuir con la investigación.

### **3.4 Tres poderes de la República involucrados: el ascenso de Juan Carlos Bolaños a las tres ramas del poder público**

Con lo descrito hasta este punto, resulta evidente los vínculos de Juan Carlos Bolaños con representantes de los principales partidos políticos y de los tres Poderes de la República. Las investigaciones sobre el caso del cemento chino revelan la participación de una serie de actores con un amplio poder de influencia y decisión dentro del sistema político costarricense.

A modo de recuento y ejemplo, como parte de los involucrados dentro del Poder Ejecutivo, se mencionó a Welmer Ramos, Iván Brenes y, al exministro de la presidencia, Melvin Jiménez. A pesar del ya mencionado sobreesimientamiento por parte del Ministerio Público, el presunto tráfico de influencias por el que se acusó a Ramos, contribuyó a debilitar públicamente la imagen del gobierno de Solís y el oficialista Partido Acción Ciudadana.

En el mes de setiembre, se reveló una importante cantidad de denuncias que ligan a personas políticas del PUSC con el empresario. El Organismo de Investigación Judicial reportó haber encontrado 576 llamadas telefónicas entre Bolaños y cinco actores de ese partido, todas realizadas entre el año 2014 y el 2015: el exdiputado Walter Céspedes; Pedro Muñoz, entonces presidente de los socialcristianos y candidato a diputado por la provincia de San José (que terminó siendo electo para el periodo 2018-2022); Johnny Leiva y Luis Vásquez (diputados entre 2014 y 2018); además de Alfredo Núñez, presidente del Comité de Ética de la agrupación.

En el Poder Judicial, además del exfiscal Jorge Chavarría, se señalaron cuestionamientos al exmagistrado de la Sala III, Celso Gamboa Sánchez. En este periodo también se dio una solicitud por parte del Sindicato de la Judicatura de Costa Rica (SINDIJUD) y, en general, de los frentes gremiales del Poder Judicial para que se abriera una investigación administrativa contra Gamboa.

En abril de 2018, una mayoría de 39 diputaciones votó por la destitución de Celso Gamboa como magistrado de la Sala III a petición de la Corte Plena por su indebido involucramiento en el caso del cemento chino (Ramírez 2018). En junio de 2020, la Fiscalía General de la República concluyó que Gamboa cometió los delitos de cohecho propio, tráfico de influencias y perjurio, por lo que procedió con la respectiva acusación penal (Murillo 2020). Un par de semanas después, la Procuraduría General de la República, como representante legal del Estado, se sumó como demandante contra Gamboa y contra Bolaños, y reclamó alrededor de 25 millones de colones por los daños ocasionados en su contra por ambos (Murillo 2020a).

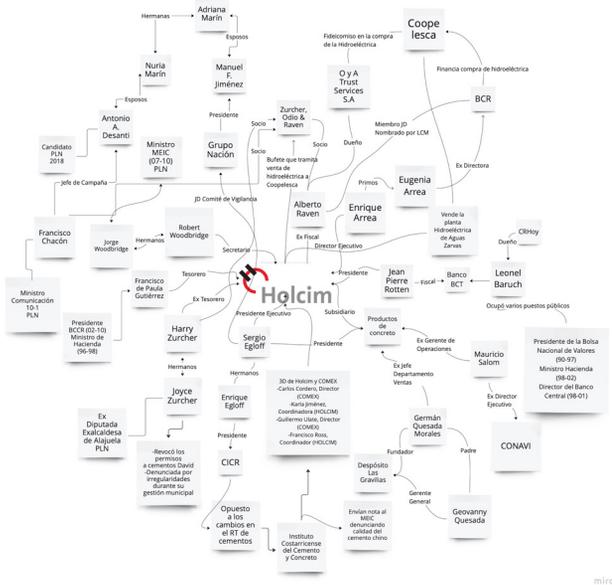
Es importante notar, por lo tanto, que el caso del cemento chino afectó de manera directa e indirecta al Poder Ejecutivo, al Legislativo y al Judicial. En ese sentido, también se señalan, debido a los vínculos con el caso, a los partidos Liberación Nacional, Acción Ciudadana, Movimiento Libertario y Unidad Social Cristiana; también, a gobiernos anteriores (en vista de los señalamientos a la Comisión Nacional de Emergencias durante la Administración Chinchilla Miranda) y por supuesto, a personas empresarias y empresas del sector privado.

#### **4. ¿Conclusión? "No todo lo que brilla... es cemento"**

La Comisión Investigadora del Caso Cementazo presentó su informe final el 18 de diciembre de 2017 (Alfaro 2018). En el

informe, de casi 300 páginas, se expuso ampliamente la implicación específica de los actores investigados en los tres poderes de la República y en el sistema bancario. Un mes después, en enero de 2018, el Plenario Legislativo dio 42 votos a favor de dicho informe, e incluyó sus recomendaciones, a pesar de la resistencia de la fracción del PAC y de varios diputados aludidos en el documento (v. g. el liberacionista Rolando González, el socialcristiano Johnny Leiva y el libertario Otto Guevara, quien se ausentó de la sesión).

**Diagrama 1.5. Redes de poder asociadas a Holcim**



Fuente: Construcción propia basada en Siu Lanzas 2017b.

El caso del Cementazo ha impactado en la opinión pública y en las actitudes de la ciudadanía costarricense. Las consecuencias del caso en relación con los asuntos públicos y, en general, en las valoraciones ciudadanas ante *los políticos* y *la política* en la democracia costarricense han sido de las más profundas en la historia reciente de Costa Rica. El tema de la corrupción se ubicó entre

Tabla 1.3. Principales presuntos implicados del Cementazo

Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Poder Judicial	Sector Bancario
<p>Presidente Luis Guillermo Solís señalado por presunto incumplimiento del deber de probidad</p> <p>Director de la DIS, Mariano Figueres, acusado de incumplimiento de funciones</p> <p>Exjefarca del MEIC, Welmer Ramos, expresidente de CNE, Daniel Gallardo, Fernando Rodríguez (exviceministro de Hacienda) y Benito Coghi (exdirector de Aduanas) (Alfaro 2018b).</p>	<p>Diputados Víctor Morales Zapata (PAC), Otto Guevara Guth (ML), Johnny Lerva (PUSC), Rolando González (PLN), así como al diputado del periodo 2010-2014 Walter Céspedes (PUSC).</p> <p>La fiscalía general de la República indicará que continuará investigación para determinar si estos congresistas faltaron a su deber de probidad. Asimismo, se les solicitó a Morales Zapata y Guevara Guth que renunciaran a su inmunidad parlamentaria para analizar sus vínculos con Bolaños (Alfaro 2018b).</p>	<p>Se señalan faltas graves al deber del exfiscal Jorge Chavarría y de la exfiscal subrogante Berenice Smith.</p> <p>También, se recomendó la destitución de Celso Gamboa y su inhabilitación para ejercer cargos públicos durante 10 años (Alfaro 2018b).</p>	<p>Se pidió la destitución de Mario Barrenechea, entonces gerente del BCR, y su inhabilitación por 10 años para ejercer cargos públicos; además, se sugirió investigar judicialmente a los jefarcas del Banco Nacional y el Banco Popular.</p>

Fuente: Elaboración propia.

los principales problemas del país según los sondeos de opinión (CIEP 2017a) y ha contribuido, durante los años siguientes, al alejamiento de la ciudadanía con la política nacional.

El caso del cemento chino también ha revelado otras redes de poder, en el mismo sector productivo, en las que participan casi los mismos actores y agencias, en las que se *entrelazan* los asuntos públicos con los intereses privados como se observa en el infograma sobre la red en torno a la transnacional Holcim (infograma 1.1.).

Lo que sí queda bastante claro hasta el momento con el Cementazo es que, como ha insistido el Observatorio de la Política Nacional desde sus inicios, los más importantes flujos de poder político en Costa Rica no transcurren necesariamente por la institucionalidad formal de nuestra democracia, ni por la política electoral. Esos flujos reales de poder han estado históricamente vinculados (y continúan estándolo) a los *negocios privados*, a los poderes fácticos económicamente poderosos que utilizan o simplemente "vehiculan" a los partidos políticos tradicionales (PUSC, PLN), a otros más nuevos (ML, PAC) y a las instituciones estatales para su propio beneficio. Se confirma que, para entender la política, por lo tanto, hay que seguirle el rastro al dinero.

## **5. Octubre-diciembre 2017: la Campaña Electoral y sus principales tendencias**

El 4 de octubre de 2017, el Tribunal Supremo de Elecciones convoca el inicio de la campaña electoral para el proceso electivo nacional de febrero (primera ronda) y abril (segunda ronda) de 2018. No obstante, la campaña electoral inició de facto desde principios del 2017 e incluso antes, con los procesos internos partidarios de renovación de estructuras y primarias. Al inicio de este capítulo se mencionó que, ya desde finales del año 2016 comenzó la articulación de actores, apoyos y alianzas alrededor

de eventuales candidaturas en diferentes agrupaciones, al mismo tiempo que dirigentes de renombre en distintos partidos políticos descartaban sus aspiraciones de llegar a Casa Presidencial. Con este ejemplo, se confirma que a lo largo de la historia electoral en el país "soplaba vientos electorales" desde mucho tiempo antes que el TSE diera el banderazo de salida oficial.

Al finalizar 2017, con la participación de 13 candidaturas a la presidencia de la República, la mayoría de las encuestas de intención de voto inicialmente mostraban a Juan Diego Castro (PIN) a la cabeza, seguido de Antonio Álvarez Desanti (PLN) y Rodolfo Piza (PUSC) como sus principales rivales (CIEP 2017b). El candidato oficialista Carlos Alvarado Quesada tendía a encontrarse en el quinto lugar de los estudios de opinión, inclusive por detrás de Rodolfo Hernández (PRSC), tendencia que se mantuvo hasta el mes de diciembre de 2017 (CIEP 2017b).

Pero lo más relevante eran los altos porcentajes de indecisión e inestabilidad o cambios entre candidatos en esas intenciones. En diciembre de 2017, el porcentaje de población que aseguraba encontrarse todavía en la indecisión era incluso mayor que la que reunían juntos Castro y Álvarez Desanti (los dos candidatos que se encontraban al frente en las encuestas). Estos altos porcentajes de indecisión, sumados al reducido caudal electoral de cada agrupación, revelan aspectos como la creciente fragmentación partidaria desarrollada a través de los últimos años en el sistema político costarricense, así como la erosión en la afiliación partidaria.

El inicio del proceso electoral de 2018 estuvo marcado de forma evidente por el entonces reciente caso del Cementazo, así como por la valoración mayoritariamente negativa a la gestión del Gobierno (CIEP 2017b). Así, el año concluye con el desempleo, la corrupción, la situación económica y la inseguridad como los temas principales de debate y de la agenda política electoral. Con esta situación, resulta comprensible la intención de voto que al principio de la contienda se le adjudicaba al candidato Juan Diego Castro, pues logró presentarse con éxito como

una alternativa disruptiva frente a los *políticos tradicionales*, pese a su participación como ministro en la administración Figueres Olsen y en la precampaña del PLN de 2010 con la tendencia de Johnny Araya.

En general, el año 2017 finalizó con incertidumbre sobre el resultado final de las elecciones, debido al elevado porcentaje de población indecisa, pero con la percepción de que las segundas rondas electorales habían llegado para quedarse, y esta vez no sería la excepción.

A dos meses de las elecciones nacionales del 2018, era evidente que la relación problemática entre ciudadanías e instancias de representación formal en Costa Rica (Rosales Valladares 2015) propendía a que partidos no tradicionales tuvieran mayor protagonismo en los procesos electorales.

## CAPÍTULO 2

# La política nacional en el año 2018

En este capítulo se continúa con el análisis de trayectorias y tendencias del sistema político costarricense durante el año 2018. En el primer apartado se discute el trimestre de enero a marzo, en el que tuvo lugar la primera ronda electoral. Se analizan los resultados de la elección, así como su impacto en las redes de actores y en el sistema de partidos políticos costarricense. Se incluye, también, una reflexión sobre las principales problemáticas irresueltas en el modelo de desarrollo imperante en el país y la manera en la cual fueron posicionadas dentro de la competencia electoral.

La segunda sección está dedicada a la segunda ronda del mes de abril. Se exponen las principales conclusiones políticas sociales del OPNA. Se complementan con un análisis sobre el fenómeno del crecimiento de la intolerancia en Costa Rica.

El tercer apartado del capítulo incluye un análisis sobre la transición hacia la Administración Alvarado Quesada, enfocado en el período de mayo a agosto de 2018. Este análisis se realiza en varias vías. Por una parte, se caracteriza como *tripartita* la conformación del equipo de gobierno del expresidente Carlos Alvarado Quesada, en el que se resalta también la participación de actores vinculados a grupos de poder económico en el país. Por

otra parte, también se pone la lupa sobre la conformación de la Asamblea Legislativa 2018-2022 y las correlaciones de fuerza evidenciadas allí, no solamente entre las distintas fracciones o bancadas, sino además a lo interno de ellas. Concluye este apartado con la reflexión sobre algunos hechos relevantes de esa coyuntura: el caso del - así llamado - hueco presupuestario del 2018 y sus consecuencias, así como las diversas señales de crisis que desde entonces se manifestaron en el Poder Judicial.

En la cuarta sección se discuten los acontecimientos del último cuatrimestre del año. El principal tema fue la discusión del proyecto de Ley para el Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (que aquí se denomina como "combo fiscal") en sede legislativa y la huelga que movilizó a diversos sectores sociales durante tres meses, el ciclo de protestas más extenso de la historia reciente del país.

Al igual que con el año anterior, este capítulo finaliza con un balance de la coyuntura anual y alguna perspectiva para el año siguiente.

## **1. Enero-marzo de 2018: la Primera Ronda confirma la fragmentación y la "liquidez" electoral**

Las elecciones de febrero (primera ronda) y abril (segunda ronda) del año 2018 confirmaron tendencias como el desalinamiento y realineamiento partidario, la relación problemática entre ciudadanías e instancias de representación formal, el aumento de la polarización social en torno a temas axiológicos (por ejemplo: religión, derechos humanos, etc.), la ineficacia del modelo neoliberal para resolver la pobreza y desigualdad crecientes y la disputa por el mantenimiento o por el debilitamiento del Estado social y democrático. Estas tendencias se observan desde inicios del siglo XXI, pero es en la segunda década del nuevo milenio cuando se constatan y agudizan en medio del

aumento de los problemas de las finanzas públicas y las disputas entre los viejos y nuevos actores de poder; todo ello, en ausencia de un proceso dialógico e inclusivo del que pudiesen derivarse propuestas consensuadas de desarrollo.

Las urgencias por resolver el desempleo, la corrupción, la situación económica y la inseguridad prevalecieron como los problemas más importantes para la opinión pública hasta finalizar el 2017. En los estudios de opinión sociopolítica del CIEP aproximadamente la mitad de la población encuestada reportaba estos como los principales problemas que le aquejaban (CIEP 2017). Por lo tanto, los discursos de los partidos políticos, de las candidaturas y la cobertura realizada por los medios de comunicación colectiva tradicionales se enfocaron en estos temas.

Sin embargo, a inicios de enero de 2018 el Gobierno difundió la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre la obligatoriedad del Estado costarricense de ampliar derechos y garantías a grupos poblacionales excluidos de ese beneficio hasta ese momento, lo cual polarizó aún más a las ciudadanías y desencadenó el llamado *shock religioso*. Luego de la tregua navideña del fin de 2017, la resolución de la CIDH fue el centro de atención de la agenda de los medios comunicación y de los mismos candidatos a la presidencia, lo cual evidenció que el tema generó fuertes divisiones entre los grupos civiles y religiosos. A partir de ese momento, estos temas valóricos (religión y derechos humanos), articulados con factores estructurales como la desigualdad y el *modo de ser costarricense*, fueron decisivos en el resultado final de la primera y segunda ronda electoral (CIEP 2018c).

Al *shock axiológico* se unió la *liquidez* o *gasificación* del votante, reflejada en los estudios de opinión del CIEP de la Universidad de Costa Rica, pues en enero de 2018 un elevado porcentaje (27%) de electores reconocían que deseaban ir a votar, pero que no tenían un candidato definido a una semana de las elecciones (CIEP 2018a). Estos datos muestran la importancia de este grupo de personas en el resultado final del proceso electoral, pues

terminaron por definir a los candidatos para la segunda ronda electoral y el posterior ganador de dichos comicios. A esa altura de la campaña, según informó el CIEP, Fabricio Alvarado (del PRN) encabezaba la intención de voto con un 17% de los decididos a votar, seguido por Juan Diego Castro (del PIN) con un 16%. Antonio Álvarez y Rodolfo Piza acumulaban un 11% y 9% respectivamente; mientras que, Carlos Alvarado y Rodolfo Hernández contaban con un 6% cada uno en las preferencias de quienes ya habían decidido por quién votar (CIEP 2018c).

Esta competencia entre los candidatos, acentuada en las últimas semanas previas a la primera ronda electoral, se trasladó también a la polémica de aspectos como la organización de los debates en los grandes medios televisivos y radiales. La decisión tomada por los directores de los distintos medios de invitar selectivamente a unos candidatos fue motivo de malestar y reclamo por parte de aquellos que fueron excluidos de esos espacios.

El ejemplo más notorio fue la organización del debate de la televisora Teletica, que en un inicio, contemplaba únicamente la presencia de Antonio Álvarez Desanti (PLN), Rodolfo Piza (PUSC) y Juan Diego Castro (PIN). Ante esa decisión de Ignacio Santos, director del noticiero principal de ese medio, se presentaron reclamos contra la televisora por irrespeto a la pluralidad política, por parte de candidatos como Edgardo Araya (FA), Sergio Mena (PNG) y Rodolfo Hernández (PRSC) (Arrieta 2018). Araya interpuso un recurso de amparo electoral ante el TSE por discriminación al día siguiente en que dicho debate tuvo lugar (Alfaro 2018a). Finalmente, Santos invitó al debate a Fabricio Alvarado y Carlos Alvarado, ya que alegó que él toma sus decisiones con base en encuestas y que estaba facultado por la jurisprudencia del TSE (Alfaro 2018a), a pesar de que la encuesta del CIEP con la que Ignacio Santos basó su decisión otorgaba a Hernández una intención de voto similar a la del oficialista Carlos Alvarado.

Este manifiesto interés de los diferentes candidatos por mantener presencia en los debates de los principales medios de co-

municación adquiere mayor relevancia al observar que, el mismo estudio de opinión del CIEP (2018), de enero de ese año, halló que la mayoría de los electores preveían las noticias y debates como los principales factores de incidencia en su decisión de voto. Por eso, las cadenas televisivas y radiales fueron depositarias de una trascendental responsabilidad en esta coyuntura. Al respecto, es preciso recordar que, si bien estas empresas tomaron decisiones respaldadas jurídicamente, a nivel sociopolítico resultaba imprescindible un mayor compromiso con el pluralismo de ideas y una expansión del enfoque que brindara al elector la fotografía completa. En un contexto en el que un sector extenso del electorado apelaba a la toma de decisiones racional (a pesar del innegable peso emocional y pasional que cargan las decisiones políticas), disponer de información previamente filtrada por los intereses de las principales cadenas mediáticas puso en evidencia el poder e influencia de hecho que mantienen estos actores dentro del sistema político costarricense.

**Tabla 2.1. Conformación de la Asamblea Legislativa 2018-2022**

Partido político	Escaños obtenidos	Variación con respecto a elección del 2014
Liberación Nacional (PLN)	17	-1
Restauración Nacional (PRN)	14	+13
Acción Ciudadana (PAC)	10	-3
Unidad Social Cristiana (PUSC)	9	+1
Integración Nacional	4	+4
Republicano Social Cristiano (PRSC)	2	+2
Frente Amplio	1	-8

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados del TSE(2018).

El día de las elecciones, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) validó la primera ronda electoral y debido a los resultados donde ningún candidato alcanzó el umbral de mayoría requerido por la legislación costarricense (40% de los votos válidos), se confirmó la necesidad de avanzar a una segunda ronda (balota-

je). El resultado ubicó a Fabricio Alvarado como el candidato más votado de los comicios con un 24,9% de los votos válidos emitidos, seguido por Carlos Alvarado con un 21,6% (2018). Por primera vez en la historia electoral reciente de Costa Rica, ni el Partido Liberación Nacional ni el Partido Unidad Social Cristiana avanzaron a una segunda ronda. Así, se comprobó la tendencia de debilitamiento de los partidos tradicionales que provenían de la segunda mitad del siglo XX.

Esta conformación denota una fragmentación partidaria que colocó a todos los partidos en una situación de incapacidad para aprobar iniciativas de ley por sí solos y en la obligación de llevar a cabo intensas labores de negociación para conseguir acuerdos a largo plazo.

A grandes rasgos, estos resultados de la primera ronda electoral pusieron de manifiesto el hecho de que el sistema de partidos de Costa Rica se ha vuelto más volátil y, por lo tanto, impredecible en múltiples instancias<sup>1</sup>. Al realizarse un ponderado entre los resultados de las elecciones previas en 2014 y las de 2018, se observa una volatilidad electoral cercana al 49%<sup>2</sup>, cifra que confirma el hecho de que en Costa Rica se han venido experimentando dinámicas de cambio notables no solo en la oferta electoral, sino también en las preferencias del electorado costarricense, *inestabilidad* que también está presente en el Poder Legislativo. Por ejemplo, el Frente Amplio en 2014 logró elegir la fracción legislativa más numerosa para un partido izquierdista en la Segunda República (nueve escaños), pero en 2018 quedó relegado a una fracción unipersonal, mientras que el Partido

1 Ocaña y Oñate (2004) definen la volatilidad electoral como el cambio neto de votos producto de una transferencia de estos entre partidos en dos periodos electorales sucesivos. De acuerdo con los autores, un elevado índice de volatilidad da cuentas de un sistema de partidos poco cristalizado o que está experimentando serios procesos de transformación.

2 La fórmula más aceptada para el cálculo de la volatilidad electoral es la utilizada por Pedersen, así como Bartolini y Mair:  $\frac{1}{2} \sum |P_i^*V|$ , que es la expresión algebraica de la sumatoria de los valores absolutos de las diferencias entre los votos obtenidos por los partidos en dos elecciones consecutivas, divididas a la mitad (Ocaña y Oñate 2004).

Restauración Nacional pasó de un diputado electo en 2014, a ser la segunda fuerza en el Parlamento con catorce en 2018.

Se entiende esto de una forma más sencilla cuando se toman en cuenta el debilitamiento en las simpatías (o fidelidad) partidaria y los procesos de realineamiento electoral que se han constituido como tendencia desde (al menos) el inicio del siglo XXI, a raíz de las múltiples manifestaciones que denotan una crisis de representación y o una relación problemática entre la ciudadanía y los mecanismos de representación formal (Rosales-Valladares y Rojas-Bolaños 2012, Rosales-Valladares 2015). La ruptura del bipartidismo, los niveles de abstencionismo que no han disminuido en los procesos electorales del nuevo siglo, la persistencia de segundas rondas y los sucesivos triunfos electorales del PAC (un partido «no tradicional») son algunos de los hechos mediante los cuales es posible interpretar esta tendencia.

Así, el desenlace de la primera ronda electoral de 2018 fue novedoso en múltiples aspectos, pero también mantuvo las tendencias y trayectorias generales explicadas por el OPNA desde su fundación y relevadas en esta memoria.

### **1.1. El shock axiológico o valórico<sup>3</sup>: ¿una resolución de la CIDH muy "oportuna"?**

Como se mencionó previamente, el tema que más acaparó la atención en la contienda político-electoral a inicios del año 2018 fue la opinión consultiva 24-17 emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), luego de una solicitud del Gobierno de Costa Rica para que se pronunciara sobre la obligación de extender los mismos derechos patrimoniales a las parejas del mismo sexo y la capacidad de las personas transgénero de poder cambiar su nombre en los documentos de identidad.

La resolución de la Corte estableció la obligación de los

---

<sup>3</sup> En el OPNA coincidimos con José Luis Pérez Guadalupe (2019), quien considera más precisa, por incluyente, la interpretación del shock como valórico u axiológico más que solamente religioso.

Estados de reconocer y garantizar los mismos derechos civiles, políticos, económicos y sociales al vínculo de una pareja del mismo sexo, así como el respeto a la posibilidad de las personas de registrar o cambiar, rectificar o adecuar su nombre y los demás componentes esenciales de su identidad como la imagen o la referencia al sexo o género (Vargas 2018). Esto conllevaba entonces a que los países que reconocen la competencia del tribunal internacional ejecutaran las medidas necesarias para evitar todo tipo de discriminación o trato desigual (Murillo 2018).

Las disposiciones de la Corte no pasaron desapercibidas en el debate público en el país y tuvieron una influencia notoria en el desarrollo del proceso electoral. Los temas y problemas que hasta el momento fueron considerados prioritarios por la población costarricense quedaron relegados a un segundo plano en la mayoría de debates y discursos de los candidatos presidenciales.

Así, quien logró capitalizar la polarización de manera más favorable para sus intereses fue Fabricio Alvarado, pues hizo uso de sus dotes de buen orador y su conocimiento de los medios de comunicación para erigirse de forma exitosa como el defensor de los «valores tradicionales» de la sociedad costarricense en contra de la corrupción moral y política que él le endosaba al partido oficialista.

Carlos Alvarado, por su parte, logró deslindarse de la imagen de candidato continuista de la administración Solís Rivera y canalizar la reacción de distintos grupos civiles al crecimiento de Restauración Nacional mediante un discurso progresista y de defensa de los derechos humanos. Sin embargo, es necesario aclarar que las dinámicas políticas alrededor de la opinión consultiva de la CIDH trascendieron el proceso electoral.

La resolución de la Corte internacional permitió a la Sala Constitucional y al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) posicionarse como los únicos actores políticos legítimos para el análisis y posterior aplicación de las consideraciones expuestas por la CIDH. Así, el TSE conformó una comisión institucional

cuyo objetivo era analizar el criterio de la CIDH (Solano 2018) y determinar las acciones a tomar a raíz de ese pronunciamiento. Pocas semanas luego de la conformación de la comisión, alrededor de 109 personas solicitaron la validación de su nombre según su género autopercibido, y un grupo de parejas con su inscripción de matrimonios ante el Registro Civil.

Finalmente, en el mes de mayo de 2018, el TSE aprobó y reguló el cambio de nombre por identidad de género autopercibida a quienes realizaran la gestión ante el Registro Civil, de forma gratuita y sin ningún requisito adicional (Cordero Parra 2018a). Sin embargo, manifestó que, en cuanto al matrimonio entre personas del mismo sexo, su función es registral, por lo que la Sala Constitucional o la Asamblea Legislativa son las instancias que aplicarían esta opinión consultiva sin lesionar los derechos en ella expuestos. Las reacciones ante esta resolución del TSE no se hicieron esperar, especialmente en la Asamblea Legislativa: veintitrés personas diputadas de los partidos Restauración Nacional y Unidad Social Cristiana rechazaron la decisión del TSE, ya que argumentaron que se trató de una extralimitación de las funciones del TSE y que este tema debía resolverse en la Sala Constitucional (Quirós Navarro 2018a).

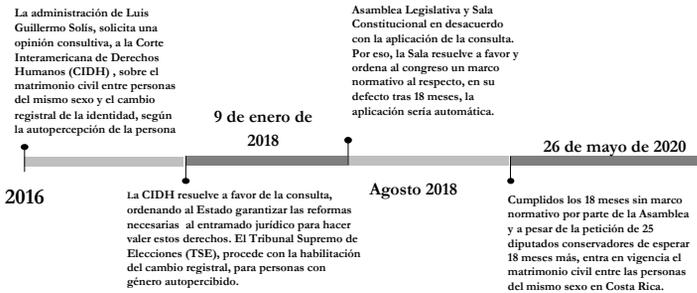
## **1.2. La "resolución" de la Sala Constitucional sobre el matrimonio igualitario**

Minutos antes de la medianoche del 8 de agosto de 2018, la Sala Constitucional confirmó lo que la opinión consultiva OC-24/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos resolvió en enero: el Estado costarricense debe velar por el respeto de los derechos de la población LGTBIQ+ y debe garantizar el marco jurídico e institucional necesario para permitir el matrimonio igualitario. Es decir, la Sala declaró inconstitucional el inciso del Código de Familia que prohíbe reconocer el matrimonio entre personas del mismo sexo mediante la sentencia n° 2018-12782 del expediente 15-13971-0007-CO. No obstante, el fallo logró

lo que muchos actores políticos no esperaban: generar confusión y no favorecer de inmediato a ninguna de las partes que se declaraban a favor o en contra (Chinchilla y Oviedo 2018).

El voto de la Sala fue considerado como prudente en exceso y hasta temeroso, debido a que estableció en su resolución un plazo de 18 meses para que la Asamblea Legislativa cree un marco normativo que legisle al respecto; en caso contrario, después de los 18 meses el artículo sería derogado de manera inmediata. Luego de lo que fue llamada como la sesión más larga de los últimos 29 años, la Sala Constitucional anunció que por mayoría de seis a uno se declaró con lugar la acción de inconstitucionalidad planteada contra el Código de Familia, específicamente, contra el inciso 6 del artículo 14, el cual prohíbe explícitamente el matrimonio entre personas del mismo sexo.

**Diagrama 2.1. Línea del tiempo sobre resolución 24-17 de la CIDH a Costa Rica**



Fuente: Elaboración propia.

Las personas magistradas Nancy Hernández y Fernando Cruz votaron a favor de la derogatoria del artículo del Código de Familia de manera inmediata, mientras que los magistrados Luis Fernando Salazar, José Paulino Hernández, Paul Rueda y la magistrada Martha Esquivel votaron por el período de 18 meses para la definición en la Asamblea Legislativa. El presidente de la Sala, Fernando Castillo, fue el único en votar en contra de

la acción de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que la Sala, efectivamente, declaró inconstitucional la prohibición del matrimonio igualitario y ordenó eliminar los artículos del Código de la Familia que así lo especificaban. No obstante, decidió mantener un *suspensio* y continuar con la marginación hacia la población LGTBIQ+ durante año y medio más y le trasladó la responsabilidad a la Asamblea Legislativa. La situación causó preocupación en los movimientos de diversidad sexual, debido a la conformación de mayoría de orientación conservadora y contraria al reconocimiento de los derechos humanos de esos grupos poblacionales por parte del Congreso.

Las razones de la Sala Constitucional, según el magistrado Castillo, se deben a que la sentencia tiene efecto a mediano plazo para así evitar lo que él considera *graves dislocaciones* y alteraciones de la *pax social* (Artavia 2018b). A su juicio, con este período de 18 meses se ofrece la posibilidad de que los efectos del fallo sean dimensionados en el tiempo y espacio futuro. En otras palabras, la Sala resolvió a favor del matrimonio igualitario, pero habilitó un tiempo de espera por conveniencia política.

Como era de esperarse, fueron muchas las reacciones en medios de comunicación y en redes sociales a favor y en contra de la resolución. Distintos colectivos y movimientos de la población LGTBIQ+, tales como el Movimiento Diversidad (Castro 2018), lamentaron la decisión por no poderse ejecutar de inmediato la aprobación del matrimonio igualitario. El diputado oficialista y primer diputado autodeclarado homosexual Enrique Sánchez manifestó su disgusto con la decisión al catalogar que "faltó valentía" y que la Sala "a la altura" del respeto de los derechos humanos y el derecho internacional (Chaverri Barrantes 2018).

El diputado del Frente Amplio, José María Villalta, y la Defensoría de los Habitantes criticaron el fallo. Villalta acusó de riesgosa la decisión de postergar la aplicación de los derechos de la comunidad LGTBIQ+, ya que esto abre el *portillo* para que aumente el discurso homofóbico; mientras que, el defensor de los

Habitantes, Juan Manuel Cordero, consideró que la Sala perdió una oportunidad importante para dar una resolución "contundente y definitiva" (Cordero Parra 2018b).

En la Asamblea Legislativa, el Partido Liberación Nacional, con la minoría *más numerosa*, declaró que no era necesario involucrar a la Asamblea en la resolución del matrimonio igualitario, sino que debió haber sido resuelto de inmediato. El PUSC presentó un proyecto para reconocer las uniones civiles, pero en él se rechazó la figura del matrimonio igualitario; mientras, el partido oficialista (PAC) y el Frente Amplio procuraron aprobarlo rápidamente (Alfaro 2018c).

El partido evangélico Restauración Nacional (la segunda bancada más numerosa) anunció su oposición a cualquier proyecto que apoyara el matrimonio igualitario y denunció que acogerse a la opinión consultiva de la CIDH era una violación hacia la soberanía del país. Su diputada Xiomara Rodríguez les *recordó* en tono amenazante a los magistrados que ellos "son reelegidos gracias a la Asamblea" (Pérez González 2018d) y agregó que su partido político defendería la figura del matrimonio heterosexual. Este posicionamiento fue interpretado por diversos actores (por ejemplo, Luis Salazar, entonces comisionado presidencial para asuntos de la población LGBTI) como una amenaza no solo para la población sexualmente diversa del país, sino también contra la independencia judicial resguardada por la Constitución Política (Alfaro 2018d).

Otros grupos conservadores también manifestaron su mal-estar. Tal es el caso de la Conferencia Episcopal, la cual, al ser consultada, expresó que la intención de no querer discriminar a la población LGTBIQ+ a nivel del Estado no daba paso a "alterar el orden natural de las cosas y del matrimonio monogámico y heterosexual" (Pérez González 2018c). De igual manera, el pastor evangélico y excandidato presidencial Fabricio Alvarado denunció que la Sala Constitucional lanzó una "cortina de humo" para olvidar la crisis de la Corte y la situación fiscal del país (Pérez González 2018b). Sin embargo, el presidente de la

República, Carlos Alvarado, mencionó que mantendría el compromiso por la igualdad y el disfrute pleno de los derechos humanos y que procuraría que el Estado proteja a todas las personas sin discriminación por orientación sexual o de identidad de género, tal como lo demanda un Estado de derecho moderno.

Finalmente, el 26 de mayo de 2020 (y tras un último intento por parte de 25 diputados por postergarlo 18 meses más, según Ruiz 2020) el matrimonio igualitario entró en vigencia en Costa Rica y minutos después de la medianoche se celebró la boda entre Daritza Araya y Alexandra Quirós, la primera pareja del mismo sexo en ejercer este derecho recién conquistado (Murillo 2020). Un año después, se reportó que alrededor de 912 parejas del mismo sexo habían inscrito formalmente su matrimonio en el Registro Civil y que cerca de 104 parejas casadas en el extranjero habían logrado que el país reconociera su estatus (Villalobos Saborío 2021).

## **2. Abril 2018: el balotaje confirma la polarización social y las tendencias de una creciente intolerancia política**

El domingo 1 de abril de 2018, el país llevó a cabo la segunda ronda electoral o *ballotage* entre Carlos Alvarado y Fabricio Alvarado. Al finalizar la jornada sin incidentes (según las misiones de observación electoral nacional e internacional) los resultados fueron calificados como "sorpresivos" en general por la mayoría de los analistas políticos y comentarios de opinión en los principales medios de comunicación del país.

Un primer resultado imprevisto en la mayoría de las encuestas previas al 1 de abril fue la abultada diferencia en el caudal de votos obtenidos entre ambos candidatos. Se preveía un resultado ajustado, pero al finalizar el conteo oficial por parte del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) se indicó que el PAC obtuvo 1.322.908 votos (60,59% del total de los votos válida-

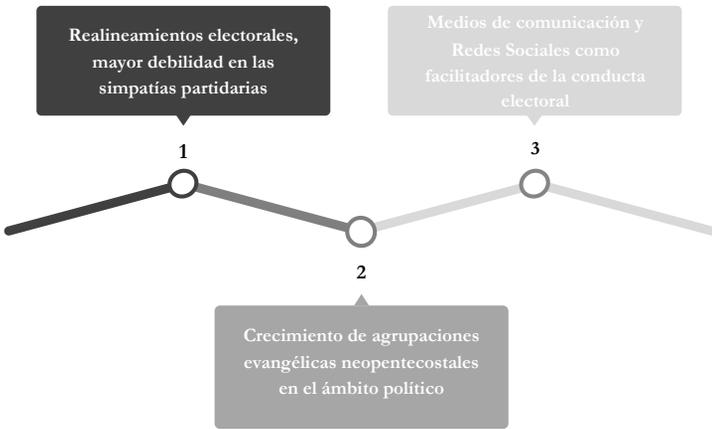
mente emitidos) y el PRN 860.388 votos (39,41%), según datos del TSE. Así, hubo una diferencia de más de 20 puntos porcentuales a favor de Carlos Alvarado Quesada, quien, a sus 38 años, se convirtió en uno de los presidentes más jóvenes de las últimas décadas en Costa Rica.

Un segundo resultado sorprendente fue la alta participación electoral y, consecuentemente, el bajo abstencionismo. En toda América Latina, incluida Costa Rica, y a lo largo de la historia reciente, es constante el hecho de que en las segundas rondas o votaciones presidenciales se incrementa la abstención electoral. Además de esa tendencia histórica y, sobre todo, el hecho de que el 1 de abril coincidiera con el cierre de la Semana Santa para las confesiones religiosas de tradición judeocristiana, se preveía que muchas personas y familias enteras se desplazasen lejos de sus hogares para vacacionar, lo que supondría dificultades para ejercer el sufragio en sus residencias electorales. Sin embargo, en esta segunda votación presidencial se superó hasta la participación electoral de la primera ronda, de modo que se disminuyó el abstencionismo en casi 1 punto porcentual (33,55 % en las votaciones del 1 de abril y 34,30 % en las votaciones de febrero 2018) (Rosales-Valladares, 2018).

Los resultados de la segunda ronda de votaciones presidenciales en Costa Rica mostraron la validez, fiabilidad y rigurosidad teórica-metodológica de la mayoría de las tendencias de comportamiento electoral y de las variables descriptivas de los estudios del CIEP de la Universidad de Costa Rica, a pesar de los cuestionamientos de algunos personajes político-partidarios (como, el entonces diputado liberacionista Rolando González Ulloa). A modo de ejemplo, el CIEP precisó los perfiles socio-demográficos y de vinculación partidaria de los simpatizantes y potenciales votantes del PAC y del PRC y advirtió el creciente apoyo de parte de la mayoría de los votantes de otros partidos políticos en primera ronda hacia el PAC en segunda ronda, así como la dimensión de indecisión y volatilidad del electorado. Pero lo más meritorio en ese sentido fue la estimación de un

31% de abstencionismo con un +/- 2,8% de margen de error (CIEP 2018b). Esto contrasta con el caso de empresas más interesadas en el negocio comercial de las encuestas y no en la solidez académica de los estudios de opinión pública, como lo fue el caso de Opol Consultores, cuyas encuestas eran realizadas por encargo del Partido Restauración Nacional sin comunicarlo al público (Cambroner 2018b).

**Diagrama 2.2. Implicaciones políticas de la campaña electoral 2018**



Fuente: Elaboración propia.

Las elecciones nacionales de enero y abril de 2018 constituyeron, sin duda, un enorme y rico acervo de elementos de juicio para el estudio de los partidos políticos, de las personas profesionales en mercadeo, estrategias de campaña electoral y comunicación política y para el análisis académico. Además, fueron parte de un proceso histórico que implicó un valioso conjunto de reflexiones, percepciones, revaloraciones, polémicas, debates y definiciones por parte de la ciudadanía para pensar y evaluar el estado del sistema político democrático en Costa Rica y su devenir inmediato (Rosales-Valladares, 2018).

Además de lo anterior, el proceso electoral 2017-2018 su-

puso la confirmación de algunas tendencias o trayectorias que empezaron a mostrarse al finalizar el siglo pasado, pero, sobre todo, implica la emergencia de una gran cantidad de comportamientos relativamente novedosos para la política costarricense del siglo XXI.

En primer lugar, es necesario mencionar el debilitamiento de las simpatías y afiliaciones partidarias, los realineamientos electorales y la relación problemática entre la ciudadanía y las instancias de representación formal. Ya en el capítulo anterior se reseñó que, según el estudio de opinión realizado por el CIEP en octubre de 2017 (inicio formal de la campaña electoral), alrededor de un 65% de la población encuestada aseguraba no simpatizar con ningún partido político (CIEP 2017). Este dato revela, por un lado, el peso que iba a tener en el proceso electoral la población apartidaria que, si bien es cierto no necesariamente coincide totalmente con la población que se reporta como indecisa en su intención de voto, sí comparte el hecho de presentar un desafío a los partidos políticos en su dimensión monopolizadora de la representación formal en Costa Rica; y, por otro, la crisis de representación de larga data que evidencia la insuficiencia de los partidos para constituirse de forma efectiva como el puente entre la ciudadanía y la *caja negra* de las instituciones del Estado.

En segundo lugar, se encuentra el evidente crecimiento de las denominaciones evangélicas y neopentecostales en la vida política, social y económica del país, pese a la centralidad que todavía mantiene en la idiosincrasia costarricense la religión católica (que es, además, constitucionalmente la religión oficial del Estado)<sup>4</sup>. El crecimiento del evangelismo y de distintas denominaciones de carácter protestante es un fenómeno de carácter regional que en distintos países de América Latina ha adquirido gran influencia a través de determinados movimientos y liderazgos políticos

---

4 El CIEP (2018c) demostró que el hecho de que el pastor Rony Chaves, "guía espiritual" de Fabricio Alvarado, haya expresado fuertes ataques en contra de la Virgen de los Ángeles fue objeto de un amplio rechazo en la población costarricense, especialmente por parte de quienes profesan la fe católica.

(Jair Bolsonaro en Brasil o Jimmy Morales en Guatemala, por poner dos ejemplos) y Costa Rica no escapa de esta tendencia, según ha quedado en evidencia en el proceso electoral de 2018.

La tercera tendencia corresponde a la importancia de nuevos medios de comunicación y redes sociales en la formación de opinión pública y conducta electoral. Este punto mantiene relación con la influencia de movimientos sociales organizados en la participación política. Así, destaca el caso de Coalición Costa Rica, un grupo de jóvenes organizado a través de redes sociales a manera de reacción en contra del crecimiento electoral de Fabricio Alvarado y el Partido Restauración Nacional. A pesar de que su concentración se encontró mayoritariamente en el Gran Área Metropolitana (lo cual evidencia la fractura social y las grandes diferencias entre las zonas centro-periféricas y urbano-rurales), el movimiento se constituyó como un espacio multipartidista que contribuyó a la movilización a favor de la candidatura de Carlos Alvarado en segunda ronda. Sin embargo, esa tendencia característica de las elecciones del 2018 ha tenido naturalmente obstáculos y dificultades para trascender como movimiento social influyente más allá de esta coyuntura electoral, principalmente a raíz de los diversos intereses y proyectos de país incompatibles entre sí que fueron aglutinados únicamente de forma momentánea para hacer frente a un *mal mayor*.

Por último, se considera pertinente destacar la necesidad de llegar a grandes acuerdos estratégicos inter y transpartidarios (en el contexto de consolidación del sistema de partidos multipartidista) para la resolución de problemas urgentes como el desempleo, la infraestructura, la desigualdad, los problemas de las finanzas públicas, la reforma electoral y del Estado. Asimismo, la inclusión de poblaciones tradicionalmente excluidas en los procesos de toma de decisiones, la expansión de los derechos humanos en el país y la consolidación de valores cívico-democráticos como la tolerancia social y política también se presentan como objeto de búsqueda urgente de una solución.

Así, la necesidad de llegar a grandes acuerdos contrasta con

el papel cada vez más influyente de los poderes fácticos (legales e ilegales, nacionales y transnacionales) sobre las políticas públicas, ya que refiere a la tensión entre la posibilidad de un mínimo de control político democrático sobre el mercado y la tendencia contraria hacia una mayor cooptación del aparato institucional por parte de las élites nacionales. Trabajar por solventar los problemas que persisten en el país y resienten las grandes mayorías requiere hacer frente a los intereses de quienes se benefician de la permanencia del statu quo, por lo que la profundización de los mecanismos democráticos y la apertura de espacios de diálogo plurales deviene una necesidad imperiosa (Rosales-Valladares 2015).

A todo lo anterior hay que sumar *novedades* puntuales del proceso como la elección de una vicepresidenta afrodescendiente, la conformación de un Ejecutivo multipartidista y con presencia mayoritaria de mujeres en los ministerios, la continuidad en el Gobierno de un partido político que no es el PLN ni el PUSC, así como la debilidad del nuevo Ejecutivo frente a un Legislativo hiperfragmentado y con la bancada *oficialista* más pequeña de la historia política nacional.

### **2.1. La intolerancia social y política: un peligro para cualquier democracia**

Luego del proceso electoral, la discusión en torno a los derechos humanos y la ampliación de ciudadanía se mantiene vigente hasta la fecha de cierre de este estudio. Pero también hay otros acontecimientos que contribuyen a la polarización, descalificación, primacía del veto, discriminación, exclusión y tendencias autoritarias entre los principales actores políticos, y la población en general que deberían alertar a la democracia costarricense. En los párrafos siguientes se repasa uno de ellos.

Debido a los acontecimientos políticos acaecidos en Nicaragua desde abril de 2018 y la migración de ciudadanos nicaragüenses a Costa Rica, se han reposicionado como tema

privilegiado de la agenda política y mediática nacional las ideas negativas sobre ese vecino país y sus habitantes, característica recurrente en el imaginario colectivo de las personas costarricenses.

La historia muestra que para que una identidad se construya es necesario que exista una otredad, *algo* externo a nosotros con lo que podamos compararnos y decir "yo soy esto porque no soy aquello". En el caso de Costa Rica, esa otredad ha sido Centroamérica y, especialmente, Nicaragua<sup>5</sup>. Basta con abrir cualquier periódico de circulación nacional o mirar cualquier telenoticiario para notar cómo los sucesos violentos (muertes, asaltos, violaciones, etc.) son implícita o explícitamente atribuidos a personas nicaragüenses, pues la exposición mediática es muy diferente a la que se hace con una persona costarricense que haya cometido los mismos delitos.

La representación discursiva de las personas nicaragüenses como perpetradoras de crímenes en Costa Rica o como indocumentados que vienen a parasitar los servicios sociales que presta el Estado es histórica y responde al proceso de construcción hegemónica de la identidad costarricense. Dicha representación, se agrava en situaciones de crisis como la que experimenta el país vecino desde abril del 2018, cuando comenzaron las movilizaciones ciudadanas pidiendo la salida del presidente Daniel Ortega y el anticipo de elecciones nacionales (Alfaro 2018), ya que miles de nicaragüenses migran a Costa Rica en búsqueda de mejores oportunidades de vida.

Lamentablemente, en ciertos sectores de la población costarricense la migración provoca actos discriminatorios, agresivos, xenofóbicos. Tal como los que sucedieron a mediados del año 2018 en San José. Cientos de personas participaron en una marcha que comenzó en el Parque La Merced (sitio que históricamente ha sido un punto de reunión para la población

---

<sup>5</sup> Para profundizar en ese aspecto de la construcción de la identidad costarricense se recomienda a Sandoval, Carlos (2004). "El "otro" nicaragüense en el imaginario colectivo costarricense. Algunos retos analíticos y políticos". *Nómadas* 20, 152-159.

nicaragüense en el país), continuó hacia el Parque Central de San José y terminó en la Plaza de la Cultura. Durante la marcha, los participantes, muchos vestidos con camisetas de la selección nacional de fútbol y con banderas de Costa Rica, lanzaron consignas en contra de los nicaragüenses. Según se reportó, 44 personas fueron detenidas, se decomisaron 13 armas blancas y 8 bombas molotov, y además se registraron daños a unidades policiales y agresiones a personas (Alfaro 2018e). Inclusive, en distintas redes sociales circuló un vídeo que mostraba cómo parte de los manifestantes arremetieron contra un hombre nicaragüense (que solo estaba sentado en una banca de la Plaza de la Cultura) hasta que lograron hacer que se fuera de ahí.

Las noticias sobre los actos xenofóbicos en Costa Rica rápidamente se difundieron en todo el mundo. Como reacción a esos actos, otra marcha, esta vez en contra la xenofobia y de carácter pacífico, fue convocada para el fin de semana siguiente (25 de agosto). El objetivo de la convocatoria fue emitir un mensaje contundente de solidaridad con la población nicaragüense y dejar claro que "ticos y nicas somos hermanos".

Existen múltiples estudios sobre cultura política en Costa Rica que revelan que la intolerancia ha crecido en nuestro país. Por ejemplo, el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) advertía desde 2014 que los niveles de tolerancia en el país se encontraban en los niveles más bajos desde que empezaron a realizar sus estudios una década antes (Alfaro Redondo, Seligson y Zechmeister 2014). En esos estudios, la intolerancia se asocia a diversas variables propias de una cosmovisión (ultra)conservadora: desde la intransigencia frente a las amenazas sistémicas del *comunismo* (a raíz del crecimiento electoral del Frente Amplio en 2014) hasta el rechazo a los derechos de las personas sexualmente diversas y el mayor peso otorgado a la religión en la vida diaria (ibid.).

En este contexto de inconformidad; antagonismo, agitación y movilización en las calles, el tema hegemónico de las finanzas públicas y las propuestas para mejorarlas, la postergación a

soluciones a temas como el matrimonio entre parejas del mismo sexo, la interrupción terapéutica del embarazo, la secularización del Estado costarricense, la reversión de la desigualdad creciente, entre otros; parecían prever una agudización de la polarización y un futuro inmediato complicado para la gobernanza democrática y la paz social. Después de muchos años paralizados por los vetos mutuos entre actores de poder institucional y de facto (los cuales se dicen defensores de un supuesto «bien común e interés nacional»), la construcción concertada de un nuevo sentido de proyecto ciudadano hubiera llevado al nuevo gobierno a convertir la situación de amenaza y desafío para la democracia y el desarrollo humano en una oportunidad para el diálogo social reconstitutivo. Sin embargo, el OPNA, en sus distintos trabajos y publicaciones, lamenta observar cómo la política nacional avanzó en sentido contrario desde ese 2018 sin una regeneración del tejido social que pudiese apoyar un proyecto país ampliamente consensuado.

### **3. Mayo-agosto 2018: la transición hacia un gobierno de unidad "tripartita" y de la agenda económica hegemónica**

A partir de la conclusión del balotaje, la política nacional inició un período de acomodo y transición de las nuevas autoridades en los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como de expectativas, reposicionamientos y respuestas ante esa situación por parte de otros actores y agencias de poder, institucionales y fácticos.

Aunque este período presentó características esperables y típicas o simplemente *normales* entre la finalización de una administración y el inicio de otra, también se relevaron aspectos novedosos que marcaron tendencias claves para comprender el desarrollo de la política y la democracia costarricense durante el cuatrienio de la administración Alvarado Quesada (2018-2022).

La posición hegemónica de los poderes de facto (no insti-

tucionales y no elegidos mediante sufragio popular) sobre los actores y agencias de poder formal e institucional se expresa en el último informe del entonces presidente de la República Luis Guillermo Solís<sup>6</sup>, de manera similar como lo expresó en el informe presidencial del año 2017 y en su informe de los primeros cien días de 2014 (ver Presidencia de la República 2014).

El 2 de mayo de 2018, el presidente Solís Rivera presentó ante la Asamblea Legislativa un documento de 95 páginas titulado *Costa Rica volvió a construir su futuro* (Presidencia de la República de Costa Rica). En su discurso resume en 100 puntos los hechos más relevantes durante su administración, los cuales agrupa en aspectos económicos, tecnológicos, de infraestructura, de pobreza, de ayuda social, y ambientales. (Solís Rivera 2018).

No obstante, en ese documento y en posteriores entrevistas, Solís Rivera también advirtió el obstáculo que representan para el desarrollo del país algunas normativas jurídicas vigentes para la administración pública y la sistemática actividad de oposición o veto de grupos de poder fácticos para aprobar reformas urgentes como la fiscal (Oviedo 2018).

### **3.1. La Asamblea Legislativa: expresión formal del pluripartidismo que llegó para quedarse**

El resultado de las elecciones de febrero de 2018 confirmó el cambio del pasado bipartidista a un sistema de partidos políticos pluri o multipartidista. Sin embargo, el actual esquema multipartidista no ha significado necesariamente, parafraseando a Gram-

---

6 A lo largo de la historia política costarricense, los partidos políticos, sectores sociales y, en general, los distintos actores sociopolíticos y económico, esperan la presentación del informe de labores de la persona en la Presidencia de la República, para reconocer o criticar si la administración se atribuye algún logro que no le pertenece, para criticar la omisión de detalles o temas y para dar a conocer qué estuvo mal durante los cuatro años. En pocas palabras, los grupos de oposición suelen aprovechar el discurso final de la o el mandatario para destacar los yerros, soslayar los logros y destacar qué podría haberse hecho diferente.

sci, que «lo viejo terminó por irse y lo nuevo por sustituirlo» (Meneses 2015). Hay hechos contundentes que demuestran que la fragmentación del sistema de partidos es una tendencia sólida en la Costa Rica del siglo XXI. Por ejemplo, los resultados en las elecciones nacionales del 2002 hasta el 2018, la conformación de los gobiernos locales, los realineamientos en las simpatías partidarias y la profunda corporativización de las políticas públicas, demuestran la dificultad de consensos mínimos. Y, parte de sus repercusiones se manifiestan, en la debilidad para concretar medidas en reformas consideradas urgentes, como la fiscal y la del sistema de representación política.

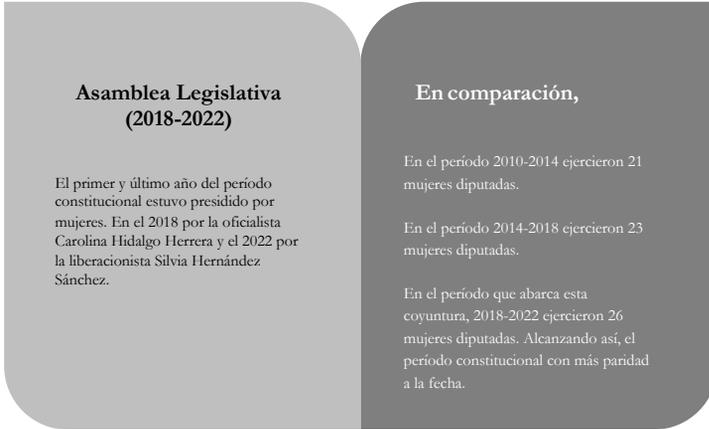
Ahora bien, estas y otras características o situaciones de la política nacional no han conllevado aún cambios sustantivos en la institucionalidad de la democracia costarricense y quizás mucho menos en las prácticas tradicionales de los actores políticos y poderes de facto. La *vieja política* sigue vigente y operando como veto a formas alternativas de actuación y decisión en el ámbito de lo público. La Asamblea Legislativa es un escenario donde esta situación de empate por vetos mutuos se expresa claramente y las personas electas en Cuesta de Moras y en Casa Presidencial en 2018 evidenciaron que todavía no terminan de entender y mucho menos de adaptarse a esos cambios societales o de época.

En la última semana de la administración Solís Rivera y como preámbulo al inicio de la administración Alvarado Quesada, se conformó el nuevo Poder Legislativo, con la participación de 7 partidos políticos, todos en condiciones de minoría, con el partido al mando del Ejecutivo como tercera fracción en número y, para agravar la fragmentación, la mayoría de ellos con disputas y divisiones internas que permitieron prever que en realidad se trataba de bancadas con intereses más personales y corporativos que partidarios.

No obstante, la elección del primer directorio Legislativo no fue sorpresa. En los seis puestos en disputa se eligieron a representantes de cuatro partidos políticos, un matiz pluripartidista

que se consideraba importante para la búsqueda de consensos en el trámite de proyectos de ley.

### Diagrama 2.3. Asamblea Legislativa y género



Fuente: Elaboración propia.

Carolina Hidalgo del Partido Acción Ciudadana (PAC) ganó la presidencia y se convirtió así en la tercera mujer en asumir dicho cargo, la más joven y la primera en los últimos 18 años (Bosque et al. 2018). La Unidad Social Cristiana (PUSC) obtuvo la Vicepresidencia y la Segunda Prosecretaría, el Partido Liberación Nacional (PLN) la Primera Secretaría y la Primera Prosecretaría y el Partido Restauración Nacional (PRN) la Segunda Secretaría (Bosque et al. 2018). Asimismo, es relevante que cinco de los seis puestos por elegir lo ganaron mujeres, aspecto sin lugar a duda novedoso en la historia de la política costarricense. Este directorio legislativo y la conformación de las comisiones plenas y permanentes hacían previsibles disputas álgidas entre los partidos políticos y a lo interno de ellos, así como el predominio de acuerdos temáticos puntuales, coyunturales de muy corto plazo e interpersonales. Las alianzas de mayor plazo o en materias consideradas estratégicas por los propios partidos se avizoraban

más complicadas, sobre todo por los grupos de poder de facto que influyen de manera decisiva en las dinámicas partidarias legislativas.

Por otra parte, días previos a la elección del directorio, el PAC y el PUSC, su aliado en segunda ronda, lograron entablar un acuerdo mínimo con el partido Frente Amplio (FA) para dar prioridad a los temas de reforma del Estado, lucha contra la corrupción y estabilidad económica, entre otros (Chinchilla y Sequeira 2018). Dicho acuerdo mínimo se interpretó como una alianza entre los oficialistas y sus aliados en segunda ronda electoral que operó como contrapeso de las bancadas legislativas minoritarias más numerosas (PLN y PRN).

Durante la campaña electoral de segunda ronda liberacionistas y evangélicos evidenciaron cercanía y afinidades temáticas en temas como la defensa de la familia tradicional, la lucha contra el aborto terapéutico, la oposición al matrimonio de personas del mismo sexo, que se materializaron en una manifiesta *oposición responsable* que, entre otros resultados, produjo la elección en el directorio legislativo de Ivonne Acuña, entonces diputada del PRN (Herrera Salazar 2018).

Además, desde el primer día de labores, los partidos políticos expusieron cuáles serían sus prioridades para los próximos cuatro años (Herrera Salazar 2018) y con ello dejaron claro que las mayores tensiones o disputas intralegislativas y con el Ejecutivo durante el cuatrienio en marcha iban a darse en los temas de combate a la corrupción, propuestas para combatir el déficit fiscal y los derechos humanos (Cascante 2018a).

También, desde la primera semana de la Asamblea Legislativa recién conformada se dieron desencuentros y demostraciones de poder entre las fracciones parlamentarias. Como era de esperarse, uno de los asuntos con mayores tensiones fue la conformación de las comisiones, especialmente aquellas encargadas de abocarse a conocer y tramitar en primera instancia los proyectos de reforma fiscal. Por ello no fue extraño el prematuro reclamo del PRN contra la Presidencia de la Asamblea de-

bido a la composición de la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios. Igualmente, tampoco fueron del gusto de todas las bancadas la conformación y los presidentes a cargo de los miniplenarios o comisiones con potestad legislativa plena, cuyas presidencias fueron otorgadas a representantes de tres partidos de oposición al PAC.

Hasta este punto, el análisis se ha referido a las bancadas y los partidos políticos presentes en la Asamblea Legislativa de modo casi monolítico o, en otras palabras, como si fueran una totalidad homogénea o sin fracturas internas. Sin embargo, esto no es así. Al multipartidismo hay que complejizarlo mostrando las profundas divisiones, disputas y hasta separaciones o disidencias que se observan a lo interno de la mayoría de los partidos políticos. Así, el 1 de mayo, fracciones como la del PLN o la del PRN pretendieron mostrar unidad organizar reuniones y desayunos con sus excandidatos presidenciales Antonio Álvarez Desanti y Fabricio Alvarado, respectivamente.

La unidad interna de la mayoría de los partidos políticos costarricenses, sin embargo, es más aparente que real, ya que existe un listado de situaciones que evidencian de modo esquemático o sintético esas fracturas de los partidos. Por un lado, solamente un par de semanas después de la segunda ronda, la entonces diputada del PRN Alexandra Loría declaró que su partido sufría desde hacía meses una división interna y distanciamientos entre el excandidato presidencial Fabricio Alvarado y el presidente del partido Carlos Avendaño (Chinchilla Cerdas 2018a).

Dicha división a lo interno del PRN se evidenció aún más cuando al finalizar el mes de mayo Carlos Avendaño denunció ante el TSE que la recién concluida campaña electoral de su organización había sido financiada mediante una *estructura paralela*, estructuras que están expresamente prohibidas en la normativa jurídica nacional. En ese mismo período, el exjefe de campaña, Juan Carlos Campos, alegó necesitar al menos 300 mil dólares para pagar servicios de varias empresas que él contrató. Además de ese monto, Avendaño denunció pagos de 115.500.000 colo-

nes a la empresa del cantante Luis Alonso Naranjo (Crescendo Mercadeo y Publicidad) y 18 millones de colones a la empresa Opinión Política C y C por seis encuestas aplicadas por la empresa Opol Consultores durante escasos 35 días (Cambroneiro 2018c). Con el objetivo de aclarar los vínculos entre PRN y OPol, el recientemente electo José María Villalta (diputado frenteamplista) presentó una moción en la Comisión de Control del Ingreso y Gasto Públicos, pero el 4 de junio la mayoría de los integrantes de la Comisión rechazó la propuesta (Madrigal, R. 2018b).

Por otra parte, antes de iniciar sus labores en la Asamblea Legislativa, la fracción de dos escaños del Partido Republicano Social Cristiano (PRSC) dio señales de división, por un lado, entre dos compañeros (Dragos Dolanescu y Otto Roberto Vargas) y, por otro, entre Dolanescu y el líder del partido, el expresidente Rafael Ángel Calderón Fournier. Asimismo, en el Partido Integración Nacional (PIN) su diputado Erick Rodríguez Steller se separó de su bancada y se declaró *independiente* el 5 de abril de 2018 tras la salida de ese partido del excandidato Juan Diego Castro (Madrigal, R. 2018a), lo cual dejó la fracción con solamente tres personas diputadas.

Por otra parte, a raíz de la peor derrota electoral del PLN cuando ni siquiera pudo acceder a la segunda ronda del mes de abril, la Secretaría de Planes y Programas de ese partido político citó, a mediados del mes de mayo, 10 posibles causas del *des-éxito* electoral. También, al finalizar ese mismo mes, el excandidato Álvarez Desanti no pudo presentar un informe sobre la campaña recién concluida debido a falta de quórum en su Asamblea Nacional (Ruiz 2018a).

Al finalizar mayo de 2018, el Tribunal de Ética del PUSC suspendió la investigación contra su diputado Pedro Muñoz por el caso del Cementazo, pues alegó falta de pruebas. Sin embargo, su asamblea nacional se vio en la necesidad de aprobar el 29 de abril una reforma a sus estatutos para que personas dirigentes de esa agrupación pudiesen formar parte del Gobierno sin que

eso significase perder su militancia socialcristiana. Inicialmente algunas lecturas apuntaban a que esa decisión fue tomada con el fin de favorecer una posible nueva candidatura presidencial en el año 2022 del entonces ministro de la Presidencia Rodolfo Piza. No obstante, el desarrollo de los hechos evidenció que ciertas mayorías a lo interno del partido y opositoras de Piza pretendían desgastar la imagen del ministro y de otras personas del PUSC que lo acompañaron en el gobierno de Carlos Alvarado y con ello socavar una nueva aspiración presidencial.

### **3.2 "It's the money, stupid...". Cogobierno PAC-PUSC con participación del PLN: con todo por la reforma fiscal.**

La noche del 26 de abril del 2018, el presidente electo Carlos Alvarado presentó el gabinete que lo acompañaría en su gobierno de unidad nacional. Congruente con lo prometido en su campaña, Alvarado logró construir un equipo de Gobierno con jerarcas provenientes de varios partidos y con equidad de género (Rivera 2018). Una primera mirada a dicha composición partidaria permite observar que el partido oficialista tenía una mayoría numérica entre ministerios y presidencias ejecutivas, pese a no ser absoluta: de los 45 integrantes, alrededor de un 44,4% eran provenientes del Partido Acción Ciudadana. Por su parte, 11 miembros del equipo de Gobierno (un 24,4%) eran actores pertenecientes al Partido Unidad Social Cristiana, mientras que del Partido Liberación Nacional fueron nombrados 5 integrantes (un 11,1%). El resto del Gabinete estuvo conformado por el Frente Amplio en la Presidencia Ejecutiva del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) y el Partido Curridabat Siglo XXI en el Ministerio de Educación Pública (MEP), con Patricia Mora y Édgar Mora, respectivamente, y por siete jerarcas sin militancia política reconocida (Cambronero 2018a).

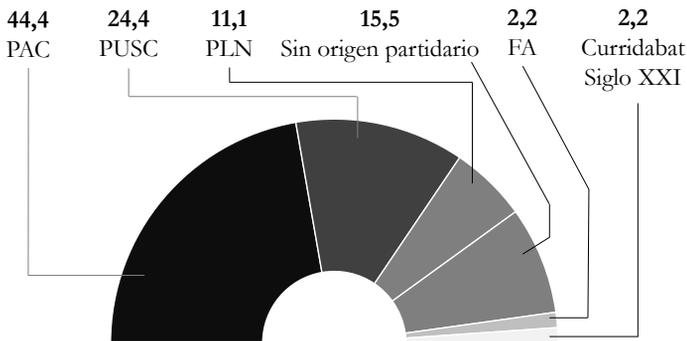
La composición partidaria demuestra que el presidente Al-

---

7 En una traducción libre podemos interpretar esa frase como que lo más importante en política es la economía y el dinero.

varado dejó en manos de dirigentes del PUSC y del PLN y, en general, de representantes de los grupos y de los think-tanks económicos más importantes del país (ANFE, Academia Centroamérica, CINDE, cámaras empresariales, Alianza Empresarial para el Desarrollo (AED), Bolsa Nacional de Valores) la continuación del modelo más orientado al llamado neoliberalismo y el manejo de la economía del país para los próximos cuatro años. No en vano, su primer viaje al exterior a mediados de junio fue a Washington para tranquilizar a inversionistas y organismos financieros internacionales, tal como lo hizo hace cuatro años su antecesor Luis Guillermo Solís.

**Gráfico 2.1. Composición del gabinete de Carlos Alvarado por partido político**

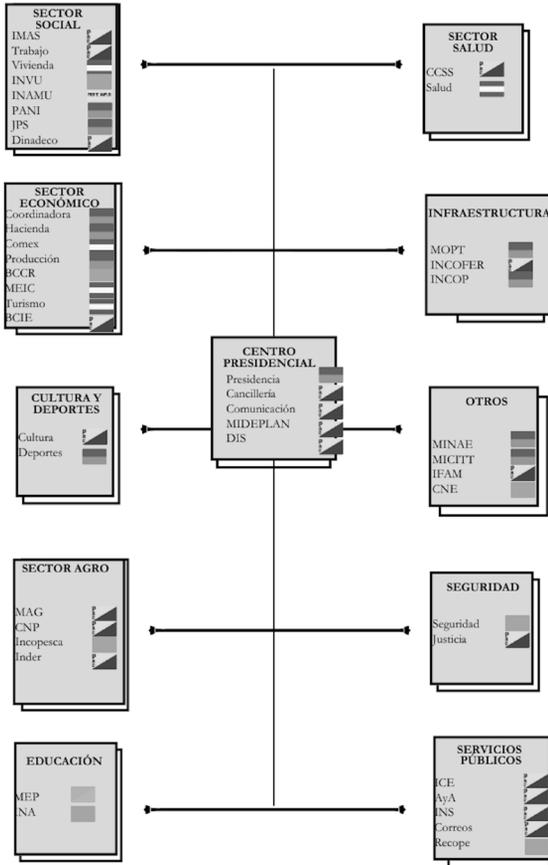


Fuente: Elaboración propia basada en Cambronero, 2018.

La composición partidaria demuestra que el presidente Alvarado dejó en manos de dirigentes del PUSC y del PLN y, en general, de representantes de los grupos y de los think-tanks económicos más importantes del país (ANFE, Academia Centroamérica, CINDE, cámaras empresariales, Alianza Empresarial para el Desarrollo (AED), Bolsa Nacional de Valores) la continuación del modelo más orientado al llamado neoliberalismo y el manejo de la economía del país para los próximos cuatro años. No en vano, su primer viaje al exterior a mediados de junio fue a Washington para tranquilizar a inversionistas y organismos fi-

nancieros internacionales, tal como lo hizo hace cuatro años su antecesor Luis Guillermo Solís.

**Diagrama 2.4. Distribución partidaria de los ministerios y presidencias ejecutivas nombradas por Carlos Alvarado Quesada**



Fuente: Elaboración propia basada en Cambroner, 2018.

Esta observación no se basa únicamente en los aspectos cuantitativos de la distribución de los puestos del equipo de gobierno,

pues también debe tomarse en cuenta la parte cualitativa. Es decir, es necesario observar no solo cuántos puestos manejaba cada grupo, sino también cuáles y en manos de quienes estaban. En relación con esto, llama la atención el hecho de que Alvarado cedió el Ministerio de la Presidencia (clave en la coordinación Ejecutivo-Legislativo) a Rodolfo Piza Rocafort, el Ministerio de Hacienda (ente gestor de la política fiscal por excelencia) a Rocío Aguilar Montoya y la coordinación del equipo económico (con rango ministerial) a Edna Camacho Mejía (Rivera 2018). Todos ellos son actores provenientes del Partido Unidad Social Cristiana y, todavía más relevante, de los poderes fácticos previamente mencionados, principalmente de la Academia de Centroamérica<sup>8</sup>.

De la misma forma, destaca la creación de un Ministerio (sin cartera) de Coordinación con el Sector Privado con André Garnier Kruse a la cabeza. Este es un actor con amplio recorrido empresarial en zonas francas, en el sector bancario (a través del Banco BCT) y en el Consejo Nacional de Concesiones (Rivera 2018). Un par de años después, como veremos en los próximos capítulos, y gracias a varios trabajos de investigación de redes, se evidenció su relación con otros grupos que han disputado la *jefatura* de la representación empresarial organizada en el país, como la Alianza Empresarial para el Desarrollo (AED) y Horizonte Positivo, las cuales además han sido sumamente influyentes en la definición y ejecución de las políticas públicas, principalmente en materia económica (Díaz 2020).

Otro nombramiento que sobresale en este punto es el de Rodrigo Cubero Brealey, exfuncionario del Fondo Monetario Internacional y también asociado a la Academia de Centroamérica, como presidente ejecutivo del Banco Central. Asimismo, llaman la atención los nombramientos de personas provenientes de Liberación Nacional en el Ministerio de Comercio Exterior y el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (Dyalá Jiménez

---

8 En su sitio web, la propia Academia de Centroamérica los incluye entre sus «asociados».

Figueres y Victoria Hernández Mora, respectivamente).

En virtud de este análisis, el Observatorio de la Política Nacional desde el inicio caracterizó la administración Alvarado Quesada como un gobierno de unidad tripartita, más que un gobierno de unidad nacional (OPNA 2018a). También, advirtió que, producto de esta correlación de fuerzas, las propuestas gubernamentales en materia fiscal se iban a decantar por la reducción del gasto público, por la disminución de los llamados *privilegios* del sector público, por la aprobación de impuestos sustancialmente regresivos y, en general, por favorecimiento de lo privado en detrimento de lo público (OPNA 2018b). Y en efecto, las discusiones predominantes sobre este tema y sobre otros similares avanzaron en el sentido corporativista advertido por el Observatorio.

La administración Solís Rivera había presentado ante el país y ante la Asamblea Legislativa una propuesta múltiple de reformas fiscales, que no pudo avanzar durante más de dos años, centrada en la disputa de los principales grupos de poder (fácticos e institucionales) por una aparente contradicción: reducir el gasto público o aumentar impuestos. Con ese antecedente inmediato, en los dos primeros meses de la nueva legislatura del periodo 2018-2022 los proyectos de reforma fiscal fueron el tema central que acaparó la agenda del poder legislativo, pero también la del Ejecutivo y la mediática.

Desde hacía al menos dos décadas el país no había podido aprobar una reforma tributaria y fiscal sustantiva que atacara o al menos mitigara la crítica situación de sus finanzas públicas. Ni los gobiernos del PLN (1994-1998, 2006-2010 y 2010-2014), del PUSC (1998-2002 y 2002-2006) ni el primer gobierno del PAC (2010-2014) pudieron avanzar en la reforma. Sin embargo, dichos gobiernos, así como los principales actores de poder económico nacionales y transnacionales insistieron en "recordar" constantemente que el país se encontraría al borde del colapso si no se aprobaba una reforma tributaria y fiscal profunda. En esa misma línea, la administración Alvarado Quesada

tomó desde su inicio el tema como prioridad en su agenda.

La situación macroeconómica del país ha sido considerada como «el peor escenario económico desde hace 30 años», con un déficit fiscal de 7,1%. Elementos como la deuda que se estimaba equivalente a 3,4 veces más que los ingresos del Gobierno y el poco tiempo para solucionarlo hacían que todo el país prestara atención al *debacle económico*. Las personas especialistas en economía coincidían mayoritariamente en que ya se habían agotado todas las vías posibles para subsanar desajustes económicos sin recurrir a una reforma fiscal<sup>9</sup>. Asimismo, la posición de Costa Rica ante las calificadoras de riesgo estaba estimada como *Ba2 negativo*, a diferencia de 8 años atrás que se calificaba como *Baa3 estable*<sup>10</sup>. Para agravar el panorama, además, el presidente norteamericano Donald Trump anunció en el año 2017 aumentos graduales en las tasas de interés<sup>11</sup> (Adelfang 2018).

El 3 de mayo de 2018 la Contraloría General de la República presentó su memoria anual. En ella mostró algunas debilidades en el registro financiero y evidenció sumas pagadas adicionalmente en el Ministerio de Educación Pública, diferencias en el pago de la Caja Costarricense de Seguro Social y del Ministerio de Hacienda y 2.530.000 colones pagados de más en los regímenes de pensiones *por errores, caducidades o fallecimientos*. Todas estas deficiencias fueron parte de los causantes de la situación crítica de las finanzas públicas. De igual forma, la contralora Marta Acosta indicó el incumplimiento del principio de equilibrio (balance en-

9 La principal fuente para recaudar fondos desde el Gobierno es mediante impuestos, sin embargo, cuando se gasta más de lo que ingresa se financia mediante bonos que vende al sector privado.

10 La calificación de riesgo de Moody's contempla 21 posibles calificaciones, que abarcan desde la Aaa (bonos de deuda de mayor calidad y menor riesgo posible) hasta la C (bonos de la peor calidad posible, típicos de una economía en default). La calificación «Baa3» es la décima mejor calificación, con un riesgo moderado a largo plazo y capacidad para amortizar a corto plazo. Por el contrario, la calificación «Ba2» es dos niveles peor y ya se encuentra dentro del rango de las inversiones especulativas con un riesgo significativo a largo plazo.

11 Es decir, los bonos de deuda pública de Estados Unidos iban a ofrecer mayor rentabilidad a los prestamistas, por lo que para algunos podía resultar más atractivo adquirir bonos estadounidenses que bonos de Costa Rica.

tre ingresos y gasto) en el déficit fiscal (Sancho 2018a).

Así, los esfuerzos de la anterior Asamblea Legislativa avanzaron hacia la discusión sobre la Ley de Responsabilidad Fiscal. Sin embargo, la vía rápida como una vía de aprobación de proyectos de ley fue vista por las nuevas personas legisladoras como un impedimento para poder intervenir en el debate, por lo que optaron por conformar una comisión especial que les permitiera volver a presentar mociones al proyecto. Carolina Hidalgo, entonces presidenta del Congreso, propuso un plazo de seis meses para la discusión, con lo que buscaba equilibrar la urgencia de la aprobación de la ley con el derecho de enmienda de la nueva Asamblea Legislativa.

En general, las fracciones legislativas del PLN y del PUSC coincidían en que la contención del gasto del Ejecutivo debía ser un asunto al que se le debía prestar mayor atención en los espacios de diálogo y en los análisis para brindar el apoyo o no al plan fiscal. Sin embargo, el PRSC, el FA, el PRN y el PIN expresaron distintas discrepancias u objeciones puntuales a la iniciativa (Ramírez, A. 2018). Por ejemplo, algunas personas diputadas de dichos partidos argumentaban que la prioridad era resolver el gasto exagerado del Gobierno y el sector público. Otros, al contrario, argüían que la recolección de impuestos es insuficiente e ineficiente y que la evasión y elusión fiscales son enormes. Para este grupo, otro problema omitido en el plan era la subejecución de presupuestos en las instituciones públicas, además de que consideraban contraproducente para las mayorías populares el gravamen sobre la canasta básica (planteado en un 2% en ese momento). Asimismo, argumentaban que los precios de los medicamentos, los servicios de salud y la educación privada serían afectados. En este marco, Víctor Morales Mora (jefe de fracción del oficialista PAC en ese entonces) manifestó que, a pesar de las dudas y oposición, existían posibilidades de construir un acuerdo políticamente viable en torno a la reforma fiscal.

Al cierre del primer cuatrimestre del 2018, el déficit primario del Gobierno central alcanzó los 670.560.000 colones, los

cuales corresponden al 1,9% del Producto Interno Bruto (PIB), un porcentaje mayor al presentado en el primer cuatrimestre del 2017, año en el que fue del 1,8 % (Sancho 2018b). La ministra de Hacienda Rocío Aguilar reiteró que estos resultados desfavorables reflejaban la urgencia que suponía el escenario económico y fiscal. Sumado a esto, el Gobierno entrante solicitó la colaboración de las diferentes tendencias políticas y sostuvo una reunión con los expresidentes Óscar Arias, Rafael Ángel Calderón, Laura Chinchilla, José María Figueres, Abel Pacheco, Luis Guillermo Solís y Miguel Ángel Rodríguez, quienes mostraron públicamente su apoyo a los esfuerzos del Poder Ejecutivo, pero sin dejar de reconocer que ellos en sus respectivas administraciones lo intentaron, pero no lo consiguieron (Valverde 2018a).

A todo esto, dentro de las decisiones tomadas para mejorar las finanzas públicas, a inicios de junio el presidente Alvarado suscribió una resolución, un proyecto de ley, cuatro decretos y cinco directrices que ordenaban la ejecución de diversas medidas para contener el gasto en el Estado. Entre las medidas se ordenó que los salarios del Gobierno central subieran un mismo monto con base en el salario más bajo (no un porcentaje), que el Servicio Civil calculara las anualidades como un monto nominal fijo (no como porcentaje del salario base), que se disminuyera el pago del incentivo de prohibición, que el Presupuesto Nacional 2019 no creciera con respecto al del 2018, que se redujeran las plazas vacantes, que se renegociaran convenciones colectivas, entre otras (Chinchilla Cerdas 2018b). Además, la ministra Aguilar se comprometió a presentarle a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley para reformar el empleo público (salarios, remuneraciones, incentivos y demás) a más tardar el 1 de junio de 2019 (ibid.).

De manera complementaria, el 23 de junio el presidente anunció el nombramiento de 23 personas que integrarían dos nuevas comisiones de notables enfocadas en la reforma del Estado y de la administración pública. El objetivo la propuesta era que los *notables* allí escogidos brindaran al Gobierno

recomendaciones mensuales que se tradujeran en proyectos de ley y decretos ejecutivos (Ruiz, G. 2018b). No obstante, desde el principio esta estrategia le acarreó críticas al presidente por parte de sectores sociales y de la academia, debido a su carácter elitista, excluyente y de escasa representatividad de la población costarricense (Villalobos Saborio 2018a). En la misma línea de la administración Alvarado Quesada, las dos comisiones contaron con la presencia de actores vinculados a los grandes intereses y poderes fácticos antes mencionados, tales como la propia Edna Camacho, Jorge Guardia y Kevin Casas (exvicepresidente en el segundo gobierno de Óscar Arias y quien participó en la elaboración del denominado Memorándum del miedo, en la coyuntura del referéndum sobre el Tratado de Libre Comercio con Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana en el año 2007).

La labor de dichas comisiones fue discreta y la mayor parte del tiempo pasó desapercibida a nivel público. A mediados de 2019 se informó que la Comisión de Reforma del Estado había sufrido al menos cinco bajas (ya sea por renunciaciones directas o por baja participación en las reuniones), mientras que la Comisión de Reforma a la Administración Pública fue disuelta tras "cumplir con sus objetivos" después de la elaboración del proyecto de ley de empleo público, según el entonces ministro de la Presidencia Rodolfo Piza (González 2019).

Al margen de esta situación, hubo otros hechos de variada naturaleza que provocaron tensiones y conflictos en los primeros meses de la administración Alvarado Quesada. Por ejemplo, la viceministra de Relaciones Exteriores Carolina Fernández se convirtió en la primera baja del gobierno de Carlos Alvarado apenas una semana después de que el presidente iniciara labores. La baja fue producto de una publicación periodística que revelaba que Fernández había sido sancionada en 2010 por abandono de labores (Lynch 2018). Asimismo, los nombramientos de Rodrigo Carazo Zeledón (embajador ante la ONU) y Ottón Solís Fallas (representante país en el Banco Centroamericano de In-

tegración Económica) generaron polémicas y cuestionamientos, debido a que ambos fueron nombrados anteriormente por el presidente Alvarado como garantes éticos del Gobierno.

Además, fue polémico el nombramiento de Fabián Solano y Eduardo Solano en viceministerios de las carteras de Justicia y de Seguridad, ya que previamente habían sido partícipes de un grupo de la juventud del PAC que en 2015 propuso aprovechar recursos del Gobierno para beneficio partidario (Murillo 2015). Por último, se reveló también que el ministro de la Presidencia, Rodolfo Piza, anunció el nombramiento de 43 personas en las juntas directivas de la mayoría de las instituciones sin haber revisado los informes de la Procuraduría de la Ética Pública.

### **3.3 Los grupos y actores de poder fáctico: ¿ganan en 'río revuelto'?**

Pese a tener el privilegio de monopolizar la representación política, los partidos políticos pierden paulatinamente la capacidad para fabricar soluciones viables para las necesidades de la política nacional. El análisis de las instituciones formales, cuyas autoridades emanan aparentemente de los partidos políticos, sigue siendo importante; aunque, parecen ser aún más relevantes las dinámicas de grupos de presión e interés, movimientos sociales (populares o no) y otros actores y agencias de poder que, sin exponerse al escrutinio público como sí lo hacen los partidos, tienen presumiblemente más capacidad de incidencia en las políticas públicas.

El OPNA advirtió desde su primer análisis de coyuntura que es necesario observar las dinámicas de la política más allá de lo formal y de las instituciones democráticas representativas. Hay que dar particular seguimiento a la actividad de los poderes fácticos pues lo que se expresa en estos espacios instituciones solo puede comprenderse por medio de la influencia o la acción directa de estos poderes, aunque la opinión publicada en los medios de comunicación tradicionales (también poderes de facto)

suele soslayar este hecho y reducir la política a lo que hacen los partidos políticos y "los políticos". Por eso, es necesario resaltar la actividad de grupos de poder no visibilizados ni entendidos como tales.

En el contexto de esta coyuntura, distintos grupos de presión e interés empezaron a pronunciarse desde antes del 1 de mayo de 2018 y del primer día del nuevo gobierno del PAC. Así lo dejó claro el arzobispo de San José, monseñor José Rafael Quirós, en la misa de honor a San José Obrero (donde también participa el presidente de la República cada primero de mayo), pues hizo un llamado al diálogo y a evitar situaciones riesgosas para las personas más necesitadas (Noguera 2018).

Por otra parte, Gonzalo Delgado, quien recién había sido nombrado presidente de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de Empresas del Sector Privado (UCCAEP) (Gutiérrez 2018a), solicitó al Gobierno señales claras sobre cómo solucionar el déficit fiscal, ya que argumentó que de lo contrario, la calificación de riesgo tendría implicaciones directas al sector empresarial por el aumento en las tasas de interés. Los dirigentes de las principales cámaras empresariales se mantuvieron en apoyo a la generalidad de propuestas contenidas en el plan fiscal, pero eran enfáticos en condicionar su apoyo al requisito previo de contener el gasto público y de no afectar algunas áreas o actividades como la salud, la educación, la agricultura y la exportación (Gutiérrez 2018c). Las cámaras y el Gobierno coincidieron en que se debía aumentar la competitividad del país y por eso no había que descuidar oportunidades como la incorporación del país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (Gutiérrez 2018b).

Por lo que respecta al bloque sindicalista, el día internacional de las personas trabajadoras (1 de mayo) motivó una convocatoria para marchar contra la reforma fiscal por las calles de San José. Así, la amenaza de las iniciativas oficialistas de las reformas fiscal y del empleo público terminó por unir coyunturalmente al sindicalismo costarricense, escindido por varios años entre

los colectivos Bloque Unitario Sindical y Social Costarricense (BUSSCO) y Patria Justa. El sector sindical enfatizó en la solicitud de retirar el expediente legislativo n° 20580 tras la reunión sostenida el 25 de mayo entre dicho sector, el ministro de la Presidencia, Rodolfo Piza, el segundo vicepresidente de la República, Marvin Rodríguez, y el Ministro de trabajo, Steven Núñez. El encuentro concluyó con la advertencia de protestas, manifestaciones y huelgas si el Gobierno no atendía la solicitud del retiro del precitado proyecto de ley (Mora 2018a).

Los sectores sindicales y solidaristas (Mora 2018b) afirmaron que el diálogo social se había roto a causa de las decisiones unilaterales del Gobierno, sobre propuestas que afectan al sector trabajador y de la orientación neoliberal de la administración PAC. Por ello, el lunes 25 de junio se cumplieron las amenazas y el sector público realizó una primera huelga nacional, la cual, sin embargo, fue insuficiente para evitar que el proyecto continuara impulsándose desde el Gobierno.

La coyuntura resultó una suerte de "abreboca" sobre el carácter que distinguiría la administración de Alvarado Quesada en relación con posteriores agudizaciones de conflicto social. Amparado en la urgencia de solventar el estado de las finanzas públicas, el presidente descartó cualquier tipo de acercamiento verdadero a los sectores populares y, por el contrario, se mantuvo firme en una alianza tripartita (PAC-PUSC-PLN) con sectores de élite económica nacional, medios de comunicación dominantes y, posteriormente, organismos financieros internacionales. Esta situación empezó a marcar un precedente con respecto al predominio de una lógica de amigo/enemigo en diversos ámbitos a lo largo de su cuatrienio: sector privado versus sector público, Valle Central versus periferia, *demócratas* versus *subversivos antidemocráticos* y otras tantas polarizaciones que se incrementaron en su gobierno.

En posteriores coyunturas se seguirá observando esta tendencia, ya que, como se mencionó anteriormente, fue la tónica de la administración Alvarado Quesada. De momento, lo que en

este punto se advierte con respecto a la coyuntura en cuestión es una serie de puntos relacionados entre sí: la inescrupulosa capacidad de mando de los poderes fácticos vinculados a las clases económicas dominantes sobre los actores gubernamentales de carácter formal-; el predominio de discursos que apuntan a la *culpabilización* de lo público por las diversas problemáticas estructurales de las que adolece el país desde hace varias décadas; la agudización de la crisis de representación, producto de demandas no atendidas a crecientes sectores de la población costarricense, y el crecimiento de los ciclos de protesta por el descontento con varias de las situaciones previamente mencionadas.

### **3.4. Los primeros cien días de la agenda económica hegemónica y excluyente**

En Costa Rica se espera normalmente con gran expectativa el balance de los primeros tres meses de cada administración, sobre todo a partir de la llegada del nuevo siglo. Diversos sectores, agentes de poder (institucionales y fácticos), medios de comunicación y formadores de opinión evalúan la situación actual del país y sus perspectivas a futuro al iniciar cada gobierno o reaccionan al balance que hace la persona al mando en Casa Presidencial. Sin embargo, esto no se trata de una disposición jurídica, sino que es más bien una práctica relativamente reciente en la política nacional, conocida popularmente como la evaluación de los primeros cien días del gobierno entrante<sup>12</sup>.

El anterior presidente de la República, Luis Guillermo Solís

---

<sup>12</sup> En la actualidad muchos países con forma de gobierno presidencial tienen esta práctica o costumbre (v. g. los latinoamericanos). Se considera que su origen más cercano son los informes que en Estados Unidos de Norteamérica presenta el presidente de la nación, costumbre que se practica desde Franklin Delano Roosevelt. Otras fuentes indican que hay un antecedente más antiguo: la evocación del período conocido como los Cien Días de Napoleón, que es el intervalo de tiempo desde que el emperador escapa de Elba hasta que es derrotado en la batalla de Waterloo.

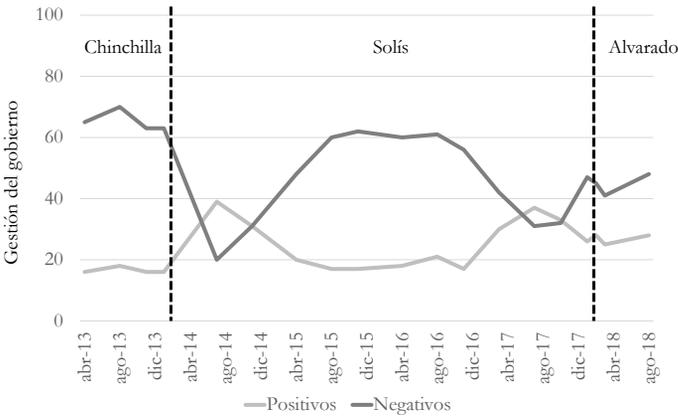
Rivera, confirmó en el año 2014 la creciente expectativa sobre los primeros cien días con un acto mediático en el Teatro Popular Melico Salazar. Solís Rivera generó gran polémica durante varios meses, pues afirmó que se había encontrado una situación país llena de problemas, temas irresueltos acumulados y corrupción. En sus palabras, se había encontrado "la finca encharralada".

El presidente Alvarado, por su parte, quiso bajar las expectativas al cumplirse sus primeros cien días. Se limitó a conceder entrevistas en programas en medios de comunicación, a una conferencia de prensa y a la publicación de un escrito de su autoría sobre ese tema. Es posible interpretar que en Casa Presidencial anticiparon que el resultado de sus primeros cien días sería negativo y que prevalecería el pesimismo sobre la gestión de su gobierno, debido a los evidentes problemas internos de su propio partido político (acumulados desde el anterior gobierno o acrecentados en el suyo), la cesión de protagonismo o liderazgo de su ministro de la Presidencia Rodolfo Piza y la agenda país que presentaba casi como único tema el mal estado de las finanzas públicas. A todo esto se suman las enormes dificultades para el diálogo y lograr acuerdos con una gran cantidad de grupos de presión o poderes fácticos y partidos políticos (que tampoco escapan de las disputas personalistas, por encima de las programáticas, y más bien confirman con sus acciones que son una expresión de intereses particulares y corporativos).

Precisamente, por lo que respecta al balance de la ciudadanía de los primeros cien días de la administración Alvarado Quesada, es necesario apuntar que en al menos los últimos 20 años, después de finalizadas las campañas electorales presidenciales y durante varios meses al inicio de los nuevos gobiernos, los estudios de opinión pública y las evaluaciones de medios de comunicación y de otros actores políticos mostraron que las mayorías ciudadanas valoraban como positiva la labor de la administración entrante y con optimismo el futuro cercano de su gestión. Ese período de evaluación complaciente se conoce de

modo coloquial en Costa Rica como la *luna de miel* entre el nuevo Gobierno y los costarricenses.

**Gráfico 2.2. Evaluación de la gestión del Gobierno (2013-2018)**



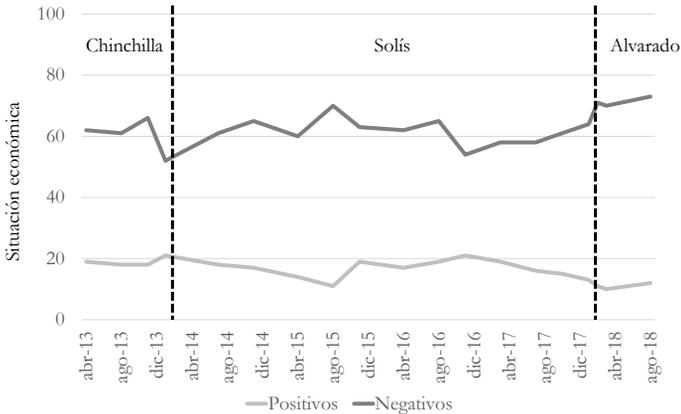
Fuente: Encuesta de Opinión Pública CIEP-ECP, 22 de agosto de 2018

Sin embargo, según publicó el CIEP en su estudio de opinión pública de agosto de 2018, el gobierno de Alvarado Quesada no disfrutó de esa tradicional luna de miel (CIEP 2018d). El estudio releva que las opiniones desfavorables sobre dicho gobierno superan las opiniones favorables (gráfico 2.2), valoración que contrasta con los inicios de los gobiernos de Laura Chinchilla y Luis Guillermo Solís. El nivel de desaprobación del gobierno entrante se parece al resultado de los últimos meses de la administración Solís Rivera, lo que indica que el llamado capital político del nuevo gobierno se erosionó rápidamente apenas concluida la segunda ronda electoral.

Si bien el presidente Alvarado Quesada, al ser valorado individualmente, acumulaba más opiniones positivas que su gobierno, cuando se le evaluaba como equipo o colectivo las perspectivas de apoyo a su gestión en el futuro se tornaban pesimistas o poco halagüeñas, pues los niveles de desaprobación con apenas cien días se parecían al panorama de cierre de los gobiernos anteriores tras sufrir más de 3 años de desgaste.

En el gráfico 2.3 se muestra cómo al negativismo del momento se le sumaba el pesimismo con respecto al rumbo del país. Para agravar la situación, el informe del CIEP indicaba que en cinco años nunca se habían obtenido valores tan elevados en la sensación de que la situación económica es mala o muy mala.

**Gráfico 2.3. Percepciones sobre el rumbo del país (2013-2018)**



Fuente: Encuesta de Opinión Pública CIEP-ECP, 22 de agosto de 2018.

Asimismo, en la tabla 1 se observan los principales problemas que identificaba la población encuestada al momento de la realización del estudio.

El desempleo aparecía entre los tres principales problemas desde julio de 2014, pero la situación fiscal se ubicó por primera vez en 2018 en lugar del costo de vida, lo cual indica que este tema logró posicionarse en la opinión pública como urgente después de varios años de presencia en la agenda política nacional, los titulares de los medios de comunicación y el discurso de los principales grupos de poder del país.

La situación de la seguridad o más bien «inseguridad» ciudadana también ocupó los titulares noticiosos y, coincidente con el trabajo de campo del CIEP, ocurrieron hechos violentos o delitos que probablemente aumentaron la percepción de inseguridad en la ciudadanía. Por ejemplo, durante el mes de agosto de

2018 fueron asesinadas jóvenes extranjeras que hacían turismo en distintas zonas del país.

**Tabla 2.1. Principales problemas del país (2013-2018)**

	Agosto 2013	Julio 2014	Agosto 2015	Agosto 2016	Agosto 2017	Agosto 2018
1	Corrupción	Costo de vida	De-sempleo	De-sempleo	De-sempleo	Inseguridad
2	Mala gestión del gobierno	De-sempleo	Costo de vida	Costo de vida	Inseguridad	De-sempleo
3	Costo de vida	Corrupción	Mala gestión del gobierno	Inseguridad	Costo de vida	Situación fiscal

Fuente: Encuesta de Opinión Pública CIEP-ECP, 22 de agosto de 2018.

Ese mismo mes, el presidente Carlos Alvarado y el ministro de Seguridad Michael Soto firmaron un decreto para declarar de interés público la *Estrategia integral de prevención para la seguridad pública: sembramos seguridad*, la cual debía ejecutarse en todos los cantones del país a partir del 1 de septiembre de ese año. Dicha estrategia, apoyada por la Policía Nacional de Colombia y auspiciada por la Embajada de Estados Unidos, establece compromisos y vínculos entre instituciones locales y nacionales, alinea las municipalidades con políticas de seguridad del gobierno nacional, promueve una comunicación más asertiva y define un plan financiero y operativo frente a delitos y otras problemáticas de violencia o riesgo sociales (Méndez 2018).

Además de los problemas del gobierno entrante para atender los asuntos sensibles de carácter interno o *nacional*, en estos cien días también fueron focos problemáticos la política exterior y en particular el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. La designación de la vicepresidenta de la República Epsy Campbell Barr como ministra de Relaciones Exteriores fue inicialmente interpretado como una muestra de la mayúscula importancia que esta administración quería darle a la política exterior y a

las relaciones internacionales. Sin embargo, a pocos meses de iniciada la administración Alvarado Quesada, la Cancillería fue objeto recurrente de cuestionamientos que pusieron a la institución en el ojo mediático durante los meses de julio y agosto de 2018.

A finales del mes de julio, trascendió en los medios de comunicación un mensaje difundido por la jefa del Departamento Consular (González 2018), en el cual se realizan varios comentarios descalificativos para el entonces ministro de Educación, Edgar Mora Altamirano, a raíz de sus declaraciones sobre la Anexión del Partido de Nicoya (Pérez González 2018a). Además, varias personas diputadas han considerado algunos nombramientos en embajadas como *pago de favores* por la anterior campaña electoral (Mora 2018c).

Desde el mes de mayo, todas las semanas se publicó diversa información que puso en entredicho el nombramiento de funcionarios en instancias como las direcciones de Política Exterior y de Servicio Exterior del Ministerio (Mora 2018g), debido a un supuesto incumplimiento del artículo n.º 9 del Estatuto del Servicio Exterior (Mora 2018e). En ese estatuto, se establece la obligatoriedad de nombrar como directores y subdirectores alternos a personas diplomáticas de carrera con rango de embajadores. No obstante, diversas administraciones (incluyendo la de Alvarado Quesada) han interpretado esta norma como un «parámetro» (Mora 2018d) y no como una obligatoriedad pues, a su juicio, esa disposición es contraria a lo que establece el artículo n.º 140 de la Constitución Política (Ministerio de Relaciones Exteriores 2018).

Aunado a lo anterior, se cuestiona la no revocatoria de los directores de la administración anterior, lo que implicó que la vicepresidenta Campbell Barr fuera llamada a rendir explicaciones en la Comisión Legislativa de Asuntos Internacionales (Mora 2018f). Durante los siguientes meses, hubo otra serie de cuestionamientos en su contra; por ejemplo, el nombramiento de su ahijada, Katherine Rivera, como asesora personal (Guti-

érrez 2018d) y el hecho de que su esposo la acompañara en 8 giras internacionales sin que pudieran demostrar que él costeó sus propios gastos (Teletica 2018). Sin embargo, los nombramientos en la Cancillería han sido el motivo del principal cuestionamiento que ha enfrentado Campbell Barr, cuestionamiento que incluso llevó a la apertura de una investigación por parte de la Fiscalía General de la República (Valverde 2018g).

Durante la primera quincena de diciembre, la vicepresidenta presentó a la Asamblea Legislativa su renuncia como canciller sin brindar mayores explicaciones, a pesar de defender la legalidad y la buena fe en los nombramientos por los cuales fue cuestionada (Cascante y Valverde 2018). No obstante, casi tres años después, en agosto de 2021, la Comisión de Control de Ingreso y Gasto Público de la Asamblea Legislativa aprobó un informe que solicitaba la inhabilitación de Campbell Barr para ocupar cargos públicos por cuatro años, ya que fue acusada del delito de incumplimiento de deberes, delito en perjuicio de la Hacienda Pública, delito de nombramientos ilegales y posible tráfico de influencias (Quirós Navarro 2021). Ella, por su parte, alegó una supuesta desestimación de las causas por parte del Ministerio Público, pero la misma institución desmintió dicha desestimación y más bien afirmó tener la investigación en curso (Mora 2021).

Además de las polémicas suscitadas en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, el OPNA identificó en su momento otras razones adicionales para explicar la luna de miel que vivía el Gobierno de unidad tripartita en sus primeros meses. Un primer elemento es que, en el marco de las celebraciones del Día de la Virgen de los Ángeles, la iglesia católica censuró la promoción del aborto y la violencia contra las mujeres que, a su juicio, impulsan los diversos poderes de la República. A esto se le sumó que esa misma semana en las calles de la capital, por un lado, hubo manifestaciones del sector LGTBIQ+ a favor del matrimonio igualitario y, por otro, se llevó a cabo la Marcha por las 2 Vidas promovidas por grupos opositores al aborto ter-

apéutico. Así, en esas fechas *resurgieron* las polarizaciones a raíz de temáticas sociales o culturales.

En la parte económica, el 26 de julio el presidente se reunió con 250 representantes de compañías multinacionales para calmar sus dudas con respecto al rumbo económico del país. Sin embargo, en una reunión sostenida el 6 de agosto para analizar los cien días del Gobierno, la UCCAEP criticó a Alvarado Quesada porque supuestamente no los había considerado como el interlocutor principal del sector privado. Asimismo, según información dada el Ministerio de Hacienda el 20 de agosto, se advertía que el déficit fiscal había llegado a la cifra de 1,1 billones de colones, la más alta de los últimos 6 años. En este marco de desencuentros alrededor de la situación fiscal del país y ante reiteradas quejas de que el Gobierno los había ignorado en la discusión del combo fiscal, los sectores sindicales convocaron a una huelga nacional indefinida a partir del lunes 10 de septiembre (Valverde 2018c).

### **3.5. La (mala) salud de las finanzas públicas y el ajuste fiscal que polariza y moviliza: los partidos políticos y los poderes fácticos se disputan el bien ¿común? y el interés ¿nacional?**

La situación crítica de las finanzas públicas y las propuestas de ajuste fiscal fueron los temas hegemónicos de la agenda política nacional durante los primeros meses de la administración Alvarado Quesada. Ante las disconformidades u oposiciones de los grupos de presión y algunas bancadas legislativas con el texto sustitutivo del proyecto original presentado por el Ejecutivo a la Asamblea Legislativa, se pusieron de manifiesto las demostraciones de poder y la búsqueda de alianzas (algunas más estables, otras volátiles) entre los partidos políticos y de estos con los grupos de presión e interés. Todos reclamaban representar el *interés nacional* y *el bien común*, pero en esos discursos se ocultaban los evidentes intereses corporativos y hasta personales que en

realidad representan.

Los grupos de presión empresarial, y algunos medios de comunicación de los que son socios o patrocinadores, eran más enfáticos en la reducción del gasto público, en la disminución de los supuestos privilegios de un reducido número de empleados públicos y pensionados de lujo, rechazaban nuevos impuestos de carácter progresivo (por ejemplo, renta) e incluso criticaron los regresivos (como el impuesto al valor agregado) y minimizaron la discusión sobre evasión y elusión. Para estos actores y agencias de poder, los favorecimientos a lo privado son *estímulos a la inversión* y el favorecimiento a lo público es *populismo*.

Los grupos de presión sindical y algunos movimientos sociales populares pedían exactamente lo contrario: que se priorizara el ataque a la evasión y elusión de las grandes empresas, que no se redujeran los *derechos laborales adquiridos*, que se modificaran la base y la estructura tributaria para que sea progresiva y que después de esto se discutiera la eventual reducción del gasto público. Según su posición, ellos representan al *pueblo* y los verdaderos *enemigos son los ricos empresarios evasores*.

Ambos bandos solo coincidían en que el Estado es un botín que *los otros* han capturado para su beneficio personal o sectorial. Mientras tanto, el estado de las finanzas públicas empeoraba y las llamadas políticas públicas del país eran mayoritariamente el resultado de un picadillo de favorecimientos corporativos que tienen poco o nada de común, de nacional y de general. Dichos poderes fácticos culpabilizan a los políticos y partidos políticos de turno, pero sin reconocer que la inmensa mayoría de estos solo son mamparas colocadas allí y dominadas por los sectores económicos.

Con todo, la poca influencia que tienen los *poderes* institucionales en la democracia costarricense es todavía muy importante. Lo que algunos autores llaman desde el siglo XIX la *relativa autonomía*<sup>13</sup> de la política con respecto a los intereses corporativos y

13 Para ampliar sobre el tema se recomienda a Poulantzas, Nicos. 1969. *Poder político y clases en el Estado capitalista*. Ciudad de México: Siglo XXI Editores. Asimismo, se recomienda la lectura de Jessop, Bob. 2017. *El Estado. Pasado,*

del mercado es todavía un botín muy apetecido y disputado por la sencilla razón de que son esos poderes formales o del Estado de derecho los únicos que pueden tomar decisiones de carácter obligatorio para el conjunto de la sociedad. Por eso, también es importante su seguimiento y análisis.

### **3.6. Una no tan agradable sorpresa: el hueco presupuestario para el año 2018**

Al iniciar el mes de agosto, el Gobierno de la República solicitó un presupuesto extraordinario a la Asamblea Legislativa, el cual era específicamente de 600 millones de colones adicionales para atender la amortización del pago de deuda interna del Gobierno. La solicitud se justificó argumentando que sin su aprobación no se podrían pagar salarios ni programas estatales urgentes (Mora 2018h).

La necesidad de dicho presupuesto extraordinario se debió al hecho de que el presupuesto de la República para el 2018 (elaborado en 2017, todavía en la administración Solís Rivera y la anterior Asamblea Legislativa) fue presentado por el Ejecutivo «previando» que en 2018 realizarían canjes de deuda<sup>14</sup> y, por ello, la suma presupuestada para la amortización de la deuda fue reducida en un 13,7% con respecto al año anterior. Sumado a esto, el 89% de la deuda colocada hasta diciembre de 2017 fue con menos de un año de plazo en su vencimiento, lo cual generó un faltante de recursos que el gobierno de Luis Guillermo Solís intentó cubrir trasladando vía decreto una suma cercana a los 412.790.000 colones inicialmente presupuestados para la deuda a largo plazo, para pasarla a amortizar deuda a corto plazo. Sin embargo, esa suma de 412.790.000 colones era insuficiente para cubrir el faltante de 511 mil millones de colones (Madrigal 2019). Allí es donde reside la polémica, ya que se cuestionaba al

---

*presente, futuro*. Madrid: Editorial Catarata..

<sup>14</sup> Renovación de préstamos al Estado: los inversionistas prestan más dinero y se prorroga la fecha del vencimiento del pago.

gobierno de Luis Guillermo Solís si ese *bueco* restante lo cubrió desembolsando fondos sin contenido presupuestario.

Algunos encargados directos como Helio Fallas (exvicepresidente y exministro de Hacienda) y Mauricio Herrera (extitular de Comunicación) defendieron públicamente las acciones de la administración Solís Rivera, pues alegaron que cumplieron con advertir la gravedad de la situación fiscal del país y que, además, tomaron decisiones adecuadas como aceptar endeudarse para lograr asumir sus responsabilidades financieras en los últimos meses de gestión. Fallas explicó que el presupuesto del 2018 se elaboró desde junio-agosto del año anterior y, en ese momento, partían de datos estimados diferentes a los efectivamente acaecidos. Además, acusó que dicho faltante de dinero era una consecuencia explícita de la caída en los ingresos del Gobierno.

Según informes de Hacienda, el presupuesto extraordinario de 600 millones de colones fue el primero que presentó la administración Alvarado Quesada y se planteó debido a la urgencia de responder a las deudas a corto plazo (Alfaro 2018b). Sin embargo, diversos actores denunciaron este hecho como una irresponsabilidad de la pasada administración PAC y advirtieron del impacto negativo que tendría el presupuesto extraordinario sobre la ya de por sí crítica situación de las finanzas públicas. Lo anterior provocó críticas severas a la administración Solís Rivera.

Al contrario, diversas fuentes cercanas a Solís Rivera continuaron respaldándole. Tal es el caso de la señora Marta Cubillo, entonces tesorera nacional, quien también justificaba que el *agujero* en finanzas no era un error de cálculo, sino consecuencia de negociaciones fallidas con inversionistas extranjeros para la compra de bonos (Valverde y Flórez 2018). Sin embargo, en el año 2020 la Contraloría General de la República (CGR) ordenó el despido de Cubillo de la Tesorería Nacional y le impuso una inhabilitación por tres años debido a su responsabilidad en el caso del *bueco fiscal*, ante lo cual ella no tuvo más alternativa que presentar su renuncia (Alfaro 2020).

Mientras continuaba la discusión de este tema en sede legislativa, quedaba en evidencia la utilización de fondos sin contenido presupuestario por parte del Ministerio de Hacienda para el pago de compromisos ligados a bonos emitidos por el Gobierno. Ante las consultas realizadas por la prensa y diversos actores políticos, la entonces ministra Rocío Aguilar dijo que ya de ese dinero solicitado se habían utilizado 48 millones de colones, monto refutado por la CGR, la cual reveló el monto real: 182 millones de colones usados de forma ilegal (Ruiz 2018b).

Autoridades y vocerías de las administraciones de Alvarado Quesada y de Solís Rivera justificaron sus acciones a partir del argumento de que la situación fiscal era un problema de larga data que inicia desde el gobierno Arias Sánchez, lo cual se ha advertido desde hace mucho tiempo en distintos órganos técnicos y de deliberación política. Así, el debate alrededor del *hueco fiscal* fue uno de los temas con más hondas repercusiones, no solamente para el gobierno de Alvarado Quesada, sino también para el de su predecesor. Como se observará nuevamente en el capítulo sobre el año 2019, el caso llegó incluso a saldarse con la renuncia de la ministra Rocío Aguilar, una de las figuras de mayor peso en la *entrega* de Carlos Alvarado de la política fiscal y económica a la Unidad Social Cristiana y poderes fácticos como la Academia de Centroamérica.

### **3.7. El Poder Legislativo es una expresión del corporativismo de varios partidos políticos y de su fragmentación interna**

En el mes de julio, un texto sustitutivo del plan fiscal original fue presentado por el Gobierno ante la Asamblea Legislativa. La modificación del texto obtuvo 1.008 mociones de las diferentes corrientes partidarias, entre ellas, quinientas presentadas por el Partido Republicano Social Cristiano. El día 23 de julio se concluyó la votación de todas las mociones presentadas y tras las negociaciones, solo se aprobaron nueve mociones: siete del

Partido Frente Amplio y dos del Partido Liberación Nacional.

A finales de agosto, el plenario legislativo hizo un recorte de 13% de lo propuesto en el documento sustitutivo del Gobierno central. Las reducciones del texto fueron las siguientes: primero, se eliminó el gravamen de la tarifa reducida del 2% del IVA a la canasta básica; segundo, se cortaron los ingresos que se pretendían obtener con un impuesto a la educación privada, que también iba a pagar el 2% (Alfaro 2018f). Carlos Alvarado Quesada reprochó estas decisiones de la Asamblea y les instó a analizar más a fondo las implicaciones negativas que estas acciones pudieran tener en el resultado final del plan fiscal (Valverde 2018b). Debido a lo anterior, el Gobierno, en una movida poco clara, desconvocó el proyecto de la corriente legislativa, para luego insertarlo un día después en la agenda del día (Sequeira 2018c). La retórica del Gobierno se basó en que durante este periodo se iban a iniciar las conversaciones con las distintas bancadas legislativas para lograr obtener la mayor cantidad de recursos posibles.

Mientras el tema fiscal acaparaba la agenda legislativa, también quedó en evidencia que la mayoría de los partidos políticos sufrían disputas, contradicciones y hasta disidencias internas, producto no solo de aspiraciones político-electorales, sino también de compromisos individuales con grupos de presión e interés nacionales e internacionales.

Así, en el mes de julio, el partido Restauración Nacional (PRN) volvió a estar en el ojo mediático nacional debido a la confrontación interna entre la diputada Floria Segreda Sagot y el diputado Melvin Núñez Piña. Núñez Piña fue señalado como responsable de una serie de audios de WhatsApp enviados directamente a la diputada, en los cuales, a raíz de su no nombramiento en la Comisión de Nombramientos del Congreso, amenaza con *cobrarle* el hecho de que obedeciera a la bancada del partido y no le brindara su apoyo para tal nombramiento (Sequeira 2018a). Ante la situación, Segreda Sagot presentó una denuncia penal por el supuesto delito de amenazas a un funcionar-

io público ante la Fiscalía General y una solicitud de medidas de seguridad para ella. El jefe de bancada, Carlos Avendaño, señaló que no conocía con detalle el caso, pero aseguró que la diferencia entre los involucrados había sido superada a lo interno mediante una *espontánea* disculpa de Núñez Piña a la legisladora. No obstante, días después la diputada señaló que no retiraría la acusación, debido a la falta de "arrepentimiento verdadero" de su compañero de bancada y como una muestra de rechazo absoluto a la violencia contra las mujeres (Artavia 2018<sup>a</sup>).

Otra de las víctimas de los audios fue la presidenta del Congreso, Carolina Hidalgo, del PAC. Hidalgo, al ser también amenazada por Núñez Piña, interpuso ante al Ministerio Público otra denuncia por el presunto delito de amenazas a funcionario público (Sequeira 2018b). Con respecto al caso anterior, el grupo de mujeres parlamentarias redactaron en conjunto un manifiesto en el que solicitaban al directorio tomar acciones para proteger a las personas que denuncien actos de violencia en la Asamblea Legislativa, además de salvaguardar la confidencialidad de quienes denuncien.

En este punto, la situación interna del Partido Restauración Nacional ya era prácticamente insostenible debido a una serie de problemas adicionales que se fueron revelando públicamente. En ese sentido, a finales de julio el presidente del partido, Carlos Avendaño, denunció ante el Ministerio Público la fórmula presidencial de la recién finalizada campaña electoral, acusando a los diputados afines a Fabricio Alvarado de montar la ya mencionada estructura paralela para manejo de los gastos de campaña a espaldas de su Comité Ejecutivo (Chinchilla Cerdas 2018c). Alvarado se defendió a través de las redes sociales asegurando que Avendaño estaba al tanto de dichos gastos de campaña, ya que él como candidato se encargó de conjuntar a su equipo con el Comité Ejecutivo y así poder desentenderse del asunto (Villalobos 2018b). Días después, la prensa reveló que el PRN, con el reembolso de fondos del TSE, le había pagado a Avendaño y a varios familiares una suma cercana a 85 millones de colones

por el arrendamiento de vehículos y otros servicios varios durante la campaña del partido (Cambronero 2018d).

Toda esta conflictividad a lo interno de Restauración Nacional se terminó saldando, finalmente, con la renuncia de Alvarado al partido en octubre de ese mismo año y con el acompañamiento en esa decisión de 7 diputados y diputadas electas inicialmente por en PRN: Ivonne Acuña, Jonathan Prendas, Carmen Chan, Ignacio Alpizar, Harllan Hoepelman, Floria Segreda Sagot y Marulin Azofeifa. La renuncia vino acompañada del anuncio de la fundación de un partido político llamado Nueva República, cuya *fracción* legislativa se construiría de inmediato con dichas diputaciones independientes escindidas del PRN (Sequeira 2018d). Una vez más, resulta preciso recordar, a la luz de los acontecimientos desarrollados en este punto, la pertinencia de *seguir el rastro del dinero* para la adecuada comprensión sobre los motivos por los cuales los fenómenos políticos suceden de la forma en que lo hacen.

Otro partido que durante la coyuntura en cuestión demostró tener problemas internos fue Liberación Nacional, lo cual se evidenció principalmente a través de tres hechos polémicos. El primero de ellos corresponde a los desacuerdos entre la dirigencia partidaria y sus diputados debido a la negativa de algunos de estos de apoyar la candidatura de la abogada Angie Cruickshank a la Defensoría de los Habitantes (Casante 2018c). El segundo se presentó cuando el diputado Gustavo Viales se salió de la llamada *línea de fracción* al votar contra el impuesto del 2% a la canasta básica propuesta en el plan fiscal. Y, el tercero fue la denuncia de la diputada Franggi Nicolás ante el Ministerio Público contra la ministra de Hacienda Rocío Aguilar por el pago de bonos de deuda pública que la administración anterior no incluyó en el presupuesto ordinario de 2018, denuncia que no fue apoyada por su fracción (Ruiz 2018c).

La Unidad Social Cristiana, por su parte, aprobó una moción en su asamblea nacional del 19 de agosto en la que señaló no estar cogobernando con el Partido Acción Ciudadana, sino

que "quienes están ahí es el club de amigos de Rodolfo Piza" (Quirós Navarro 2018b). Así, a pesar de la amplia presencia de figuras socialcristianas en la administración Alvarado Quesada (principalmente en puestos de mando en política fiscal y económica), la dirigencia del partido se empeñó en desmarcarse institucionalmente del Gobierno y presentar dicha participación socialcristiana como *decisiones personales*. Por el contrario, tanto desde la cúpula partidaria como desde la fracción legislativa se realizó un intento desde entonces por mostrarse como una "oposición responsable".

### **3.8 "Mal y de malas": si hasta el Poder Judicial está en crisis... cualquier democracia está en serios problemas**

Según el informe de opinión pública de agosto de 2018 del CIEP, prácticamente todas las instituciones más importantes del país perdieron legitimidad y bajaron en su percepción positiva ante la ciudadanía. Sin embargo, quizás la erosión más preocupante era la que afectaba la legitimidad social del Poder Judicial y de otras instancias vinculadas a ese poder de la República.

En ese sentido, el CIEP reportó que tanto el Poder Judicial como la Sala Constitucional obtuvieron sus peores calificaciones (5,9 y 5,6, respectivamente) por parte de la población encuestada desde abril del 2013. Esto se complementa con una percepción compartida por el 63% de la ciudadanía de entonces que señalaba un empeoramiento en la administración de justicia con respecto a dos años atrás, en contraste con un 37 % que más bien encontraba una mejoría en esa dirección. Otro elemento que también destaca es que el 61% identificaba los costos de un proceso judicial como un obstáculo para el efectivo cumplimiento de la justicia. Finalmente, apenas un 45% consideraba a los jueces como personas preparadas y un 48% confiaba en que los tribunales sancionarían efectivamente a las personas culpables de cometer algún tipo de crimen (CIEP 2018c).

En ese contexto es electo el 1 de agosto el magistrado Fer-

nando Cruz como presidente de la Corte Suprema de Justicia, quien expresó su voluntad de trabajar en el mejoramiento del funcionamiento del Poder Judicial (Cascante 2018d). El hecho de que Cruz haya sustituido a Carlos Chinchilla, jubilado previamente debido al surgimiento de cuestionamientos por el caso del Cementazo, es sin duda un factor que puede interpretarse como uno de los posibles elementos responsables de la pérdida de credibilidad del Poder Judicial entre la ciudadanía costarricense. A esto se le suma también un hecho que contribuye a crear cuestionamientos a dicho Poder y que corresponde a la laxa sanción que recibieron los magistrados de la Sala III que desestimaron el caso de corrupción relacionado con la importación de cemento chino (quienes incluso ignoraron pruebas parciales del Organismo de Investigación Judicial): los magistrados fueron amonestados por escrito, lo cual corresponde a una de las sanciones más leves del ordenamiento jurídico pese a la gravedad de la falta (Cascante 2018b).

Sin embargo, el caso del Cementazo no es un hecho aislado dentro de los problemas de erosión en la credibilidad del Poder Judicial. Según los hallazgos del Informe del Estado de la Justicia del 2020, también enfrenta de forma recurrente reclamos por parte de la población en lo que respecta a la lentitud de los procesos: en la encuesta de percepción de servicios públicos realizada por la Contraloría General de la República (2018), alrededor del 60% declaró percibir que el Poder Judicial no garantiza la justicia pronta y cumplida. A esto se le suma la existencia de algunas variables que aumentan la probabilidad de prescripción en los casos de corrupción: si el caso contiene varios delitos, si implica un delito relacionado con el levantamiento del secreto bancario, si se trata de un caso del sector descentralizado a nivel territorial, entre otros. Si bien es cierto que la proporción de casos de corrupción que prescriben es relativamente poco numerosa (8%), la mayoría de los expedientes no contiene una fecha de prescripción definida y en un contexto en el que existe una percepción de atraso en la aplicación de justicia es comprensible que la población costarricense manifieste desazón y que su

credibilidad hacia el Poder Judicial disminuya.

Hasta aquí se advierte el peligro que supone para el régimen democrático la proliferación de una percepción ciudadana de descredito hacia la labor del poder de la República encargado de la administración de la justicia, ya que este constituye un pilar fundamental en el Estado de derecho y la tutela del adecuado funcionamiento del entramado institucional. También, se advierte que esta erosión no es coyuntural, sino que se ha mantenido a lo largo del tiempo. Ahora bien, aunque existen otros organismos e instituciones con una peor valoración ciudadana que el Poder Judicial, en abril de 2021 el CIEP volvió a constatar que su calificación promedio de 6,1 (en escala de 1 a 10) lo ubica en un punto todavía lejano a contar con una elevada confianza entre la ciudadanía costarricense (CIEP 2021). Una vez más, el OPNA alerta sobre la amenaza que suponen el poder y la influencia de los grandes intereses (poderes fácticos) para la «buena salud» de las instituciones democráticas, ya que esto se identifica en este caso como uno de los principales responsables de la percepción que existe sobre el Poder Judicial durante el periodo en estudio.

#### **4. Último cuatrimestre del 2018: el "combo fiscal" regresivo y la mano dura contra el sector público**

Como se ha venido analizando hasta este punto, la crítica situación de las finanzas públicas fue el principal tema que ocupó la agenda política de la administración Alvarado Quesada, el Poder Legislativo, los medios de comunicación y los diversos actores sociales influyentes en la vida política del país. En ese marco es que durante los últimos cuatro meses del año 2018 la gran mayoría de asuntos públicos sociopolíticos y económicos se encontraron supeditados al análisis y a la discusión del Proyecto de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, (expediente legislativo n. ° 20.580), el cual también fue llamado popularmente el combo fiscal.

### 4.1. El proyecto de fortalecimiento de las finanzas públicas

El proyecto de ley, sus contenidos específicos, sus alcances y límites, sus motivos y consecuencias fueron debatidos constantemente, no solo en sede Legislativa y del Ejecutivo, sino en otros escenarios como las cámaras empresariales, los partidos políticos, los sindicatos, otras organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación, las redes sociales y las universidades. Sin duda, en esta coyuntura no hubo espacio de tertulia o de comunicación entre la ciudadanía que no se haya involucrado en este debate nacional. Asimismo, las percepciones sobre eventuales *perdedores* y *ganadores*, en caso de aprobarse o no el proyecto, trascendía la discusión específica de esta iniciativa de ley y obligaba a incorporar asuntos relevantes como la sostenibilidad del modelo o el tipo de desarrollo imperante, la corporativización creciente del sistema político costarricense, la colonización del espacio público por los intereses privados nacionales e internacionales, las limitaciones al crecimiento económico y el aumento de la desigualdad.

Además, era común encontrar argumentos en el espacio público que apuntaban a que este debate resultaba de altísima complejidad *técnica* a nivel económico. Sin embargo, al margen de las discusiones entre *expertos* (que no se encuentran nunca abstraídos de sus propios intereses, ideologías y proyectos), el asunto al final se trataba de una decisión *política*, no solo por referir directamente a las correlaciones de poder entre los diversos actores sociales, sino también porque estas discusiones afectan y por tanto involucran a toda la sociedad costarricense, presente y futura<sup>15</sup>.

---

15 En el análisis de coyuntura titulado Posiciones y propuestas de algunos agentes y agencias de poder en la discusión del Proyecto de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, publicado en el año 2018, el OPNA realizó una matriz con el fin de monitorear y sistematizar los diferentes posicionamientos alrededor de dicho proyecto de ley. El análisis está disponible en el sitio [https://opna.ucr.ac.cr/images/AdC2018/6\\_Boletn\\_especial\\_Plan\\_Fiscal.pdf](https://opna.ucr.ac.cr/images/AdC2018/6_Boletn_especial_Plan_Fiscal.pdf)

Con respecto al documento como tal, el proyecto de ley n.º 20580 contenía cuatro grandes capítulos. En el primero se transforma el impuesto general de ventas en un impuesto al valor agregado con el fin de ampliar la base contributiva a través del gravamen a servicios y no únicamente a bienes. En el segundo se realiza una serie de modificaciones en lo concerniente al impuesto sobre la renta: un gravamen a las ganancias de capital, una introducción hacia la renta global, escalas del 20% y 25% a remuneraciones mayores a 2,1 millones y 4,2 millones de colones, respectivamente, entre otros elementos. En el tercer capítulo se disponen algunas reformas en el empleo público, como el congelamiento de salarios superiores a 4 millones de colones, la reducción a la mitad de los pagos por dedicación exclusiva y prohibición, el pago nominal de anualidades, etc. En el cuarto capítulo se establece una regla fiscal para la contención del gasto en las instituciones cuando la deuda del Gobierno central supere el 50% del PIB. De forma adicional, el proyecto contemplaba una amnistía fiscal para la condonación de intereses de los deudores con Hacienda que regularizaran su situación (Alfaro 2018i).

Dentro de las principales críticas que realizaron los movimientos sociales y sectores académicos a dicha reforma, se encontraban cuestiones como el gravamen a la canasta básica, las dudas sobre la conveniencia de la regla fiscal y el debilitamiento de alternativas como la norma de subcapitalización contemplada en algún momento. Esta última suponía el establecimiento de un tope a los gastos por intereses que las empresas pueden agregar en sus declaraciones de renta, con el fin de combatir el *endeudamiento ficticio* para pagar una cantidad menor de impuestos (elusión de impuestos, en otras palabras). A pesar de que esta herramienta tenía un potencial recaudatorio superior al IVA a la canasta básica y a la educación privada (Alfaro 2018g), el Gobierno y la fracción oficialista no hicieron mayor esfuerzo por reincorporarla después de las mociones del PLN que la dejaron prácticamente inútil, ya que señalaron que era *políticamente inviable* (Alfaro 2018h).

De la misma forma, la regla fiscal fue criticada por figuras destacadas de la oposición del proyecto de ley, como la economista Sofía Guillén, quien argumentó que la estructura del gasto público en Costa Rica es poco flexible debido al gran porcentaje de recursos que se tienen que destinar al pago de intereses y amortización de deuda, por lo que en la práctica el proyecto de ley vendría a limitar el gasto público a través de recortes en inversión y programas sociales (Guillén 2018). Asimismo, el recorte en programas sociales resultaría más lesivo contra los sectores más necesitados del país si se toma en cuenta que el gravamen a la canasta básica elevaría el costo de los bienes de primera necesidad, mientras que por otro lado se mantienen exonerados espacios publicitarios en medios de comunicación y alquileres de organizaciones religiosas (Guillén 2018).

## 4.2. Movimiento de huelga

Como parte del proceso de movilización social en torno a las finanzas públicas, los sindicatos proyectaron la realización de una de las mayores protestas sociales de los últimos 20 años al declarar una huelga indefinida contra el Proyecto de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. El desarrollo de los acontecimientos demostró que, en efecto, la huelga logró superar la cantidad de días en paro que tuvieron otros movimientos como el Combo ICE en el 2000 o la Huelga Bananera en Golfito de 1984. Es así como el 10 de setiembre de 2018 empieza una serie de acciones colectivas cuyo objetivo es sacar de la corriente legislativa dicho proyecto de ley.

El inicio de la huelga se vio marcado por la acción inmediata del Gobierno por tomar el plantel de la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) en Cartago como medida para garantizar el abastecimiento de combustibles y evidenciar la posición de poder gubernamental ante los sindicatos, aunque posteriormente sí fue afectado el servicio. En las dos primeras semanas del movimiento huelguístico se contabilizaron alred-

edor de 243 acciones de protesta, entre los que los bloqueos y las marchas fueron los repertorios más numerosos (Instituto de Investigaciones Sociales 2018). A nivel geográfico, destaca que la provincia de Puntarenas (seguida de cerca por San José) fue de alguna manera el epicentro de las acciones de protesta, a pesar de que a nivel cantonal hubo una mayor concentración de acciones colectivas contenciosas en el cantón central de San José (Instituto de Investigaciones Sociales 2018). Los acontecimientos en Limón también son de particular relevancia, ya que se presentó una escalada de la violencia que llegó hasta situaciones como el incendio de barricadas y saqueos de supermercados.

Si bien los medios de comunicación y el Gobierno reportaron una afectación mínima en los primeros días, al pasar el tiempo y al escalar el conflicto fue inevitable percibir una gran afectación en los servicios de salud y los centros educativos, al mismo tiempo que las marchas contaban con gran participación de los y las trabajadoras. Esto llevó a que el Gobierno, como parte de la estrategia para debilitar el movimiento, solicitara la declaratoria de ilegalidad de las huelgas en las diferentes instituciones, lo que dio como resultado que la huelga fuera declarada ilegal en veintidós instituciones y solo declarada legal en una.

Pues bien, uno de los hechos relevantes en el marco de la huelga fue lo sucedido en la Universidad de Costa Rica (UCR) cuando oficiales de la Fuerza Pública agredieron a estudiantes que se encontraban en manifestaciones e ingresaron al campus de la universidad, lo que inició un amplio debate acerca de la autonomía de las universidades públicas, así como el posicionamiento de la Universidad con respecto al plan fiscal. Ante este hecho, el rector de la UCR, Henning Jensen Pennington, hizo un llamado a toda la comunidad universitaria para que se unieran en una marcha hacia Casa Presidencial donde se exigiría la implementación de medidas al respecto, lo que dio como resultado la creación de una comisión investigadora de los hechos sucedidos.

Otro *pico alto* en las manifestaciones fue la llamada *Marcha*

*de los Gatos*, en la que los trabajadores salieron a las calles con el fin de demostrar que eran algo más que *cuatro gatos*, con lo que hacían alusión a los comentarios del gobierno sobre la supuesta baja participación en las manifestaciones. Esta marcha fue multitudinaria y contó con la participación de diversos sectores del país: sindicatos, estudiantes, agricultores, pescadores y un extenso listado de actores adicionales. En este contexto, uno de los primeros acercamientos al diálogo entre el Gobierno y los sindicatos se dio con la propuesta de la ministra Patricia Mora (quien se ofreció como mediadora), pero fue rechazada y finalmente se accedió a que fuera la Iglesia católica la encargada de promover el diálogo (Valverde 2018d).

Así, el primer día de negociaciones entre el Gobierno y los sindicatos (consideradas como negociaciones previas a la mesa nacional de diálogo) fue el 19 de setiembre, en la segunda semana de haber iniciado el movimiento contra el «combo fiscal». El primer acercamiento tuvo una duración de 5 horas y no se logró ningún acuerdo. En estas negociaciones, por parte de la Iglesia Católica, se tuvo como mediadores al arzobispo de San José, José Rafael Quirós; el arzobispo de Limón, Javier Román; el director de la pastoral Social Caritas Costa Rica, Edwin Aguiluz; el delegado episcopal de Pastoral Social de la Arquidiócesis, David Solano; y el miembro del Equipo de Mediación de la CECOR, Luis Rojas. Por parte del Gobierno, se contó con Steven Núñez, ministro de trabajo, Pilar Garrido, ministra de planificación, Marcia González, ministra de Justicia, y con los viceministros de trabajo, Juan Alfaro y Natalia Álvarez (Valverde 2018e). Después de cumplir 8 días de negociaciones, el 29 de setiembre se logra un acuerdo preliminar el cual, el domingo 30 de setiembre, los sindicatos sometieron a consulta con sus bases y fue rechazado debido a que no contemplaba el retiro del proyecto de ley, sino una mesa intersectorial que trabajara propuestas en materia fiscal y que sometiera su implementación a la decisión que al respecto tomara la Asamblea Legislativa (Madrigal 2018).

En este periodo, el CIEP realizó dos estudios de opinión

para monitorear la opinión pública alrededor de los acontecimientos que se estaban desarrollando: uno en septiembre y otro en octubre. En septiembre la huelga contaba con un amplio apoyo popular, con un 52% de respaldo entre la población encuestada frente al 26% de detractores y el 21% de personas sin una postura definida, datos que se complementaban con el 65% de personas que se manifestaban a favor de detener el trámite legislativo del proyecto de ley para renegociar sus principales aspectos sin retirarlo por completo de corriente legislativa (CIEP 2018d). En octubre el apoyo mayoritario a la huelga se mantenía, aunque más debilitado, con una diferencia de 10 puntos porcentuales entre el 46% que la apoyaba y el 36% que la desaprobaba y con un marcado contraste territorial: mientras las provincias de Limón y Puntarenas respaldaban mayoritariamente al movimiento huelguístico, las cuatro provincias del Valle Central tendían a presentar un mayor rechazo (CIEP 2018f). Ahora, un punto que vale la pena resaltar es que la población demandaba una mayor voluntad de negociación por parte del Gobierno y los sindicatos: un 60% no avalaba la decisión de las bases sindicales de rechazar el acuerdo mencionado anteriormente y un 82% consideraba imperioso que el Gobierno fuera más insistente en abrir espacios de diálogo (CIEP 2018f).

Mientras tanto, en la Asamblea Legislativa se desarrollaban las sesiones para aprobar y/o rechazar mociones por vía rápida (208 bis). Esto dio como resultado la aprobación en primer debate del plan fiscal con 35 votos a favor y 22 en contra el día 5 de octubre. Inicialmente surgió la duda de si para la aprobación definitiva era necesaria la mayoría absoluta (29 votos) o mayoría calificada (38 votos), lo que dependía de la afectación o no que tuviera sobre el funcionamiento del Poder Judicial. Esto se resolvió cuando la Sala Constitucional concluyó (en contra del criterio de la Corte Plena) que, el proyecto de ley no solamente no contenía vicios de constitucionalidad, sino que tampoco afectaba el funcionamiento del Poder Judicial y por ello no requería la mayoría calificada (Sequeira 2018e).

Sin embargo, una vez que las y los diputados enviaron el proyecto a consulta constitucional, la discusión del plan fiscal y el movimiento de huelga entraron en un impasse, lo cual dio pie a otros temas como los cuestionamientos a la Canciller Epsy Campbell Barr y la creación de una comisión especial de investigación sobre el uso de recursos del FEES.

### **4.3. Posiciones institucionales sobre la reforma fiscal**

A raíz de la consulta que el Congreso de la República le hizo a la Corte Suprema de Justicia sobre la aprobación o no de los contenidos de la reforma fiscal, la Corte rechazó el plan fiscal presentado por el Poder Ejecutivo y trabajado desde la Asamblea Legislativa, con el voto de once de los dieciseis magistrados. La Corte solicitó a las y los diputados corregir cuatro puntos del expediente legislativo n.º 20580 que, en su criterio, afectaban la independencia y el funcionamiento del Poder Judicial estipulados en el artículo 167 de la Constitución Política. Dichos puntos eran: excluir la posibilidad de que el Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN) tuviera rectoría del empleo público sobre el Poder Judicial, eliminar la vinculación del Servicio Civil en los temas de desempeño de funcionarios judiciales, excluir la regla fiscal de transferencias previstas a nivel constitucional y suprimir las modificaciones salariales. Asimismo, se pedía tomar en consideración las particularidades que tiene el Poder Judicial con respecto a la carrera judicial y las distintas funciones, como las de oficiales que deben estar disponibles para ser llamados a trabajar cuando sea necesario (Cascante 2018e).

La posición de la Corte demuestra que las preocupaciones estaban centradas en las implicaciones del proyecto en sus propias condiciones de empleo y salarios y no en las implicaciones sociales que tendría sobre la población costarricense. Debido a esta razón, el presidente de la República comentó su anuencia a trabajar desde el consenso con la Corte (Valverde 2018f). Sin embargo, tal como se mencionó anteriormente, la Sala Consti-

tucional terminó avalando la posibilidad de aprobación de la reforma fiscal mediante mayoría simple al desestimar el criterio de la Corte Plena sobre la afectación del proyecto en el funcionamiento del Poder Judicial (Ramírez Salazar 2018).

Por otra parte, el Tribunal Supremo de Elecciones, en el oficio TSE-1976-2018 suscrito por Luis Antonio Sobrado (entonces magistrado presidente) y en respuesta a la consulta de la Asamblea Legislativa, los magistrados del TSE determinaron que el texto aprobado en primer debate no poseía preceptos que afectaran su función electoral. Sin embargo, evitaron pronunciarse acerca de las medidas de contención de gasto en pluses por probidad (Chinchilla Cerdas 2018d). Tal medida fue alabada por la ministra de Hacienda Rocío Aguilar, dado que representaba un contraste frente a lo dispuesto por el criterio de la Corte, que declaró que la reforma fiscal los afectaría dado al freno al gasto público en salarios (Oviedo y Madrigal 2018).

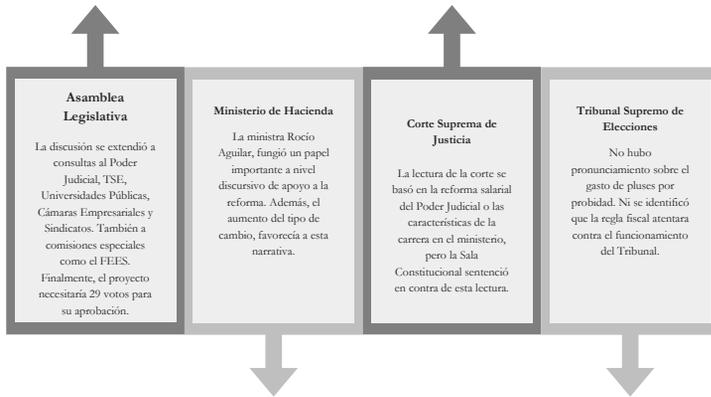
Ahora bien, en respuesta a las consultas de la Asamblea Legislativa, cuatro de las cinco universidades públicas que conforman el Consejo Nacional de Rectores (CONARE) clamaron por la no aprobación del expediente n° 20.580 en segundo debate<sup>16</sup>. Los argumentos de las universidades se centraron en la violación del precepto constitucional referido a la autonomía de las universidades, la inclusión del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) dentro del 8% destinado constitucionalmente al presupuesto en educación y el gravamen del 2% en la adquisición de bienes y servicios. Además, señalaron que la consulta debió realizarse previa a la discusión y aprobación del proyecto en primer debate (Ruiz 2018c).

Por su parte, durante el mes de octubre el Ministerio de Hacienda reportó una difícil venta de bonos (Leitón 2018) y un megacanje de bonos de deuda (Ramírez 2018) con el objetivo de recolocar los vencimientos de estos a uno o dos años plazo y así poder atender, en parte, la obligación de Hacienda de

<sup>16</sup> La Universidad Técnica Nacional no se pronunció en el plazo establecido para la consulta.

financiar las Letras del Tesoro adquiridas en septiembre (las cuales vencían a finales del mes de diciembre) y gastos corrientes (Flórez-Estrada Pimentel 2018). No obstante, esto fue insuficiente para evitar una drástica subida en el tipo de cambio, el cual llegó en su momento a cotizarse en más de 605 colones por dólar, con abruptas subidas de más de tres colones por día a pesar de los esfuerzos del Banco Central de controlarlas.

**Diagrama 2.4. Actores con potencial afectación por la reforma fiscal**



Fuente: Elaboración propia.

## 5. Balance de la coyuntura y reflexiones finales

Tras el aval por parte de la Sala Constitucional y la conclusión sobre la suficiencia de la mayoría simple para la aprobación de la reforma fiscal, una amplia mayoría de 34 diputados y diputadas aprobó el proyecto en segundo debate el 3 de diciembre de 2018. Los votos a favor del proyecto provinieron de la mayoría de la fracción del Partido Liberación Nacional, el Partido Acción Ciudadana, prácticamente la totalidad del Partido Unidad Social Cristiana, la diputada, Zoila Rosa Volio, del PIN y el independiente, Erick Rodríguez Steller. Los votos en contra pro-

vinieron del Partido Restauración Nacional, el bloque independiente ahora denominado Nueva República, dos curules del PIN, el único diputado del Frente Amplio y unas pocas *diputaciones no alineadas* del PUSC y el PLN (Alfaro 2018j).

La lectura que aquí se realiza del desenlace es que esta coyuntura no fue únicamente un periodo de discusión sobre un proyecto de ley de reforma fiscal, sino un hito dentro de la perenne disputa por el modelo de desarrollo del país. El hecho de que se haya alineado una mayoría tan numerosa alrededor de la aprobación del proyecto en una Asamblea Legislativa con una fragmentación tan elevada da cuenta de la relevancia que adquiere la ratificación de un proyecto de país hegemónico por encima de cualquier discrepancia partidaria coyuntural. Inclusive, la mayoría de las diputaciones que dieron su voto en contra del proyecto nunca justificaron su posicionamiento negativo a partir de un cuestionamiento claro hacia el modelo de Estado y de desarrollo hegemónico en el país (con la excepción del diputado José María Villalta). A lo mucho, en algunos casos puede destacarse más una motivación por intereses personalistas o sectoriales.

De manera intuitiva, parecería inexplicable que la administración Alvarado Quesada, aún con la fracción oficialista más reducida en la historia reciente, haya logrado lo que no pudieron otros gobiernos con mayorías más numerosas. Sin embargo, con los elementos analíticos que aquí se ofrecen se comprende más fácilmente. Por una parte, el debilitamiento de las fuerzas políticas y sociales críticas con el neoliberalismo de cara al proceso electoral de 2018 llevó a una reconfiguración en las correlaciones de fuerza que abrió la puerta al acuerdo Alvarado-Piza de cara a la segunda ronda, lo cual puede identificarse como la génesis de la derechización del nuevo gobierno. Y, como consecuencia de esta *adopción* definitiva de los intereses hegemónicos por parte del Partido Acción Ciudadana en gobierno, el proceso de negociación y llegada a consensos con fracciones como la del Partido Liberación Nacional superó sin mayores dificultades las

antiguas rencillas partidarias por los *obstáculos* que alguna vez el PAC pudo haber presentado como oposición para las anteriores administraciones liberacionistas. Dicho de forma sencilla, el giro hacia la derecha del PAC durante el gobierno de Carlos Alvarado terminó por facilitar el alineamiento de las fuerzas políticas más numerosas alrededor de un mismo proyecto país.

Esta coyuntura también terminó de ratificar que el modelo de país defendido por el bloque en el poder es excluyente no solamente en términos socioeconómicos, sino también políticos. Los meses durante los cuales se produjo la discusión pública alrededor de la reforma fiscal fueron un lapso temporal en el cual se observó un crecimiento en la polarización social, promovida incluso por el propio Gobierno de la República. La presentación de los diversos actores sociales como *antidemocráticos* o *subversivos* fue utilizada para legitimar las acciones unilaterales y el desdén por el diálogo social. Así, el presidente reaccionó entonces de forma confrontativa, e incluso desafiante, ante las masivas movilizaciones de una pluralidad de sectores (no únicamente el sindical) que en su gran mayoría se articularon únicamente alrededor de la simple demanda de llegar a un consenso para la solución de los problemas fiscales y económicos que aquejaban al país en ese momento.

Un hecho que también merece ser puntualizado, para hacer honor a la verdad, es que la alianza tripartita entre PAC, PUSC y PLN no terminó siendo tan sólida y duradera como la administración Alvarado Quesada hubiera deseado. A pesar de que el Ejecutivo nunca alteró sustancialmente su composición partidaria ni la participación de ministros provenientes del PUSC, la fracción legislativa socialcristiana migró hacia una estrategia más beligerante y opositora en contra del Gobierno una vez aprobada la reforma fiscal. Además, como se observará en coyunturas posteriores (como las elecciones del directorio legislativo en los próximos años), el Gobierno y el oficialismo en el Legislativo han tenido que buscar acuerdos con los partidos fundamentalistas religiosos a los que enfrentaron en segunda ronda electoral

ante la inestabilidad de esta alianza. Esto ha conllevado a que el proyecto país del cuatrienio 2018-2022 haya tenido también amplias concesiones al conservadurismo social: a cambio de votos por la agenda económica dominante, el oficialismo ha negociado el abandono de posturas *progresistas* en derechos individuales (por ejemplo: aborto, laicidad del Estado).

Es decir, las correlaciones de fuerza a nivel social y el desempeño gubernamental, por una parte, han contribuido a la polarización social. Pero, por otra parte, también han llevado al distanciamiento de la administración Alvarado Quesada con sectores sociales que, en principio, constituyeron el grueso de su caudal electoral: grupos ambientalistas, movimientos feministas, movimientos de la diversidad sexual, entre otros. Incluso, figuras inicialmente provenientes del oficialismo, como la diputada Paola Vega, conforme fueron pasando los meses y los años pusieron de manifiesto su inconformidad con esta situación y llegaron al punto de contradecir la línea programática del Poder Ejecutivo.

Para concluir, resulta preciso indicar que, los sectores sociales (principalmente el sindical) fallaron en su lectura e interpretación de la coyuntura en cuestión. No hubo un aprovechamiento estratégico del amplio apoyo popular que mantuvo la huelga desde el inicio de las movilizaciones y que permaneció, incluso, en momentos de debilitamiento. Llegó un momento en que la persistencia en la demanda de retiro por completo del proyecto n.º 20580 de la corriente legislativa era una demanda irreal e inalcanzable, por lo cual resultaba más conveniente para dichos sectores avanzar hacia la consecución de fuertes cambios en sus disposiciones para limitar los regresivos y fortalecer su progresividad. Esto último hubiera sido también complementado con la necesidad de dirigir las demandas no solamente contra el Poder Ejecutivo, sino también hacia el Legislativo: mientras el Gobierno de Carlos Alvarado mantenía negociaciones de dudoso compromiso, en la Asamblea Legislativa se sepultaba la posibilidad de enmendar los aspectos que los sectores sociales

percibían como dañinos sin apenas resistencia o presión.

En síntesis, la coyuntura del último cuatrimestre del 2018 fue un periodo de fuerte conflictividad social, en el que el país estuvo sumido en una discusión enmarcada dentro de las disputas permanentes por el modelo de Estado que se desea para Costa Rica. La derrota de los movimientos sociales y populares movilizados en contra del proyecto de ley de reforma fiscal representó un fortalecimiento todavía más incrementado de la posición hegemónica de los poderes de facto que lograron controlar puestos estratégicos en la definición de la política económica de la administración Alvarado Quesada. El bloque en el poder descubrió que la intransigencia frente a los sectores antagónicos le podía reportar resultados favorables a sus intereses, debido a la correlación de fuerzas en los distintos entes de toma de decisiones. Así, durante los siguientes años de ese cuatrienio se siguieron manifestando las consecuencias de lo acontecido en esta coyuntura.

## CAPÍTULO 3

# La política nacional en el año 2019

La primera sección de este capítulo, dedicado al año 2019, hace un recuento de la visión prospectiva que realizó el OPNA a inicios de ese año, con base en el balance de la coyuntura de 2018. En primer lugar, se identifican potenciales detonantes de política contenciosa mediante el seguimiento de las problemáticas irresueltas por el modelo de producción y acumulación de riqueza. En segundo lugar, se hace un preámbulo de las elecciones municipales de 2020, con la novedad de los procesos electorales en un nuevo cantón (Río Cuarto) en el país y la conformación de coaliciones y alianzas electorales. En tercer lugar, se mapean las correlaciones de fuerzas que moldearon la manera en que Costa Rica recibiría la celebración de sus 200 años como nación independiente.

En el segundo apartado se analiza la coyuntura del periodo marzo-mayo de 2019. Al respecto, el OPNA concluyó que el alineamiento de las distintas fuerzas políticas con el modelo de desarrollo neoliberal era casi unánime en la práctica (con unas pocas excepciones cuyo peso no amenazaba el bloque de poder económico hegemónico). En el desarrollo del apartado se hace un recorrido por la dinámica legislativa, la dinámica del Poder Ejecutivo y las distintas reconfiguraciones dentro del sistema de

partidos políticos costarricense.

El tercer acápite de este capítulo ausculta los meses de junio y julio. Este período es de particular relevancia, ya que, tal cual el OPNA había pronosticado a inicios de 2019, se produjo una serie de ciclos de protesta en los cuales no solo se ponía en evidencia la multiplicidad de fracturas previamente analizadas, sino cómo la *democracia de la calle* representaba el único contrapeso efectivo al modelo neoliberal y a la influencia de los intereses corporativos de los poderes fácticos en la formulación de políticas públicas en Costa Rica. Asimismo, en esta coyuntura se empezaron a conocer los pormenores del llamado 'Caso AL-DESA', en el que se ve involucrada una red de actores específicos vinculados a los principales grupos de poder económico en el país.

Para concluir el capítulo, en la última sección se ensaya una introducción a conflictos sociopolíticos que fueron influyentes a lo largo del siguiente año, pero que encontraron sus primeros desarrollos durante la segunda mitad del 2019.

## 1. Breve visión prospectiva a inicios del año 2019

El año 2019 inició con un nivel de incertidumbre provocado por las ya ampliamente mencionadas polarizaciones y conflictividades sociales que marcaron el 2018. La reconfiguración en las correlaciones de fuerza entre actores tras la derrota de la huelga contra la reforma fiscal se sumó a tendencias que, como se ha reseñado en capítulos anteriores, han persistido a lo largo de periodos extendidos en la realidad política costarricense. En este marco, el OPNA inició el 2019 con una visión reflexiva sobre lo que se aproximaba al país<sup>1</sup> y se enfocó en temas clave como

---

1 Se destaca el primer análisis de coyuntura de ese año, cuya interrogante general planteada como ¿qué nos espera en la Costa Rica política durante el 2019? sirvió de base para los aportes de Francisco Javier Corrales Sandí, José Pablo Badilla Rosales y María Jesús Sosa Segnini, así como de Sebastián Peña Miranda, quienes en ese momento eran personas estudiantes quinto año de la car-

la elección del directorio legislativo del 1 de mayo, la cercanía de las elecciones municipales de 2020, el debate nacional y el trámite formal alrededor de nuevos proyectos de atención a las finanzas públicas, al empleo público, a la inclusión de grupos poblacionales marginados, a la desigualdad imperante y a la profundización o no de los derechos humanos.

A partir del proceso electoral de febrero y abril de 2018 y de la huelga contra la reforma fiscal acaecida desde septiembre hasta diciembre de ese mismo año, se destaca que ambos momentos reflejan la presencia de sujetos sociopolíticos recurrentes que se han ido articulando y reconfigurando en los años previos.

Estas situaciones de conflictividad se complementan con las protestas de taxistas contra el funcionamiento de Uber, las acciones colectivas de trabajadores y trabajadoras agrícolas de la caña y la piña por las malas condiciones laborales y en defensa de la libertad sindical, las constantes denuncias de pescadores y pescadoras ante el desempleo en Puntarenas, así como las manifestaciones vinculadas con la crisis política que se vive en Nicaragua.

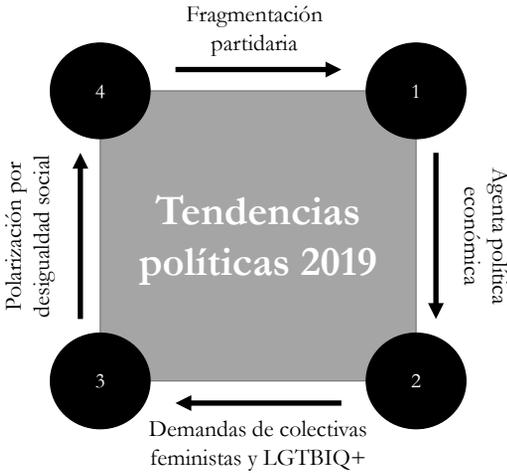
En ese sentido, durante el 2019 hubo cuatro cursos principales de acción en los que se cumplió la mirada prospectiva presentada por el OPNA a inicios de año: primero, la continuidad en la Asamblea Legislativa a la agenda político-económica de 2018; segundo, las discusiones sobre las acciones administrativas y políticas del gobierno sobre las demandas de sectores feministas y LGTBIQ; tercero, las disputas enmarcadas en torno a la creciente polarización social producida por las estructuras de desigualdad y exclusión socioeconómicas en el marco de la anunciada crisis fiscal y económica; y, por último, el aumento en la fragmentación partidaria del sistema de partidos costarr-

---

quera de Ciencias Políticas de la UCR. Estas miradas a la política costarricense estuvieron precedidas por un valioso aporte de la investigadora académica y profesora Licda. Gloriana Martínez Sánchez, quien, a partir de un balance de la conflictividad social del 2018 y años precedentes, elaboró una sugerente prospectiva general de la protesta social, de las acciones colectivas y de los movimientos sociales populares. Muchas de esas reflexiones se recuperaron para esta memoria.

cense.

**Diagrama 3.1. Principales tendencias políticas a inicios de 2019**



Fuente: Elaboración propia.

En el primer punto se encuadran iniciativas como la "ley antihuelgas" presentada por el diputado liberacionista Carlos Ricardo Benavides a finales de diciembre de 2018 (Alfaro 2018b), quien aprovechó el impulso brindado por la victoria sobre el movimiento huelguístico contra la reforma fiscal y la promesa previamente anunciada por el Ejecutivo de avanzar en reformas al empleo público (Alfaro 2018a) y el posicionamiento presente en las agendas de las fracciones mayoritarias que buscaba recortar los presupuestos y hacer reformas administrativas en las instituciones públicas.

En el segundo curso de acción se encuentran las discusiones alrededor de la firma de la norma técnica del aborto terapéutico, la opinión consultiva de la CIDH sobre los derechos de las personas sexualmente diversas, la visibilización de la violencia de género (tal como los feminicidios y el acoso sexual) y los crímenes de odio como temas políticos.

En el tercer punto se manifiesta la persistencia del problema

estructural del desempleo, así como el aumento en el costo de la vida y la problemática de la inseguridad y la violencia. Por su parte, en el cuarto curso de acción se destaca la tendencia a la formación de numerosas y nuevas agrupaciones partidarias de cara a los procesos electorales de 2020 y 2022, a pesar de la persistencia de los resultados que colocan a los partidos políticos como las instituciones peor evaluadas por la ciudadanía costarricense en los estudios de opinión (CIEP 2018).

Esos elementos fueron constitutivos del discurso mediático en torno a la *crisis fiscal* anunciada por la administración Alvarado Quesada, con lo cual se profundizó la relación antagónica entre lo público y lo privado, ya que se depositó en el sector público y sus trabajadores la responsabilidad de la crisis fiscal al acusarlos de *defender privilegios*.

Las discusiones políticas en torno al derecho a la huelga, la evasión y elusión fiscal de las grandes empresas y la asignación de los presupuestos nacionales para el 2019 evidenciaron los límites y alcances del así llamado *mito democrático costarricense*. La negativa por parte del Gobierno y de la Asamblea Legislativa a reconocer la democracia de la calle como un instrumento legítimo de incidencia y participación política contribuyó a que la conflictividad social surgida de las problemáticas enunciadas anteriormente no fuera canalizada de forma adecuada. Por el contrario, el establecimiento de espacios de diálogo con poca voluntad política de negociar y conseguir acuerdos multisectoriales (es decir, mamparas de diálogo social) anunciaban una profundización del conflicto durante el año 2019 y el resto de la administración Alvarado Quesada, lo cual, al mirar retrospectivamente, se puede comprobar con certeza.

### 1.1 Nuevo cantón y año preelectoral

En el año 2017 Río Cuarto dejó de ser un distrito de Grecia y pasó a convertirse en el cantón número 82 del país. El domingo 7 de abril de 2019, alrededor de seis mil empadronados fueron

convocados a un plebiscito para decidir cuál sería la cabecera de su nuevo cantón. El distrito de Río Cuarto precisamente fue el que obtuvo la mayoría de los votos, unos 2.235 frente a los 2.117 obtenidos por el distrito de Santa Rita y los 87 que fueron para el distrito de Santa Isabel (Vargas 2019a). Sin embargo, la elección de su alcalde o alcaldesa y de su concejo municipal tuvo que esperar hasta las elecciones municipales del siguiente año.

Los acontecimientos de 2018, observados dentro de las trayectorias y tendencias de más largo alcance dentro del sistema político costarricense, permitieron iniciar el 2019 con dos lecturas rumbo a las elecciones municipales de 2020. La primera refería al ya mencionado aumento en la oferta electoral, lo cual se terminó corroborando con la inscripción de 137 partidos políticos (entre nacionales, provinciales y cantonales) de cara al proceso electoral de febrero de 2020, un aumento significativo con respecto a 2016, principalmente en los de tipo cantonal (Acuña 2019). La segunda correspondía a los diversos pronósticos lanzados alrededor de la participación de los partidos neopentecostales en la escala local tras su notorio fortalecimiento en los comicios de 2018.

Sobre esto último, el OPNA hizo un llamado a prestar especial atención a las diversas alianzas territoriales, coaliciones o fusiones motivados por el potencial interés de algunos partidos por amalgamar su propuesta política con los partidos evangélicos de corte populista, auspiciados por las iglesias neopentecostales, las cuales poseen gran impacto en las zonas alejadas del país o periferias. Sin embargo, la conformación de estas alianzas y coaliciones no se limitó únicamente a los partidos de corte evangélico. Partidos como el PAC y el PUSC (Muñoz 2019), así como el Frente Amplio (Gudiño 2019), firmaron acuerdos para competir en los comicios en varios cantones en conjunto con otros partidos nacionales, provinciales, cantonales, movimientos sociales y demás agrupaciones según fueran sus afinidades programáticas.

En todo caso, como se profundizará en el capítulo, "Los

gobiernos locales en la coyuntura (2017-2021)" es importante resaltar que la realidad de la política a nivel municipal presenta una extensa lista de matices por los cuales no se debe extrapolar mecánicamente un resultado nacional a uno local y viceversa. Los resultados que finalmente se obtuvieron en las elecciones municipales de 2020 dan cuenta sobre estos aspectos distintivos de la política local, algunos de los cuales se suelen escapar de este tipo de interpretaciones prospectivas.

## 1.2 Ruta hacia la Costa Rica del bicentenario

Dos de los temas ya mencionados previamente fueron interpretados por el OPNA como particularmente definitorios de la ruta del país hacia la *Costa Rica del bicentenario* a lo largo de 2019: las disputas sociopolíticas alrededor del modelo de Estado y desarrollo del país y las discusiones típicamente polarizantes en torno a los derechos humanos (o demandas *posmateriales*). En ese sentido, si bien se advirtió que se trataba de un año en el que se podían poner en marcha distintas políticas urgentes en materia de infraestructura vial, transporte público y otras, se apuntó que la atención principal se iba a concentrar sobre temas como la reforma del empleo público y la promoción por el respeto a los derechos humanos de distintos grupos sociales históricamente marginados.

Sobre el primero de estos temas, ya se ha mencionado el impulso que obtuvo el bloque en el poder (gobierno de unidad tripartita, fracciones afines en la Asamblea Legislativa y grupos económicos de poder fáctico) tras la aprobación del así llamado *combo fiscal*. La velocidad con la que se empezó a tramitar el proyecto presentado por Carlos Ricardo Benavides para limitar y sancionar de una manera más pronta a quienes participen en huelgas declaradas ilegales o a quienes generen bloqueos o paralizaciones en instituciones públicas dio cuenta de la urgencia por validar el modelo de país promovido por este bloque en el poder y penalizar a los actores sociales que ejercieron resisten-

cia frente a uno de sus proyectos centrales.

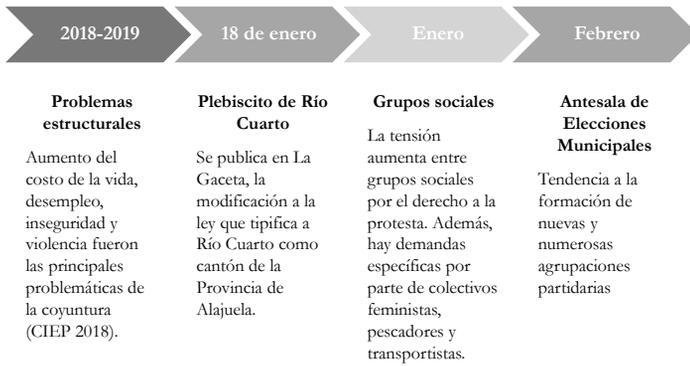
Asimismo, la pérdida de apoyo popular hacia el movimiento sindical y su desprestigio en diferentes espacios mediáticos planteaba el desafío de diseñar una mejor perspectiva estratégica ante eventuales movilizaciones o huelgas contra iniciativas como la reforma al empleo público. No obstante, el rol protagónico en la discusión a lo largo del año se siguió manteniendo en los grupos de interés representados en los ministerios encargados de la económica del país, de la misma forma que sucedió en asuntos como la generación de alianzas público-privadas, licitaciones sobre infraestructura pública o la administración de algunos servicios públicos.

Otro tema conflictivo corresponde a la firma de la norma técnica sobre el aborto terapéutico, pues fue particularmente discutida durante todo el año, dada la presión de sectores progresistas para que Alvarado la hiciera efectiva sin mayor demora (Arrieta 2019c) y los intentos de los conservadores para evitar su firma, incluyendo amenazas de obstaculización de proyectos de ley de interés para el Ejecutivo en la Asamblea Legislativa (Alfaro 2019d). Por otra parte, la discusión alrededor de los derechos de la población LGBTIQ se advirtió infructífera, en tanto el tema era más probable que fuera resuelto a partir de la interpretación de la Sala Constitucional y de las normas jurídicas, tal como terminó sucediendo efectivamente.

Ambos temas pusieron a prueba a la administración Alvarado Quesada, ya que, si bien Alvarado Quesada fue enfático en campaña de la necesidad de construir un *gobierno de unidad nacional*, la realidad más bien ponía en evidencia el ya mencionado *gobierno de unidad tripartita* advertido por el OPNA debido a la presencia mayoritaria de actores provenientes del PUSC y el PLN en puestos clave del Gobierno. Este obstáculo a la efectiva consecución de acuerdos con las diferentes fuerzas políticas del país resultaba agravado por la fragmentación partidaria en el Poder Legislativo: siete fracciones legislativas y nueve diputaciones independientes hasta ese momento, una división partidaria que no se limitaba

solo entre los partidos políticos, sino también a lo interno de los mismos. La continuidad del oficialismo en el directorio Legislativo de cara al 1 de mayo, en este contexto, permanecía como una incógnita, a la espera de las negociaciones y el desarrollo de las correlaciones de fuerzas entre los distintos actores.

**Diagrama 3.2. Principales acontecimientos de enero y febrero de 2019**



Fuente: Elaboración propia.

## 2. Marzo-mayo de 2019: el OPNA propuso entender la correlación de fuerzas como un tipo particular de "hegemonía"

### 2.1 Elección del directorio legislativo y un nuevo "acuerdo tripartito": explicando la hegemonía

Debido al multipartidismo y a la fragmentación partidaria, son conocidas las dificultades para llegar a acuerdos consensuados de largo plazo en la Asamblea Legislativa, así como las complejas negociaciones entre las bancadas y diputaciones independientes para definir agendas de mediano plazo sobre proyectos de ley u otras decisiones, tal como la elección del directorio legislativo.

Es preciso recordar que, el Congreso 2018-2022 fue integrado siete partidos políticos<sup>2</sup> y que a lo largo del cuatrienio fue en aumento la cantidad de *independientes* (durante el primer semestre de 2019 eran ocho). Según el artículo n° 228 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, la elección de las seis personas que componen el directorio debe realizarse mediante una votación que se gana con mayoría absoluta: la presidencia, vicepresidencia, dos secretarías y dos prosecretarías son electas con al menos 29 de los 57 votos.

A inicios del 2019, existía la incógnita sobre si el oficialismo (PAC) podría volver a tener la presidencia legislativa o si en ese puesto del directorio y en los restantes serían electas personas representantes de la diversa y fragmentada oposición. Así, desde inicios del mes de abril prácticamente se definieron las candidaturas con más posibilidades para encabezar el directorio: Carlos Ricardo Benavides y Erwen Masís, entonces jefes de fracción del PLN y del PUSC, respectivamente (Vargas 2019b). La victoria del diputado Benavides con votos, fundamentalmente, del PLN, PAC y PRN (Madrigal 2019b) no fue un motivo de sorpresa, pero hay varios detalles que deben explicarse más allá de lo evidente y de la formalidad institucional.

Por ejemplo, aunque el sentido común no observa nada extraño en la contienda entre Benavides y Masís, no puede dejar de observarse cómo, tras la aprobación del combo fiscal, el PUSC, el cual un año atrás había apoyado electoralmente al PAC y fue el principal beneficiado en la conformación del gobierno, dio un giro hacia la beligerancia al punto de autoproclamarse como la verdadera oposición. Al mismo tiempo, destaca el hecho de que, en arena legislativa, el PLN se convirtió simultáneamente en el soporte más destacado del oficialismo, pese a que a nivel electoral se encontró de forma mayoritaria en su contra, empezando por su propio candidato Antonio Álvarez (Chinchilla 2018).

Asimismo, no puede dejar de analizarse la constitución de

---

2 Liberación Nacional (PLN), Restauración Nacional (PRN), Acción Ciudadana (PAC), Unidad Social Cristiana (PUSC), Integración Nacional (PIN), Republicano Social Cristiano (PRSC) y Frente Amplio (FA).

una alianza que involucra a Restauración Nacional y a Acción Ciudadana, a pesar de la *incompatibilidad ideológica* en temas culturales (que incluso polarizaron el periodo electoral de 2018). Esto último pone sobre la mesa el hecho de que estas discusiones, a pesar de su capacidad de movilización proselitista, son siempre relegadas a un segundo plano cuando es necesario resguardar los intereses materiales de los distintos bloques de poder que representan las agrupaciones políticas, principalmente las élites económicas.

Volviendo a la jornada del 1 de mayo como tal, es importante destacar que ambas candidaturas al directorio provienen de dos de los tres partidos dominantes en el equipo de Gobierno de la administración Alvarado Quesada, lo que contribuye a la hipótesis que el OPNA apuntó desde el 2018: la política nacional durante el gobierno de Carlos Alvarado experimentó una reconfiguración de las correlaciones de fuerza y avanzó hacia una *hegemonía* de los principales partidos políticos en alianza con ciertos grupos de presión e interés (poderes fácticos). Esta hegemonía sirve, por un lado, para consolidar el proyecto país predominantemente liberal en lo económico y, por otro, teniendo una disputa abierta entre conservadurismo y progresismo en términos culturales y de avance en derechos humanos.

Pero, por supuesto, a esa estrategia hegemónica (*política real*), para ser efectiva entre la ciudadanía o para ser legitimada socialmente, le resulta conveniente ser matizada por discursos y supuestas posiciones partidario-electorales, de modo que sea más fácilmente *entendida* y aceptada<sup>3</sup>. Por eso, la candidatura de Benavides fue apoyada por el PAC, pero bajo el entendido de que las *apariencias engañosas*, sobre todo en política tradicional, ese hecho provocó que un sector de la fracción liberacionista *cuestionara* dicho apoyo y se opusiera a la posibilidad de que el PAC ocupara alguno de los otros cinco puestos en disputa (Alfaro 2019a).

A pesar de ese desencuentro, se logró suscribir un acuerdo

<sup>3</sup> Es decir, que sea una política aparente pero oficializada como *verdadera y autónoma*.

entre el PAC, PLN y PRN, de modo que la presidencia fue ganada por Benavides en primera ronda con 40 votos a su favor, mientras que Masís obtuvo solamente 16: de su fracción fueron 9 votos y 7 provinieron de las diputadas y los diputados independientes afines al excandidato presidencial Fabricio Alvarado (bloque autodenominado Nueva República). Curiosamente, la diputada Floria Segreda abandonó el grupo de diputaciones independientes para regresar a Restauración Nacional, sin detallar las razones para tomar esa decisión. Sin embargo, alegó discrepancias entre sus propuestas y las del grupo fabricista (Umaña 2019). En consecuencia, Restauración Nacional recuperó una diputación para sumar 7 en total y se reposicionó como la tercera fuerza de oposición de la Asamblea Legislativa.

En cuanto al resto de puestos, la diputada Zoila Volio, del Partido Integración Nacional, fue electa vicepresidenta del directorio legislativo sin mayores obstáculos, gracias a los 50 votos recibidos a su favor (Madrigal 2019a). Otros resultados importantes del 1 de mayo consiguieron que la diputada Laura Guido consiguiera al PAC la primera secretaría con 36 votos; este es un puesto clave dentro del directorio por sus potestades para hacer nombramientos o para tomar otras decisiones administrativas importantes. El PRN, por medio de su líder Carlos Avendaño, ganó la segunda secretaría tras recibir el apoyo de 37 diputaciones. La primera prosecretaría quedó en manos de la diputada liberacionista Paola Valladares con 45 votos, mientras que la segunda prosecretaría se la adjudicó el diputado del Republicano Social Cristiano, Otto Vargas (Corrales 2019).

En contraste, el año 2018 implicó que la alianza tripartita de partidos, priorizaran la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, llamada popularmente como el combo fiscal. Como consecuencia, se reformó el Reglamento Legislativo para agilizar la aprobación de proyectos. Al mismo tiempo, esta acción permitió *obviar* otros temas sensibles como la regulación de la interrupción del embarazo en casos calificados, el matrimonio entre personas del mismo sexo, el uso medicinal del cannabis

y la laicidad del Estado. Tan pronto como los representantes en la Asamblea Legislativa de este gobierno de unidad tripartita aprobaron el combo, empezaron a notarse fracturas internas, principalmente en la fracción parlamentaria del PUSC, en sus dirigencias partidarias y en las posiciones frente al *otro PUSC del Ejecutivo*, encabezado por el ministro Rodolfo Piza, la ministra Edna Camacho, el ministro Rodolfo Méndez Mata y el ministro André Garnier, entre otros.

Por eso tampoco es sorpresa que uno de sus voceros más protagonistas, Pedro Muñoz, electo jefe de fracción para la segunda mitad del año, insistiera en mostrar a la fracción del PUSC como la *verdadera oposición*. Aunque la mayoría de la opinión mediática consideró como una derrota para los socialcristianos (y para el bloque independiente de Nueva República) la ausencia de sus miembros en el directorio, dicha situación en realidad tenía el potencial de funcionar como estrategia político-electoral para ofrecerse ante la ciudadanía como partidos políticos deslindados del gobierno tripartito de cara a las elecciones municipales de 2019 (por no decir que con miras hacia el 2022).

Ahora bien, la alianza PAC-PLN-PRN fue explicada a la opinión pública con la firma de un texto de cuatro páginas entre esas tres agrupaciones, llamado *Acuerdo multipartidario para la gobernabilidad democrática* (Angulo 2019a). Se trataba de un documento con temas muy generales que buscaba impulsar una agenda legislativa centrada en seis ejes: económico, social, ambiental, de reforma al Estado, de infraestructura y de seguridad. No obstante, el acuerdo evitaba compromisos puntuales sobre proyectos de ley específicos, porque hacerlo podía generar demasiadas expectativas sobre la ya supuesta alta eficacia en la 'maquila legislativa'.

Los tres partidos políticos, sin embargo, sí se comprometieron en el eje económico, a dar apoyo a la aprobación de eurobonos, a mecanismos de flexibilidad laboral, a la protección y defensa al consumidor y a la reducción de tasas de intervención con tarjetas. En el eje social evitaron abordar temas conflictivos:

se concentraron en reformas al Código Procesal de Familia, a proyectos de acceso a la justicia y a la aprobación del proyecto de educación dual para jóvenes. En los temas ambientales, acordaron la regularización del uso de plástico, de combustibles alternativos y la energía limpia, así como la gestión sostenible de residuos y de recursos hídricos. Las reformas estatales propuestas se enfocan en el ingreso de Costa Rica a la OCDE, en proyectos de empleo público y en la penalización al derecho de huelga. En materia de infraestructura el acuerdo pretendía promover las concesiones de obra pública y en asuntos de seguridad se convino en el uso de tecnologías, legislación penal y política criminal contra acciones delictivas.

No obstante, este nuevo acuerdo tripartito suponía también riesgos político-electorales, sobre todo para el PLN. Por ejemplo, se responsabilizó al partido por el desgaste y pérdida de apoyo ciudadano sufrido por el gobierno de Alvarado Quesada, especialmente por parte del liberacionismo que no necesariamente simpatiza con las aspiraciones presidenciales de Benavides (casos de su compañero de fracción Roberto Thompson o dirigentes del partido como Fernando Zamora, entre otros que entonces aspiraban a la candidatura verdiblanca). Sin embargo, el recién electo presidente del Congreso, Carlos Ricardo Benavides, reiteró que el PLN es un partido de "oposición responsable", ya que pone al mismo nivel el control político y la negociación de acuerdos (Alfaro y Miranda 2019, énfasis de los autores).

Por otra parte, la ministra de Condición de la Mujer, Patricia Mora (única militante que mantenía el FA en el Ejecutivo), también criticó el nuevo acuerdo tripartito, pues a su juicio invisibiliza a las mujeres debido a la omisión de temas prioritarios para ellas como su situación de desigualdad o violación de derechos en materias como lo laboral, la salud y la paridad electoral. Como respuesta, Nielsen Pérez, subjefa de la fracción oficialista, indicó que los temas en común fueron los que se priorizaron en la agenda y los de interés en algunos grupos de población es-

pecíficos se excluyeron para *evitar la polarización*. Como señal de protesta y desacuerdo, Mora no asistió a la presentación del informe presidencial del 2 de mayo del presidente Alvarado Quesada en el Congreso (Miranda y Murillo 2019), hecho que puso en evidencia las fracturas internas del Consejo de Gobierno.

**Tabla 3.1. Particularidades del gobierno tripartito en el segundo año legislativo**

Partido	Hechos relevantes	Consecuencias
Partido Acción Ciudadana (PAC)	Asume primera secretaría del congreso.	Pérdida de liderazgo en el <i>gobierno</i> de unidad tripartita.
Partido Liberación Nacional (PLN)	Gana la Presidencia del Congreso.	Debilitamiento generalizado del partido. Limitaciones para ejercer el poder.
Partido Unidad Social Cristiana (PUSC)	El diputado Pedro Muñoz encabeza la <i>verdadera</i> oposición	Figuras tradicionales del partido se separan. Comienza estrategia de proselitismo.
Partido Restauración Nacional (PRN)	Al no conseguir un puesto en el directorio legislativo, logran posicionar un discurso de lejanía con el gobierno.	Interponen su agenda conservadora en el congreso.

Fuente: Elaboración propia.

## 2.2 El periodo de sesiones ordinarias inicia con algunos proyectos de ley que ponen en entredicho la hegemonía que se quería imponer en el país

El periodo de sesiones ordinarias en la Asamblea Legislativa inició con la presentación de algunos proyectos de ley que agudizaron los antagonismos a lo interno de dicho Poder de la República. Por ejemplo, el diputado frenteamplista José María Villalta; en conjunto con la diputada Paola Valladares (PLN), Paola Vega (PAC) y Pablo Heriberto Abarca (PUSC); presentó un proyecto de reforma constitucional que establecía que el

agua es un bien del Estado y cuyo uso, explotación y conservación deberá ser regulado por ley con el fin de garantizar, como prioridad, el abastecimiento de agua potable para la ciudadanía (Sequeira 2019b).

Asimismo, se presentó un proyecto de ley para eliminar la confesionalidad católica del Estado costarricense que se consigna en la Constitución Política. La diputada María Vita Monge (PUSC), proponente del proyecto, argumentó que buscaba reconocer el pluralismo religioso y defender el derecho de las personas a profesar cualquier creencia sin restricciones, es decir, se trataba de una reforma para reconocer el Estado costarricense como un Estado laico. Según argumentó la diputada, un proyecto de esta naturaleza no trata de "sacar a Dios" o de convertir el Estado en un "Estado ateo", sino que se fundamenta en la necesidad de hacer efectivo en Costa Rica el derecho a la libertad religiosa y de pensamiento (Sequeira 2019b). Sin embargo, parte de los intereses entorno a esta iniciativa, consiste en la no utilización de fondos públicos para la organización de actividades religiosas, el requerimiento de aportes tributarios por parte de las organizaciones religiosas y la separación de esas organizaciones en los debates de las políticas públicas o proyectos de ley del Estado.

Por su parte, la diputada Paola Vega (PAC) presentó un proyecto de ley para que los pacientes terminales tengan el derecho de elegir una muerte digna (Ávalos 2019). A pesar de que la diputada abogaba por un debate de alto nivel, en el Congreso no tardaron en exponerse las primeras reacciones de apoyo y, mayoritariamente, de oposición a la eutanasia. Tanto diputados evangélicos como instituciones religiosas (la Conferencia Episcopal, por ejemplo) negaron su apoyo a dicho proyecto, ya que aseguraron que esa reforma "agravaría la cultura de la muerte" (Cordero Parra 2019), mientras que el presidente Alvarado Quesada aseguró que no se trataba de un asunto que estuviera entre sus potestades y anunció que no se iba a involucrar en dicho debate.

De ahí que en su análisis prospectivo del OPNA consideró que, a pesar de la hegemonía vigente en el país, el segundo año de la administración Alvarado Quesada iba a ser mucho más intenso en la expresión de antagonismos motivados por intereses político-electorales, intereses corporativos y gremiales y disputas ideológicas. Asimismo, se pronosticó lo común que iba a resultar negociar acuerdos o consensos de muy corto plazo, sobre temas y proyectos muy específicos y con fracturas y *disidencias* a lo interno de la mayoría de los partidos políticos. Todo esto se entendió en conjunto con un *clima político* pesimista que se incrementó con la mala valoración que obtuvo el informe presidencial del 2 de mayo con respecto al primer año de gobierno y a sus expectativas para los siguientes tres años.

### **2.3 El informe presidencial del 2 mayo: "mucho ruido y pocas nueces"**

El informe de labores presentado por el presidente Carlos Alvarado Quesada el 2 de mayo de 2019 mostró un desequilibrio entre lo realmente logrado en el primer año de la administración y las intenciones y objetivos para el resto del periodo constitucional. El documento constó de alrededor de 30 páginas de propósitos, objetivos y *buenas intenciones*, así como otras cinco páginas de logros o avances.

Como ya se ha mencionado anteriormente, en el artículo 139 de la Constitución Política se determina, entre los deberes y atribuciones de la Presidencia de la República, la presentación de un mensaje escrito relativo a los asuntos de la Administración y al estado político de la República. Desde hace varios años, en Costa Rica se considera que las democracias modernas deben ir más allá de la presentación de un simple informe y, más bien, se debería utilizar este espacio para hacer una verdadera rendición de cuentas. La rendición de cuentas significa, sobre todo, justificar y razonar por qué no se ha hecho lo que se prometió con los recursos disponibles (Schedler s.f.), información que,

sin embargo, casi no fue abordada por el presidente. Lo que se presentó fue un breve recuento, una lista, de ciertos logros o acciones del gobierno en algunas materias específicas, lo cual daba la impresión de ser más una presentación de un *plan de gobierno* o carta de buenas intenciones que un informe presidencial.

Así, el presidente resaltó la necesidad del apoyo y la ayuda entre distintos sectores para lograr metas concretas y así impulsar al país por la senda del desarrollo. Propuso que los acuerdos y las alianzas en la Asamblea Legislativa (tónica del año 2018) se deben optimizar con la inclusión en el debate a la Academia (a la que no se tomó en cuenta durante su primer año), al sector empresarial y a la sociedad civil. Vale la pena resaltar que este llamado se hizo pocos meses después de los pobres esfuerzos por parte de su gobierno y del bloque en el poder por abrir una negociación real con los sectores y movimientos sociales populares para discutir el plan fiscal de 2018, el cual dividió la sociedad costarricense y tuvo al país en medio de una huelga de casi tres meses de duración.

Entre los logros que expuso Alvarado Quesada destaca la *estabilidad económica*, así como los avances en infraestructura y seguridad ciudadana. La aprobación de la reforma fiscal, según su exposición, salvó al país de entrar en la quiebra, además de evitar *altos impactos* en materia de empleo, estabilidad de precios, inversión y programas sociales. No obstante, reconoció que esta resultó insuficiente para la solución del desequilibrio en las finanzas públicas sin medidas adicionales, entre las cuales citó la aprobación de endeudamiento con el exterior mediante eurobonos, mayor contención en el gasto y políticas contra el fraude fiscal (Mora C. 2019). Asimismo, reiteró que la pronta aprobación del proyecto de reforma al empleo público iba a ser una prioridad gubernamental en los ámbitos económico y laboral.

Ahora bien, llamó la atención del OPNA que el presidente reconociera que hay *muchas Costa Ricas*, pues por vez primera en un informe de esta naturaleza se admite políticamente que, por ejemplo, en el país existe una estructura de administración

pública e institucionalidad que es muy eficiente para el comercio exterior y para el sector financiero vinculado a los negocios transnacionales (casos de COMEX, PROCOMER y sistema bancario). Sin embargo, esa organicidad contrasta con otra que opera para *el resto* de políticas públicas que atiende asuntos como la agricultura, la salud, la educación, la producción de pequeños y microempresarios nacionales, la cultura y los derechos humanos. Esta dualidad estructural del Estado costarricense ha sido evidenciada por sectores académicos desde, al menos, la década de 1990 (Dabène 1992).

Alvarado Quesada también reiteró que el principal problema que afronta Costa Rica es el desempleo, pero omitió el problema de la flagrante y evidente desigualdad o la falta de medidas efectivas para disminuir la pobreza. Esta creciente desigualdad en el país, que ha detenido el desarrollo por al menos cuatro décadas (López Sedó 2018) fue una de las varias críticas de las y los diputados independientes afines a Fabricio Alvarado. Además, la bancada del Partido Restauración Nacional, específicamente el diputado Eduardo Cruickshank Smith, argumentó que el único aspecto que se evidenció como rendición de cuentas correspondió a aspectos relacionados con la estabilidad financiera del Gobierno central en su primer año.

Por otra parte, el mensaje del presidente a los trabajadores fue un llamado a la esperanza. El mandatario aseguró que él haría lo posible por atenderlos, a pesar de la puesta en cuestión de los derechos laborales en la Asamblea Legislativa con iniciativas como la impulsada por el diputado Benavides para penalizar y volver más restrictivo el derecho a huelga. Dicha iniciativa fue firmada meses después (en enero de 2020) por el propio Alvarado Quesada entre alabanzas a la Asamblea Legislativa por *cambiar el paradigma* en cuanto al avance en proyectos de este *coste político* (Bravo 2020). Es decir, el compromiso de la administración Alvarado Quesada con los derechos humanos resultaba cuestionable si se recuerda que los derechos laborales también son parte de las garantías inalienables.

Otros derechos humanos que parecen ser marginales en este contexto son los de inclusión efectiva de las personas con capacidades distintas, que componen un 10,53% de la población nacional<sup>4</sup>, ya que el informe presidencial mencionó únicamente la necesidad de aprobar el proyecto de ley n° 18.629 para la protección especial del Estado a las personas con discapacidad y los adultos mayores. También, brillaron por su ausencia en el informe acciones concretas para hacer efectivos los derechos, la igualdad real y la inclusión efectiva de las poblaciones indígenas más allá de una breve alusión al tema como *urgente de resolver*, quizás motivado por la presión nacional e internacional debido al asesinato del dirigente indígena Sergio Rojas. Además, los derechos reproductivos y la salud de las mujeres también estuvieron ausentes en la rendición de cuentas, debido a que el presidente no mencionó ningún asunto relacionado con su compromiso de firmar la llamada *norma técnica* para la interrupción del embarazo en casos calificados.

En términos generales, la línea discursiva del informe presidencial estuvo marcada por el mismo optimismo que se reiteró en su eslogan de campaña *Yo creo*. No obstante, la hegemonía y las mayorías logradas en el Asamblea Legislativa dejaban mucho que desear para las grandes mayorías del país, ya que los logros *se contaban con los dedos de la mano* y las mejoras en el empleo y en disminución de la pobreza se mantenían como simples promesas a cumplir en el futuro.

## 2.4 El sistema de partidos

Tras el cumplimiento del primer año de la administración Alvarado Quesada, se observó de forma más patente que la mayoría de los partidos políticos continuaban estando *partidos* en facciones y disputas internas, pero sin representar mayor contrapeso a los grupos identificados como hegemónicos por el OPNA. Asi-

---

<sup>4</sup> Datos obtenidos del Consejo Nacional de Personas con Discapacidad.

mismo, se intensificaron las acciones colectivas ejecutadas por diversos grupos para presentar determinadas reivindicaciones o demandas. Sin embargo, el Poder Ejecutivo, los formadores de opinión en medios de comunicación tradicionales y diversos grupos de la ciudadanía manifestaron de alguna forma u otra su rechazo ante esas expresiones de participación política, pero se mostraron más divididos sobre algunos temas de derechos humanos. Por su parte, el OPNA invitó a poner la lupa sobre el hecho de que la *cúpula* también se encontraba experimentando algunos disturbios o disputas.

## **2.5 Los partidos políticos "partidos" no amenazan la hegemonía en el poder**

Como se analizó anteriormente, la conformación del directorio legislativo del periodo 2019-2020 fue fruto del acuerdo tripartito entre el Partido Liberación Nacional (PLN), el Partido Acción Ciudadana (PAC) y el Partido Restauración Nacional (PRN). Frente a este acuerdo, la fracción del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) quiso presentarse como *la verdadera oposición* al Gobierno y logró alianzas puntuales o específicas con el grupo de diputados separados del PRN (declarados como independientes). Estas alianzas, de corto plazo y muy específicas, son comunes por el fraccionamiento en la Asamblea Legislativa, donde todos los partidos políticos son minorías o no logran tener suficientes escaños como para aprobar proyectos e iniciativas por sí mismos.

La alianza ganadora en mayo tenía, entre sus ventajas, definir las comisiones legislativas. Específicamente, el artículo n° 27 del Reglamento de la Asamblea Legislativa otorga a la presidencia del directorio legislativo la atribución de nombrar a las y los integrantes de las comisiones permanentes ordinarias y permanentes especiales, encargadas del trámite inicial de la mayoría de los proyectos de ley, el cual es, por lo tanto, de suma importancia para su avance posterior en el proceso legislativo. Así como en

el plenario existe el directorio legislativo, en cada comisión existe una presidencia y una secretaría que también se eligen cada año. Como era de esperarse, las personas diputadas del PAC, del PLN y del PRN fueron designadas con preferencia en las comisiones y en sus presidencias y secretarías.

Es importante resaltar que la suscripción de este tipo de acuerdos nunca está escrita en piedra y tampoco significa que las fracciones van a estar de acuerdo en todo. Ejemplo de esto fue la aprobación de una moción para abrir una comisión especial para investigar el financiamiento de las campañas electorales del PAC en 2002, 2006 y 2010 (Arrieta 2019a). La moción fue aprobada por todos los diputados de la Asamblea Legislativa, a excepción de la fracción del PAC y de la diputada Zoila Volio del PIN. Esto representaba una amenaza hacia la unidad interna del PAC que hasta entonces se había mostrado bastante sólida en virtud, principalmente, de su posición como partido al mando del Ejecutivo y como cabeza del gobierno de unidad tripartita.

En el PLN se dieron importantes críticas a la alianza con el PAC y a las políticas que ese partido ha impulsado en el país; algunas de esas críticas fueron emitidas por importantes dirigentes del partido, tales como el expresidente José María Figueres. Las *particiones* dentro del PLN se manifestaron en quienes posicionaban como posibles precandidatos presidenciales, como el diputado Roberto Thompson y el exsecretario general Fernando Zamora, quienes también diferían con el diputado Carlos Ricardo Benavides, diputado con intención de competir por la candidatura presidencial verdiblanca en 2021.

El otro partido que se encontraba *partido* era el PUSC. Como se mencionó anteriormente, las dirigencias partidarias hicieron notables esfuerzos por separarse del *PUSC en el Gobierno* para no verse afectados en las campañas electorales municipales, lo cual ha sido compartido por el *PUSC en la Asamblea*, principalmente por parte de un actor que nunca escondió sus intenciones de postular su nombre como precandidato presidencial: el diputado Pedro Muñoz. Sumado a estas desavenencias, las disputas

por el liderazgo dentro del partido se vieron todavía más agitadas tras la *importación* de Juan Carlos Hidalgo, reconocido formador de opinión de ideología liberal y afamado por su trabajo en el CATO Institute (*think tank* libertario estadounidense) y su amplia presencia en medios internacionales como la cadena CNN (Paniagua 2019).

A todo lo anterior hay que sumar la existencia de otros factores que hacían más inestables las alianzas y correlaciones de poder tanto entre los partidos políticos como a lo interno de ellos. Un ejemplo son las 82 campañas electorales de cara a las elecciones municipales 2020 con sus particulares alineaciones de actores y recursos de poder; las diferencias entre las fracciones legislativas y sus representantes en el gobierno de unidad tripartita; las divergencias sobre derechos humanos y la ampliación de ciudadanía, y la emergencia de nuevos partidos políticos, como es el caso de Nueva República (que ya contaba incluso con representación legislativa *informal*).

A propósito del Partido Nueva República, a inicios de junio de 2019 el Tribunal Supremo de Elecciones aprobó la inscripción del nuevo partido político a escala nacional, con lo cual se posibilitaba su participación en las elecciones municipales de 2020 (Angulo 2019b). Esta participación en los próximos comicios subnacionales la confirmó su líder y secretario general Fabricio Alvarado mediante su cuenta de Facebook. Como se mencionó en el capítulo anterior, la separación entre Nueva República y Restauración Nacional encuentra su razón de ser en el conflicto entre Alvarado y Avendaño por la denuncia de este último sobre la presunta estructura paralela en el financiamiento de la campaña de 2018. No obstante, dicha división electoral en las filas evangélicas no ocasionó que las agendas programáticas de los dos partidos políticos dejaran de ser prácticamente idénticas: la defensa de *la vida*, del matrimonio heterosexual y la promoción de valores y principios cristianos.

Ahora bien, el panorama de aparente turbulencia en los partidos políticos no representó ni representa en absoluto una

amenaza al actual proyecto hegemónico en su vertiente neoliberal. Con excepción del partido Frente Amplio y de algunas voces discrepantes al interno de otras agrupaciones, el sistema de partidos políticos costarricenses con representación formal converge en la misma agenda económica: reforma fiscal del año 2018, reforma al empleo público, reducción del presupuesto de las universidades públicas, implementación de la educación dual, flexibilización laboral y criminalización de las huelgas y de las acciones colectivas.

Lógicamente, a estas iniciativas se opusieron y se siguen oponiendo algunos grupos poblacionales, sindicatos y movimientos sociales populares, los cuales durante el periodo mayo-julio de 2019 incrementaron sus protestas y demandaron verdaderos espacios de diálogo y negociación más allá de una institucionalidad formal que, según su criterio, está tomada por la hegemonía neoliberal, ocupada por los partidos políticos que la representan.

### **3. Junio-julio de 2019: disgusto popular y disturbios en la cúpula**

En las semanas de transición entre junio y julio, en distintas partes del país volvieron a surgir manifestaciones y protestas. Tal como sucedió menos de un año antes durante las movilizaciones en contra del combo fiscal, dentro del movimiento de protesta se articulan diversas demandas y diferentes grupos sociales, agrupados bajo un tema *central*. No obstante, más allá de comprender las demandas y de donde provienen, así como las *extrañas* alianzas detrás de las organizaciones de los movimientos, es preciso comprender que la mayoría de las demandas eran producto de su omisión y acumulación por parte de los distintos gobiernos desde, al menos, 25 años antes.

### 3.1 La hegemonía es confrontada por la democracia de la calle

El OPNA advirtió, tal como se indicó anteriormente, que la conflictividad social reactivada en 2018 (después de la pax del cuatrienio 2014-2018) volvería a agudizarse con distintas alianzas y expresiones en el 2019. No obstante, los dos temas principales resultaron ser, con pocas variaciones, prácticamente los mismos: las diferencias alrededor del reconocimiento de los derechos humanos de la población LGTBIQ y de las mujeres, y las disputas sobre la agenda económica hegemónica. Ambos tópicos aumentaron la polarización social y el antagonismo entre los principales actores sociales.

Así, en el bimestre junio-julio, las primeras acciones colectivas o formas de participación no institucional surgieron cuando un grupo de pescadores organizados se presentaron en Casa Presidencial para manifestarse a favor de la apertura de un diálogo para solventar algunas de sus problemáticas y demandas, como el desempleo, la pesca de arrastre y el inicio del cobro del impuesto al valor agregado (IVA). Cuando el diálogo fue asignado al Ministerio de Agricultura y Ganadería, un grupo de manifestantes decidió forzar su entrada a Casa Presidencial y lanzaron piedras y un explosivo rudimentario (Quesada 2019).

Otras de las acciones colectivas de mayor alcance (escala nacional) y más cobertura mediática (tradicional y en redes sociales) fueron las ejecutadas por los estudiantes de colegios alrededor de todo el país. El estudiantado bloqueó calles nacionales para pedir la renuncia del ministro de Educación Pública, Édgar Mora, debido a su descontento con la implementación de las pruebas FARO, con la educación dual y con los baños neutros (pese a que sobre esto último el MEP dijo seguir recomendaciones del protocolo para la prevención del *bullying* a población LGTBIQ).

Según las vocerías estudiantiles, las demandas también pretendían llamar la atención del MEP para que atendiera enormes

problemas en la infraestructura de muchos centros educativos en todo el país, a pesar de que se apoyaron en la introducción de *otras demandas* con el fin de potenciar el movimiento de protesta (por ejemplo, los ya mencionados baños neutros o los temas relacionados con la población LGTBIQ). Ahora, algunas personas sindicalistas lideradas por el dirigente Albino Vargas, grupos de transportistas, de pescadores y de agricultores y algunos opositores a la llamada *ideología de género* se unieron a las protestas de los estudiantes (Valverde 2019a), mientras que algunos medios de comunicación y analistas argumentaron que el movimiento estudiantil, junto con los otros sectores, fue apoyado y hasta financiado por agrupaciones neopentecostales (Chinchilla Cerdas 2019a).

Más allá de los matices (actores, alianzas, demandas y demás) que presentan este tipo de ciclos de protesta, lo cierto es que una vez cumplido el primer año del gobierno de unidad tripartita quedó más que demostrada la incapacidad de este para atender correctamente la creciente polarización y conflictividad social, pues simularon diálogos y negociaciones (como durante la discusión y aprobación del combo fiscal) que postergaron la atención de amplios grupos poblacionales que cada vez se sienten más precarizados, excluidos y olvidados por el proyecto-país impulsado por los poderes fácticos que aquí se han señalado. Hasta los ganadores del modelo de desarrollo dominante en el país desde la década de 1980 (principalmente exportadores, banqueros y sectores económicos vinculados al mercado transnacional) se quejan de administraciones, como la del presidente Alvarado Quesada, que, a su juicio, siguen implementando medidas que son *insuficientes* de acuerdo con sus expectativas de acumulación de riqueza.

Sin embargo, las expresiones de desigualdad y descontento son mayores fuera del Gran Área Metropolitana. En la periferia, la marginalidad, la desigualdad y la exclusión han facilitado la consolidación de nuevos grupos políticos que captan ese descontento y lo convierten en capital político-electoral, tal como

quedó en evidencia en las elecciones presidenciales de 2018. La democracia de la calle ha sido el único medio que han encontrado los *perdedores* del modelo o proyecto-país impulsado por la hegemonía neoliberal. Con todo, también ha sido un recurso que otros grupos poblacionales y poderes fácticos conservadores en lo social y lo cultural han aprovechado con mayor frecuencia para presentar su oposición a una administración que, según opinan, promueve la *ideología de género*, la *pérdida de valores* y el *libertinaje*.

### 3.2 Hay que recordar que "la economía y los negocios son lo que realmente importa"<sup>5</sup>

A partir del 1 de julio del 2019 inició el cobro del impuesto del valor agregado (IVA), según las disposiciones del combo fiscal aprobado en el año 2018. Al respecto, algunas fracciones legislativas, grupos de presión, partidos políticos y grupos poblacionales hicieron intentos de posponer o atenuar su aplicación bajo ciertas condiciones o situaciones o en beneficio de algunos intereses específicos.

Por ejemplo, el bloque independiente de Nueva República presentó un proyecto de ley para la *Ley de moratoria del impuesto del valor agregado para la canasta básica, alquileres y servicios públicos*, con la cual se procuraba que el IVA empezara a regir a partir de enero del año 2020. El bloque indicó que con esa iniciativa (que finalmente no fue aprobada en el plenario) buscaba ayudar, principalmente, al enorme número de personas desempleadas y a las personas más pobres del país (Angulo 2019b). Una iniciativa que sí fue aprobada fue la moratoria de tres meses para sanciones y multas del IVA, la cual pretende excusar los errores de los contribuyentes durante los primeros tres meses de su vi-

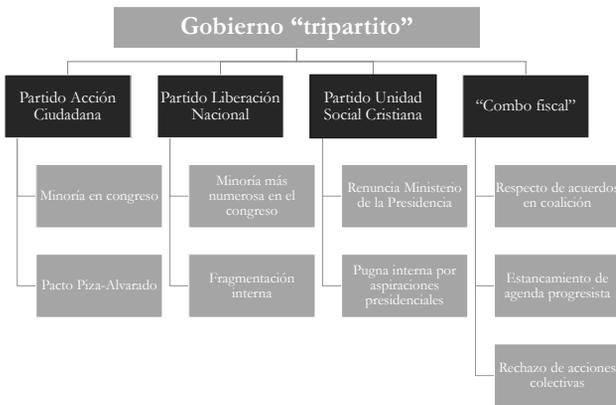
---

<sup>5</sup> Parafraseando a Bill Clinton, quien en la campaña electoral en Estados Unidos contra George Bush indicó: "is the economy, stupid". Esta frase popularizada en 1992, ha expandido su uso para destacar lo más importante de una situación o hecho.

gencia en sus declaraciones, con lo que se reduce el tiempo de excepción que se había propuesto originalmente para un plazo de seis meses (Alfaro 2019c).

También, hay que recordar que el Poder Judicial indicó en 2018 que el plan fiscal afectaría su funcionamiento, organización e independencia, según un informe de la Dirección Jurídica de la Corte Suprema de Justicia (Cascante 2018). Sin embargo, entre las consideraciones del informe, el IVA no figuraba como un problema primario, en parte debido a que los servicios profesionales prestados al Poder Judicial se encontraban exentos del IVA hasta el 31 de diciembre del 2019, lo que hace que la afectación a esta entidad no fuera inmediata.

**Diagrama 3.3. El gobierno tripartido y las implicaciones del "combo fiscal"**



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, un grupo de presión o poder fáctico que claramente se exime del impacto del IVA es el sector exportador, el cual fue exento de pagarlo en sus transacciones. Mientras tanto, la inmensa mayoría de la población sigue cargando con el impacto de un sistema tributario y fiscal recargado sobre impuestos indirectos que, sin embargo, sigue resultando *insuficiente* para los

poderes fácticos ganadores en la hegemonía actual.

### 3.3 El caso ALDESA: ¿disputas en la cúpula?

En la política nacional *es un secreto a voces* que problemas de la economía afectan a los *ganadores* del modelo cuando alguno de ellos se ve perjudicado en la acumulación y distribución de la riqueza. Al respecto, el caso ALDESA, llamado así en referencia a los problemas financieros de este grupo bursátil, resultaba indicativo de la presencia de *problemas en esa cúpula*.

Para entender en mayor detalle lo sucedido con el Grupo Bursátil ALDESA, es necesario comprender bajo qué términos se encuentra regulado. El Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF) es el órgano encargado de regular y supervisar el sistema financiero costarricense por medio de cuatro entidades con funciones específicas (Superintendencia General de Valores 2010):

- 1) La Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF): supervisa las entidades financieras, mutuales, cooperativas, bancos y demás entidades que realizan intermediación financiera.
- 2) La Superintendencia General de Valores (SUGEVAL): supervisa las entidades que realizan intermediación bursátil y otros participantes del mercado público.
- 3) La Superintendencia General de Seguros (SUGESE): se encarga de supervisar las entidades comercializadoras de seguros.
- 4) La Superintendencia de Pensiones (SUPEN): supervisa todas las operadoras de pensiones.

Así, el Grupo Bursátil ALDESA comprende tres entidades que están sujetas a regulaciones e intervenciones de SUGEVAL: el puesto de bolsa de valores, la Sociedad Administradora de Fondos de Inversión (SAFI) y la Sociedad Titularizadora. Sin

embargo, ALDESA también mantenía procesos de inversiones inmobiliarias bajo otra entidad llamada Aldesa Corporación de Inversiones. Dicha entidad de acuerdo con la SUGEVAL, ofertaba en el mercado bursátil privado, lugar donde, según el sitio *Hablando Claro* (2019), la SUGEVAL no tiene potestad de intervención. Debido a esto, un cuestionamiento que de entrada se manejaba alrededor del caso era si existían dos entidades de inversión de ALDESA trabajando en paralelo.

Durante las primeras semanas de marzo de 2019, el Grupo Bursátil ALDESA comunicó que no tenía los recursos suficientes para hacerle frente a los pagos de sus clientes, por lo que solicitó una intervención al Primer Circuito Judicial de San José para suspender por tres años los pagos a los inversionistas y así mejorar su situación financiera. El Juzgado rechazó la solicitud y obligó al Grupo a cerrar su bolsa de valores y a realizar despidos como plan de contingencia (Solano 2019).

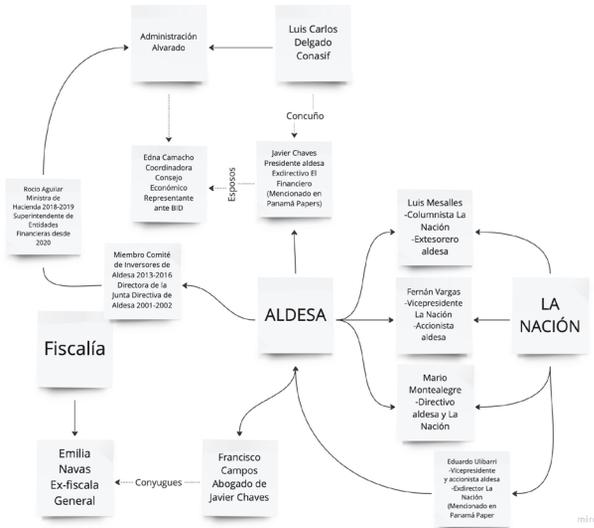
Las denuncias contra el presidente del Grupo, Javier Chaves Bolaños (esposo de Edna Camacho, excoordinadora del equipo económico del Gobierno de Carlos Alvarado y posteriormente representante de Costa Rica ante el Banco Interamericano de Desarrollo), fueron por el posible delito de estafa. La investigación en su contra inició porque él presuntamente engañaba a los inversionistas para utilizar el dinero en proyectos inmobiliarios de ALDESA Corporación de Inversiones, sociedad privada que Chaves también dirigía y la cual utilizaba el mismo espacio físico, recurso humano, números telefónicos y logos del Grupo Bursátil ALDESA (Jenkins 2019).

Esta situación condujo al allanamiento judicial del edificio de ALDESA, de los domicilios de los miembros de su junta directiva, de la SUGEVAL, del Grupo Bursátil SAMA y, finalmente, a la detención de Chaves y a la aplicación de medidas cautelares en su contra. Sin embargo, en junio de 2019 fue puesto en libertad con la obligación de presentarse a firmar cada seis meses, impedimento para salir del país e impedimento para acercarse a las cuatro personas denunciantes del caso (Solano H. 2019). Inc-

luso en 2021, dos años después de que se destaparan los hechos que marcan el caso, un grupo de afectados seguían exigiendo que Chaves no se mantuviera impune y señalando a diferentes figuras relacionadas con el caso que formaron parte del gabinete de la administración Alvarado Quesada, como Edna Camacho y Rocío Aguilar (Muñoz Solano 2021).

Más allá de sus detalles jurídicos y financieros, este caso es políticamente relevante por las redes de actores y empresas que están involucrados. Como puede verse en el gráfico 3.1, llama la atención las relaciones o vínculos de *negocios privados* entre personajes y agencias *públicamente relevantes* por su participación, directa e indirecta, en el gobierno de Carlos Alvarado Quesada, lo que confirma nuevamente que la primera lección política es *seguir el rastro de la plata*.

**Diagrama 3.4. Red de actores y agencias en el caso ALDESA**



Fuente: Muñoz Solano (2021).

#### **4. Segundo semestre del 2019: prevalece el descontento popular, se intensifican los conflictos y el protagonismo de los poderes fácticos**

A partir del mes de julio de 2019, el debate en la Asamblea Legislativa y la toma de decisiones en el Poder Ejecutivo tuvieron como consecuencia la reacción adversa de diversos grupos de la ciudadanía que percibieron que esos procesos ignoran o simplemente rechazan sus demandas de atención, inclusión y participación, tendencia observada también durante el primer semestre del mismo año.

El aumento de la insatisfacción ciudadana con la política tradicional no parece tener una resolución sencilla ni inmediata, a pesar de la tardía y fragmentada convocatoria de la Presidencia a un supuesto diálogo nacional, a pesar de que durante toda la administración Alvarado Quesada estos llamados al *diálogo* funcionaron como mecanismo para pacificar de algún modo la conflictividad social, pero no tuvieron un compromiso real para canalizar las demandas de los diferentes actores sociales. En este caso, el constante llamado a huelga como consecuencia de la implementación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas obligó al Gobierno al contacto y a la negociación con diferentes actores y grupos de acciones colectivas.

La búsqueda de consenso con los grupos sociales de estudiantes, transportistas, sindicalistas, pescadores y agricultores, al tratar de fortalecer el diálogo sectorial para la construcción de los acuerdos que permitan garantizar la paz social, no es algo que sucede de la noche a la mañana, sino que toma tiempo. El presidente Alvarado Quesada aseguró en la presentación que las demandas de los sectores sociales convocados a mesas de diálogo serán siempre escuchadas y aseguró la resolución de algunas de ellas, pero no en su totalidad. Asimismo, en el anuncio y apertura de dichos procesos de diálogo, advirtió que no permitiría bloqueos de vías que afecten a las familias y a la producción nacional y que en caso de producirse el Estado actuará para

despejar caminos.

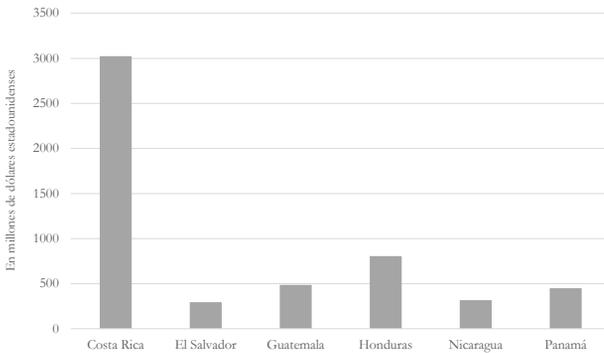
Las mesas de diálogo fueron utilizadas, como en coyunturas previas, para desmovilizar las acciones colectivas y buscar vías institucionales para atender las demandas de dichos grupos. El presidente, según el repaso aquí esbozado, ha hecho frente a las posturas de oposición y manifestaciones de acciones colectivas y el despliegue de la democracia en la calle de manera desacertada. El caso que ilustra dicha afirmación fue el dado el 25 de julio de 2019, cuando el mandatario optó por dar a gritos su discurso del Día de la Anexión ante un grupo de manifestantes que pedían su salida (Arrieta 2019b). Esto es señal que desde la cabeza del Poder Ejecutivo la gestión de la comunicación en circunstancias de crisis fue olvidada, lo que creó una confusión generalizada sobre el rumbo nacional y las verdaderas intenciones de los llamados al *diálogo*.

Por otra parte, como ya se ha comentado de forma amplia anteriormente, la situación de la política formal o institucional en Costa Rica está básicamente orientada a la atención de las demandas de grupos hegemónicos asociados a las dinámicas del mercado, las finanzas y el comercio transnacional. A pesar de ello, estos ganadores del modelo económico también se muestran insatisfechos y demandan más acciones para reactivar la economía y generar así más fuentes de empleo. Sus demandas por disminuir lo que consideran disparadores del gasto público se concentró durante este periodo en reformar el empleo público, desvincular los derechos laborales de los derechos humanos y criminalizar ejercicios de participación política no institucionalizada (huelgas, bloqueos, paros y acciones colectivas de diversa índole). Mientras tanto, los sectores poblacionales que se perciben como perdedores del modelo, rechazaban y siguen rechazando toda posibilidad de conceder espacio para discutir y reformar el empleo público y simplemente descalifican a priori cualquier intento de discutir críticamente la modernización del Estado democrático y social de derecho.

Al mismo tiempo, en la política nacional contemporánea pre-

dominan los vetos mutuos entre los principales actores y agencias de poder. Más allá del consenso para aprobar la reforma fiscal impulsada por los grupos de poder económico del año 2018, el gobierno de unidad tripartita nunca logró articular acuerdos para avanzar en la agenda de reformas en temas sensibles como la reglamentación para la interrupción del embarazo en casos especiales, el uso medicinal del cannabis y la secularización del actual confesionalismo católico que profesa la Constitución Política. Ante estas evidentes fracturas sociales, polarizaciones y vetos, la administración Alvarado Quesada abandonaba paulatinamente su narrativa de *unidad nacional hacia el bicentenario*. Asimismo, más allá del impulso de la agenda económica promovida por los grupos de poder económico, no se avizoraban acuerdos políticos que procuraran aumentar la gobernanza democrática.

**Gráfico 3.1. Centroamérica: evasión del impuesto sobre la renta derivada de la existencia de flujos ilícitos de capitales**



Fuente: ICEFI, con datos de Global Financial Integrity.

Igualmente, mientras en la Asamblea Legislativa y en el Ejecutivo se continuaban relevando casos de presunta corrupción *reciclados* (como el 'Cementazo') o *nuevos* (como el caso del BAC Credomatic contra COPROCOM), todo parecía indicar que Costa Rica continuará como el país centroamericano con mayor

evasión del impuesto sobre la renta derivada de la existencia de flujos ilícitos de capitales, tal como sucedió en 2018 y se observa en el gráfico 3.1.

Todo este panorama se complicaba con el inicio oficial de las 82 *campañas electorales* para elegir más de 6 mil puestos en los gobiernos locales en las elecciones municipales de febrero del año 2020. En lo que restaba del año 2019, era de esperar que los partidos políticos presentes en la Asamblea Legislativa (con sus facciones y divisiones internas) se encontraran más ocupados en el proselitismo electoral y en diferenciarse de sus adversarios.

A pesar de que la inmensa mayoría de la población continuaba desvinculándose o distanciándose de los partidos políticos de ámbito nacional (entre 60% y 70% según varios estudios de opinión pública), llama la atención que casi un centenar de partidos (nacionales, provinciales y cantonales) presentaron alrededor de 50.000 candidaturas en los comicios de febrero de 2020. Este dato no deja de sorprender porque, a pesar del aparente clima *antipolítica* y *antipartidos*, en promedio una de cada cien personas costarricenses se postuló como candidata en esas elecciones. Esta cifra es equivalente a casi dos de cada cien personas inscritas en el padrón electoral, lo cual representaba un llamativo desafío para la gobernanza electoral encabezada por el Tribunal Supremo de Elecciones.

En este escenario, las elecciones venideras constituían también una prueba para la efectividad de las estructuras locales de los partidos políticos tradicionales de cara a las elecciones nacionales, así como una oportunidad de allanar las alianzas en el territorio con miras al 2022. Así, el reto de los partidos políticos cantonales era alcanzar cuotas de poder en una contienda en la que desde el inicio partían con disparidades significativas en torno al financiamiento, la estructura partidaria y el acceso a propaganda.

Sobre esta misma línea, era relevante prestar atención particularmente al financiamiento de los partidos políticos en todos sus niveles, debido a la presencia de poderes fácticos con in-

tención de dominar estructuras locales para facilitar la gestión territorial de sus intereses en materias como impuestos municipales, permisos de construcción, otorgamiento de licencias para actividades lucrativas, entre otras que son necesarias para que las autoridades a elegir conformen el gobierno local de cada cantón. No obstante, la presencia e influencia de estos grupos de interés en el ámbito local fue escasamente discutida en el periodo electoral, de conformidad con la *inercia* histórica mantenida en esta materia antes de la revelación del Caso Diamante en noviembre de 2021, momento en el que fue revelada la amplia red de corrupción instalada en los gobiernos locales para favorecer a las empresas MECO y Explotec en las licitaciones para la construcción de obra pública cantonal (Molina 2021).

#### 4.1 Entre la libre competencia y el prevaricato

Como parte del proceso para la incorporación de Costa Rica a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el 14 de marzo de 2019 el Poder Ejecutivo presentó ante la Asamblea Legislativa el proyecto de ley de la *Ley de fortalecimiento de las autoridades de competencia de Costa Rica*, el cual fue aprobado en segundo debate el 29 de agosto siguiente y firmado por el presidente Carlos Alvarado Quesada el 5 de septiembre (Bravo 2019).

La aprobación de esta ley es relevante debido a que dota de independencia jurídica, administrativa, técnica y presupuestaria a la Comisión para la Promoción de la Competencia (COPROCOM). El propósito de la COPROCOM es la tutela y la promoción del proceso de competencia y libre concurrencia, investigando y sancionando las prácticas monopolísticas y otras restricciones al funcionamiento eficiente del mercado. En otras palabras, es el órgano encargado de proteger los derechos e intereses legítimos de los consumidores mediante la promoción de la competencia y la prohibición de las prácticas monopólicas.

Así, cuando las personas consideran que se da un abuso de

precios en productos o servicios, presentan las denuncias ante la COPROCOM para que esta proceda y determine si hay prácticas anticompetitivas detrás de los abusos. La OCDE asegura que la competencia disminuye la desigualdad, en tanto "una competencia con reglas significa precios más bajos, más variedad y opciones de escogencia" (Valverde 2019b). De esta manera, según el criterio de la organización, las restricciones a la competencia afectan primeramente a las personas con menos ingresos.

Antes de que se aprobara la ley, la COPROCOM era un órgano de desconcentración máxima adscrito al Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) y es precisamente aquí donde este tema se entremezcla con la investigación al diputado y candidato presidencial del Partido Acción Ciudadana (PAC) Welmer Ramos por prevaricato<sup>6</sup>. En 2013, la COPROCOM sancionó a la entidad financiera BAC Credomatic con una multa de 12 000 millones de colones por prácticas anticompetitivas relacionadas a la prestación de datáfonos a los comercios del país, a pesar de que se estimó que, durante los 20 meses que se investigó, el banco recibió ganancias indebidas por 24 millones de dólares. Después de intentar disuadir a los comisionados que estudiaban el caso, BAC Credomatic presentó una denuncia penal contra los mismos y una contrademanda a la COPROCOM (May Grosser 2019).

En 2014, el entonces ministro del MEIC, Welmer Ramos, fue informado por parte de la Procuraduría General de la República (PGR) de que la contrademanda del BAC Credomatic haría perder al Estado 1200 millones de colones, ya que, según el criterio de la PGR, el caso estaba perdido, debido a que "existían violaciones sustanciales y graves al debido proceso y derecho de defensa" (Delfino 2019). Por esta razón, Ramos solicitó un criterio vinculante a la PGR en el cual se dio un dictamen favorable a la anulación de la sanción, criterio compartido también por la Unidad Jurídica del MEIC, y es así que en marzo de 2015 el ministro

<sup>6</sup> Según el Código Penal, el prevaricato es el delito que comete un funcionario judicial o administrativo cuando dicta resoluciones contrarias a la ley o las funda en hechos falsos.

Ramos anuló la sanción de los 12 000 millones interpuesta al BAC Credomatic. La anulación sucedió después de que la PGR asegurara que el ministro del MEIC sí tenía competencia para hacerlo, debido a que la COPROCOM era un órgano adscrito a este Ministerio (Delfino 2019).

En línea con la tendencia nacional, fue el Poder Judicial en un Tribunal de Apelaciones el que resolvió finalmente el caso. El Tribunal concluyó que la sanción era correcta, que debió ser ejecutada y que el ministro del MEIC no tenía potestad para anular la sanción. Debido a este último punto, la Fiscalía General de la República abrió una investigación penal contra el exministro, diputado y candidato presidencial Welmer Ramos para determinar si incurrió en prevaricato, porque se determinó que el jerarca del MEIC no tiene competencia para anular las sanciones de la COPROCOM, a pesar de que la PGR y las unidades jurídicas del MEIC y de la COPROCOM expresaron lo contrario entre 2014 y 2015. Es importante mencionar que con anterioridad la Unidad Jurídica del MEIC había dictado en 2013 que la ministra del MEIC de ese momento, Mayi Antillón, no podía ir en contra de las sanciones de la COPROCOM (Chinchilla 2019), por lo cual el cambio de criterio en este caso es cuestionable.

Ahora bien, con las modificaciones incorporadas en la *Ley de fortalecimiento de las autoridades de competencia en Costa Rica* se evita que una situación como esta vuelva a pasar, en tanto la COPROCOM no es ya un órgano adscrito al MEIC. Sin embargo, más allá de las falencias que pueden existir en cuestiones de diseño institucional, persisten cuestionamientos sin una respuesta satisfactoria para la ciudadanía costarricense, principalmente en cuanto a responsabilidad política de quienes ocupan cargos públicos encargados de regular de forma adecuada las actividades del mercado. También, se mantiene abierta la discusión sobre el carácter *técnico* de las decisiones tomadas por instancias con estas competencias.

Además, la anulación de la sanción al BAC Credomatic deja un mal sabor de boca, ya que no se han aclarado los motivos

detrás del cambio de criterio de los distintos asesores legales, lo que contribuye a fortalecer la impresión de que las leyes se aplican para ciertos grupos y para otros no. En cualquier caso, el OPNA se ha mantenido y se mantiene firme en la necesidad de analizar el quehacer político *siguiendo el rastro del dinero*.

#### **4.2 Más problemas en la cúpula: el empresariado se disputa su representación**

Dentro del necesario seguimiento de las acciones y disputas de los grupos de interés y poderes fácticos, destaca una serie de conflictos surgidos en el seno del sector empresarial costarricense, principalmente a lo interno de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP). Estas disputas iniciaron durante la segunda mitad del mes de octubre de 2019 y sus motivos giraban alrededor de la inconformidad de varias cámaras que conforman la UCCAEP con el liderazgo de Gonzalo Delgado, frente a lo cual empezaron a tomar fuerza ideas de una renovación completa de su estructura y gobernanza con el fin de que se diera una nueva distribución de poder en la organización. Ahora, si bien es cierto que las disputas internas de la Unión no son una novedad, la magnitud de lo observado a partir de octubre de 2019 sí permite hablar de un *remezón* en su estructura de liderazgo y conformación.

El día 24 de octubre, dos de las agrupaciones de mayor peso dentro de UCCAEP, la Cámara de Industrias de Costa Rica (CICR) y la Cámara de Comercio, informaron sobre su decisión de separarse de la organización al alegar, cada una por separado, insuficiencia de la cúpula del sector empresarial para responder a sus necesidades e intereses gremiales, así como la ausencia de programas que permitan tener presencia con el Gobierno y en los grandes temas nacionales (Mora 2019a). Menos de una semana después, el 30 de octubre, también la Cámara de Bananeros también anunció su separación, mientras que la Cámara Costar-

ricense Norteamericana de Comercio (AmCham) amenazó con abandonar la UCCAEP en dos semanas si su Consejo Directivo no aprobaba el plan de gobernanza que proponían y si continuaban marginando las posiciones gremiales de varias cámaras importantes (Avendaño 2019). La presión por parte de los diferentes agremiados alcanzó su cúspide cuando, el 4 de noviembre, la Cámara Costarricense de Construcción (de donde proviene Gonzalo Delgado) solicitó la renuncia de Delgado como presidente de UCCAEP y aseguró que de lo contrario también se iban a retirar de la organización (Villalobos 2019).

La presión ejercida por varias de las cámaras más numerosas en términos de agremiados, así como la insatisfacción del propio gremio particular al que pertenece Gonzalo Delgado, terminó siendo exitosa: el miércoles 6 de noviembre, Delgado presentó su renuncia a la Presidencia de UCCAEP con el objetivo de "fortalecer la unidad del sector empresarial" (Arrieta 2019d). Fue sustituido (primero de manera interina y luego de forma definitiva) por Álvaro Sáenz Saborío, empresario representante de la Cámara Nacional de Agricultura (Mora 2019b). Posterior a la salida de Delgado, se hizo también pública una denuncia en medios de comunicación sobre la venta de equipo falso a la Unidad de Fertilización In Vitro de la CCSS por parte del consorcio de la Constructora Gonzalo Delgado S.A. y Electrónica Industrial Médica S.A. (ELEINMSA) (Siu 2019).

En líneas generales, la UCCAEP se debilitó a lo interno debido a las disyuntivas respecto a cómo organizarse y a cuánta presión debe ejercerse sobre el Gobierno para seguir impulsando la agenda económica de la organización. Asimismo, la disputa también fue impulsada por las denuncias publicadas contra su expresidente, lo cual sin duda daña la *marca UCCAEP* a causa del posicionamiento y visibilidad que obtuvieron las cámaras disidentes. Sin embargo, a pesar de que la narrativa parece dar la impresión de que el conflicto por la representación empresarial se reduce únicamente a las insatisfacciones con el liderazgo de Gonzalo Delgado, lo cierto es que la solución de los problemas

internos de la UCCAEP ha dejado *espacios vacíos* para ser ocupados por otras agrupaciones empresariales (como Horizonte Positivo y la Alianza Empresarial para el Desarrollo), tal cual se observará con más detalle en el siguiente capítulo, de la misma forma que coyunturas sucesivas han dejado en evidencia las distintas fracturas que persisten en la organización del empresariado costarricense.

## **5. Segundo semestre de 2019: algunas tendencias relacionadas con las coyunturas de años anteriores y que se mantuvieron presentes en 2020**

Durante el último cuatrimestre del 2019, el Ministerio de Hacienda continuó evidenciándose como el órgano del Ejecutivo con mayor poder en la administración Alvarado Quesada y, por tanto, objeto de diversas polémicas y disputas, ya no solamente sobre sus políticas e iniciativas, sino además sobre sus jerarcas. Un ejemplo de ello es el debate dado en la Asamblea Legislativa y en los círculos empresariales sobre un proyecto para la implementación de mecanismos electrónicos para asegurar la trazabilidad de las bebidas alcohólicas. El Ministerio de Hacienda se opuso a este proyecto porque señaló altos costes en su ejecución versus la recaudación estimada.

Durante el análisis de dicho expediente, se develó una trama de lobby empresarial a favor de SICPA para que el Ministerio de Hacienda adquiriera con esta empresa el mecanismo de trazabilidad. El representante para América Latina de SICPA, empresa de capital suizo, es el expresidente José María Figueres Olsen, quien sostuvo reuniones con jerarcas de Hacienda y del Banco Central de Costa Rica a inicios de 2019 para ofrecer el sistema de trazabilidad (Oviedo 2019). Uno de los principales implicados en dicho ejercicio de lobby a favor de SICPA fue el diputado Daniel Ulate, del Partido Liberación Nacional. Ulate sostuvo reuniones con Bernardo Arce (director de SICPA y jerarca

del MOPT durante la administración Figueres Olsen) semanas después de haber presentado un proyecto de ley para trazado de licores y reconoció que hablaron sobre la tecnología para implementarla. Antes de presentar el proyecto, el diputado liberacionista había intentado incluir el trazado de licores dentro de la reforma fiscal de 2018, pero ante el rechazo de su moción presentó una nueva iniciativa de ley en conjunto con otras diputaciones del PLN y el PUSC (Cambronero y Oviedo 2019b).

Sin embargo, la promoción del trazado de licores por parte de Daniel Ulate lo puso frente a otros grupos de interés y poderes fácticos cuyos intereses se veían más bien afectados por la iniciativa. Este fue el caso de la Cámara de Industrias de Costa Rica, la cual expresó a través de su presidente Enrique Egloff que las tecnologías de trazado de licores en otros países de la región han dejado más gastos que ingresos, además de ser insuficientes para combatir el contrabando (Cambronero y Oviedo 2019a). Más enérgica todavía fue la reacción de Florida Ice and Farm (o Cervecería Costa Rica), cuyo equipo de relaciones corporativas rechazó frontalmente unas afirmaciones del diputado en las que acusaba de presunta evasión fiscal a la empresa y hasta lo desafió públicamente a renunciar a su inmunidad como legislador para tomar acciones legales en su contra (Oviedo 2020).

Más allá de los argumentos a favor o en contra de la implementación de una iniciativa como la del trazado de licores, se confirma nuevamente la afirmación repetida de manera insistente por parte del OPNA sobre el hecho de que las disputas políticas son siempre mejor entendidas cuando se observan los intereses, principalmente económicos, que subyacen a cada una de estas. Este caso en particular fue atípico en el sentido de que estos intereses económicos fueron registrados y publicados directamente por algunos medios de prensa, lo cual no suele ser tan común debido a lo reacios que suelen ser los poderes fácticos a la idea de exponerse al escrutinio público más allá de los ejercicios de comunicación propios de las relaciones públicas. No obstante, la práctica del *lobby* o cabildeo a favor de determi-

nados intereses privados en el quehacer político costarricense está lejos de encontrarse limitada a este caso aquí reseñado.

Otra tendencia dentro de la coyuntura en cuestión que no puede dejarse en el olvido corresponde a los movimientos en la dirección del mismo Ministerio de Hacienda. En el marco de la discusión presupuestaria del FEES, la Contraloría General de la República publicó los resultados de la investigación sobre el caso del *hueco fiscal*, que se denunció ante este órgano en 2018, y la cual oficializó la recomendación de sancionar administrativamente a seis funcionarios de jerarquía alta del Ministerio de Hacienda. Entre ellos, la ministra de Hacienda Rocío Aguilar (Vizcaíno 2019). Además de la ministra, fueron incluidos en la lista de sanciones Helio Fallas (ministro de Hacienda durante la administración Solís Rivera), Melvin Quirós (director de Crédito Público), Marta Cubillo (exviceministra de Hacienda y Tesorera Nacional), Julio Espinoza (exdirector de Crédito Público), mientras que el expresidente Luis Guillermo Solís fue eximido de responsabilidad.

La sanción contra la ministra de Hacienda, que consistió en una recomendación al presidente de la República de suspenderla sin goce de salario por un periodo de treinta días, fue publicada un día después de la multitudinaria marcha de las universidades públicas en defensa de su presupuesto, lo cual la llevó a presentar su renuncia el 23 de octubre (Madrigal 2019c). No obstante, en menos de seis meses, a finales de marzo de 2020, Aguilar fue nombrada como nueva jefa de la Superintendencia de Pensiones (SUPEN) por parte del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF) (Cisneros 2020). Además, en septiembre de 2020 se le dio también la dirección de la SUGEF (Alfaro 2020).

Posterior a la renuncia de Rocío Aguilar, la incertidumbre (sobre todo en el sector empresarial y financiero) sobre quién iba a sustituirla en el cargo fue disipada rápidamente por el presidente Alvarado Quesada, pues confirmó que la persona que asumiría el Ministerio de Hacienda seguiría la misma *línea*, lo cual

se materializó el 30 de octubre al anunciar que el nuevo ministro de Hacienda iba a ser Rodrigo Chaves Robles. El currículum de Chaves Robles refleja la representación de la línea económica imperante en el gobierno de Carlos Alvarado Quesada, ya que el jerarca hizo su carrera profesional en el Banco Mundial (Chinchilla Cerdas 2019b). Su trayectoria se puede comparar con la del presidente del Banco Central Rodrigo Cubero, ya que tiene un perfil similar, pero con experiencia laboral dentro del Fondo Monetario Internacional. Ambos, Cubero y Chaves, a quienes se les otorgó el mando de instituciones centrales de la política económica y fiscal de Costa Rica, coinciden en su membresía de la Academia de Centroamérica, think tank de pensamiento del liberalismo económico en Costa Rica.

Por último, cabe destacar el trámite *silencioso* que fue la discusión sobre el Presupuesto Nacional para el ejercicio económico del año 2020, a pesar de que en este se incluían por primera vez algunas de las disposiciones aprobadas en la reforma de 2018, tales como la regla fiscal. A diferencia de otros años, las disputas se mantuvieron en un nivel externo a la Asamblea Legislativa y únicamente el tema del FEES fue objeto de alguna discusión a nivel público, principalmente por las diversas acciones colectivas realizadas por el movimiento estudiantil universitario. Para efectos del Ejecutivo, fue un gran triunfo que no se dilapidaran ni se afectaran sus propuestas iniciales de gasto público, pese a los movimientos que durante el proceso se vivieron en el Ministerio de Hacienda.

## CAPÍTULO 4

# La política nacional en el año 2020

En este capítulo se analiza el atípico 2020. El primer apartado explica el estado de las cosas con el que el país recibió este año: desde la crisis de representación hasta las problemáticas relacionadas con la producción y reproducción de las condiciones materiales de existencia. Esto se expone a modo de preámbulo, ya que es imprescindible para un adecuado entendimiento de los procesos políticos que se llevaron a cabo durante el resto del año.

La segunda sección incluye un análisis del primer trimestre del 2020; una suerte de la "Costa Rica política pre-coronavirus". Este apartado articula procesos y hechos como: 1) la tendencia hacia el crecimiento de las diputaciones independientes en la Asamblea Legislativa, 2) los comicios municipales de 2020 y las características distintivas de ese proceso, y 3) las relaciones entre el Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa, desde la reconfiguración de la agenda fiscal del Ministerio de Hacienda hasta el destape del polémico 'Caso UPAD'.

La tercera sección se dedica a la crisis sanitaria, social y económica provocada por la llegada de la pandemia de COVID-19 al país. Allí se caracteriza la "Costa Rica política en tiempos de coronavirus", poniendo el acento en la efectiva

atención de los problemas de salud pública por parte de la institucionalidad costarricense, así como en la permanente disputa por el modelo de desarrollo que se sitúa en la dialéctica de clases y cuya discusión fue intensificada por la pandemia -sobre todo por los actores y grupos de poder *ganadores de ese modelo*.

El cuarto apartado analiza la coyuntura de mayo a agosto de 2020. Se analiza el *relanzamiento* del Gobierno de - presunta - Unidad Nacional por parte del entonces mandatario Carlos Alvarado, en medio de la crisis producida por la pandemia. Se realiza un seguimiento de la reconfiguración del gabinete de la Administración Alvarado Quesada y su impacto en las redes de actores de poder.

En el quinto y último apartado, se caracteriza la "Costa Rica política en tiempos del Fondo Monetario Internacional", que es un período en el que la atención de la crisis sanitaria se termina de supeditar a la priorización de aspectos macroeconómicos. Aquí se considera central la presencia de los organismos financieros internacionales en el debate público costarricense y la conflictividad social que tradicionalmente acompaña su intervención en la soberanía de los países de América Latina. Esto último se complementa con un análisis de las sesiones de diálogo multisectorial convocadas por el Poder Ejecutivo para atenuar el fervor de movimientos sociales y de la *democracia de la calle*.

## **1. La Costa Rica política en tiempos de coronavirus a la Costa Rica política en tiempos del Fondo Monetario Internacional**

Costa Rica llegó al año 2020 acumulando (sin una respuesta satisfactoria) problemas estructurales que determinaron el rumbo de los acontecimientos reseñados en los capítulos anteriores de esta memoria. Al respecto, en este capítulo interesa ampliar un poco más cómo se expresan esas problemáticas estructurales en tres dimensiones: primero, la crisis de representación; segundo,

las insuficiencias en ampliación de ciudadanías y reconocimientos de derechos humanos, y, por último, la profundización de problemas en el sistema de acumulación y distribución de la riqueza.

En lo que respecta a la crisis de representación, existe una serie de fenómenos de larga data en el sistema político costarricense, que permiten observar una relación problemática entre la ciudadanía y las instancias de representación formal. En primer lugar, el aumento del abstencionismo a cifras superiores al 30% en todos los procesos electorales desde 1998. En segundo lugar, la realización de segundas rondas en los procesos electorales de 2002, 2014 y 2018 (y las consiguientes señales de que estas *llegaron para quedarse*). En tercer lugar, la reconfiguración a inicios de siglo del sistema de partidos, el cual pasó del bipartidismo predominante en décadas anteriores a un tipo de pluripartidismo sin una morfología estable. Posteriormente, las victorias consecutivas del Partido Acción Ciudadana en los comicios de 2014 y 2018 rompieron, en términos formales, con la alternancia en el Poder Ejecutivo que mantenían, hasta entonces, el Partido Liberación Nacional y el Partido Unidad Social Cristiana. Asimismo, las tendencias sostenidas de erosión en la valoración ciudadana en estudios de opinión a lo largo de los años sobre instituciones emblemáticas de la democracia costarricense (Rosales Valladares 2015).

En relación con las insuficiencias en la ampliación de ciudadanías y en los reconocimientos de derechos humanos, es preciso entenderlas como obstáculos en la constitución de una ciudadanía integral e inclusiva. Estas insuficiencias se manifiestan en las transformaciones que ha vivido la sociedad costarricense, las cuales han propiciado el surgimiento de demandas de distintos grupos (las mujeres, la juventud, las personas sexualmente diversas y otros), pero que han tenido una escasa canalización efectiva por parte de los partidos políticos y el régimen político. Es decir, el sistema de representación formal no se encuentra reformulado para atender de forma satisfactoria

este tipo de demandas plurales. El *nuevo paradigma político*, que supone una mayor *liquidez* en las formas de participación política, demandas posmateriales, políticas identitarias, proyectos con base de apoyo multiclasista, formas de organización informales o descentralizadas y demás (Oñate 2005), ha topado con una institucionalidad formal con dificultades de adaptación frente a estos cambios sociales, lo cual también supone un debilitamiento o erosión de la representación política.

Por su parte, las agudizaciones de las problemáticas del sistema de acumulación y distribución de la riqueza responden al modelo de desarrollo hegemónico desde las transformaciones estructurales en Centroamérica a raíz del Consenso de Washington. Estas transformaciones propias del proceso globalizador de las últimas décadas se manifiestan, por ejemplo, en cambios en el ámbito político; en tanto, los espacios de decisión se vuelcan hacia instancias transnacionales no necesariamente depositarias de legitimidad democrática formal. Asimismo, se da una intensificación de la influencia de los grupos de interés y poderes fácticos sobre los, ya de por sí débiles, aparatos institucionales (Estado de la Nación 2011).

Esta situación ha colocado al quehacer político formal en una posición de subsunción frente a los intereses corporativos, principalmente de los sectores ligados al capital financiero y el mercado transnacional, lo cual ha transformado el Estado en un simple *árbitro* en las relaciones entre el capital y el trabajo. Además, ha profundizado la desigualdad y la exclusión en el país, con un deterioro de décadas en indicadores como el índice de Gini en un país que, a inicios de la década de 1990, era uno de los más igualitarios del continente (López 2018).

Por lo tanto, es preciso mantener presentes estas tres problemáticas estructurales con las que el país recibió el 2020, puesto que durante todo el año pusieron en evidencia una serie de contradicciones que marcaron la coyuntura política nacional, tal como se analiza en las siguientes secciones de este capítulo.

## **2. Enero-marzo de 2020: inicio de un año atípico e inesperado**

### **2.1. ¿Más independientes en la Asamblea Legislativa? Cuando las elecciones municipales llegaron a la Asamblea Legislativa**

Durante el mes de enero de 2020, se sumaron nuevos conflictos internos en la bancada del Partido Liberación Nacional, debido a que su diputado Daniel Ulate fue grabado en una actividad pública en apoyo al candidato y alcalde del Partido Unidad Social Cristiana en Atenas, Wilberth Aguilar (Sequeira 2020a).

La fiscal del PLN, Michelle Chinchilla, solicitó, el 13 de enero, iniciar un proceso de investigación por las acciones del diputado. Chinchilla argumentó contradicciones de fondo en la información que circuló en la prensa y en las explicaciones de Ulate y señaló estar actuando con el propósito de determinar si existía afectación a los intereses electorales y de imagen de su partido político. En atención a esta solicitud, el 14 de enero, el Tribunal de Ética y Disciplina del partido decidió suspender al diputado la condición de miembro activo liberacionista, es decir, suspenderlo del ejercicio de cargos dentro del partido y de la representación de este en cualquier instancia, lo cual implicaba también una separación de la fracción legislativa (Madrigal 2020a). Ulate reaccionó alegando que dichas acciones se debían a que la bancada legislativa cedió ante presiones externas de la Cervecería Costa Rica y el diario La Nación (Sequeira 2020b).

Dichas presiones, según Ulate, ocurrieron a causa del proyecto de ley que él impulsaba desde finales de 2018 e inicios de 2019, con el que pretendía crear un registro de licores y trazabilidad para reducir la evasión de impuestos y el contrabando (el cual fue reseñado en el capítulo anterior). Además, el diputado verdiblanco también alzó la voz por la presencia de Ronny Monge dentro del Tribunal de Ética y Disciplina del partido, ya que lo consideró improcedente y lo acusó de ser un «lobbista»

de la Cervecería Costa Rica. Monge finalmente se abstuvo de participar en las sesiones del Tribunal de Ética relacionadas con su caso (Quirós 2020).

Por último, tras varias semanas de disputa entre la dirigencia y fracción legislativa del PLN y el diputado, a mediados de mayo, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) acogió un recurso de amparo electoral presentado por Ulate e invalidó la sanción impuesta en su contra por el Tribunal de Ética del partido, argumentando falta de fundamentación y vulneración de sus derechos como congresista con lo cual se le restituyó su estatus de diputado liberacionista (Murillo 2020a).

A pesar del fallo, en agosto, el TSE tuvo que ordenar nuevamente a los verdiblancos que reincorporaran a Ulate a la banca legislativa y a las reuniones de fracción, ya que lo siguieron excluyendo, ante lo cual Luis Fernando Chacón (entonces jefe de fracción) no tuvo más alternativa que comunicar el acato a lo dispuesto por el máximo órgano electoral (Muñoz 2020). Por ese motivo, Ulate no terminó siendo un independiente más en la Asamblea Legislativa, pero sí confirmó la tendencia mencionada en capítulos anteriores sobre las disputas internas en los partidos políticos con representación legislativa, además de la influencia conflictiva de intereses corporativos y poderes fácticos en el quehacer político nacional.

Ahora bien, quien sí se sumó a la lista de independientes fue la diputada Zoila Rosa Volio, electa por el Partido Integración Nacional (PIN) y que en esta coyuntura ejercía el cargo de vicepresidenta legislativa. La renuncia de Volio al PIN se hizo pública el día 27 de enero tras varias desavenencias con Walter Muñoz (también diputado y presidente de la agrupación). Sin embargo, la causa *inmediata* de la separación correspondió a la indignación de la diputada con el respaldo otorgado por el partido a su candidato a alcalde de Nicoya, después de que el candidato defendiera públicamente su relación impropia con una menor de edad (Sequeira 2020c). La declaración de Volio como diputada independiente significó la segunda curul perdida

del PIN (de cuatro obtenidas en 2018), ya que anteriormente el diputado Erick Rodríguez Steller también había declarado su separación de la fracción, incluso antes de iniciar labores como legislador .

Ambos casos, fundamentados en acontecimientos políticos provenientes de las elecciones municipales, suscitaron reacciones y consecuencias en la Asamblea Legislativa. En esa dirección, el OPNA había anticipado que, durante el primer mes de este año, los acontecimientos propios de la competencia de la Asamblea Legislativa pasarían a un segundo plano, para concentrarse en el despliegue territorial de los partidos políticos que debían centrarse en la obtención de alcaldías y curules en los concejos municipales .

**Tabla 4.1. Fracciones legislativas con mayor pérdida de escaños**

Partido político	Escaños obtenidos en 2018	Variación a finales del 2022
Partido Liberación Nacional (PLN)	17	0
Partido Restauración Nacional (PRN)	14	-7
Partido Acción Ciudadana (PAC)	10	-1
Partido Unidad Social Cristiana (PUSC)	9	-2
Partido Integración Nacional (PIN)	4	-2
Partido Republicano Social Cristiano (PRSC)	2	-1
Partido Frente Amplio (FA)	1	0
Bloque independiente	-	13

Fuente: Elaboración propia con datos de Asamblea Legislativa (2022).

## 2.2 Elecciones municipales 2020

El 2 de febrero de 2020 fueron electos los 6138 puestos de representación municipal, incluyendo alcaldías, intendencias, regidurías, sindicaturas, concejalías y sus respectivas suplencias.

En la tabla 4.2, se observa la distribución de alcaldías por partido político en esos comicios.

**Tabla 4.2. Alcaldías ganadas por partido político en las elecciones municipales de 2020**

Partido político	Alcaldías
Liberación Nacional	43
Unidad Social Cristiana	15
Acción Ciudadana	4
Nueva Generación	4
Republicano Social Cristiano	2
Alianza Demócrata Cristiana	1
Unidos Podemos	1
Otros partidos a escala subnacional	12
Total	82

Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Supremo de Elecciones.

La configuración en las alcaldías arroja diversos datos importantes en el análisis político. Por un lado, se ve que los partidos tradicionales como Liberación Nacional y la Unidad Social Cristiana siguen siendo los partidos hegemónicos a escala local, a pesar de que el primero redujo su caudal y el segundo lo aumentó muy levemente. Asimismo, el Partido Acción Ciudadana perdió dos alcaldías, pero mantiene su presencia con la Coalición Gente Montes de Oca, de la cual forma parte junto a los partidos cantonales Gente Montes de Oca, Humanista de Montes de Oca y el provincial Vamos, por lo que realmente perdió solo una alcaldía.

Otra tendencia relevante es la mayor presencia municipal de partidos cantonales en comparación con el año 2016, pues se pasó de cuatro alcaldías a un total de doce. Esto muestra el avance electoral que han tenido los partidos cantonales con el paso del tiempo, pues se han convertido, poco a poco, en un actor de mayor importancia en las elecciones municipales al disputar, aunque en desigualdad de condiciones financieras, con

los partidos nacionales e incluso provinciales. Corresponde, sin embargo, analizar de dónde provienen los liderazgos que triunfaron con una alcaldía a través de un partido político cantonal, en tanto no se tratan siempre de nuevos actores en la política local. Un ejemplo de ello son los partidos políticos Nandayure Progresista y Somos Moravia, que fueron conformados por los alcaldes en funciones para reelegirse, pero postulándose bajo otra bandera.

También es preciso resaltar que, como es cada vez más recurrente en los procesos electorales en el país, el abstencionismo vuelve a ser un actor relevante para la definición de resultados y que puede, de alguna manera, minar la legitimidad social de las personas electas y debilitar el apoyo de su mandato. Por ejemplo, el cantón central de San José alcanzó un 74,6% de abstencionismo, lo que colocó al alcalde reelecto con un total de 22.301 votos de los 237.491 electores inscritos en dicho cantón. A nivel nacional, el panorama es similar, pues hubo un abstencionismo del 63,6%, solamente un punto porcentual por debajo del año 2016 (Ávila, L. 2020).

### **2.3 Tensiones legislativo-ejecutivas: desde el plenario le piden cuentas al ministro de Hacienda y se "destapa" el caso UPAD**

El quehacer político, a inicios de 2020, estuvo también influido por el hecho de que Costa Rica cerró el 2019 con el déficit fiscal más elevado en cuarenta años: 1,52 billones de colones, equivalente aproximadamente al 6,96% del Producto Interno Bruto (Madrigal 2020b). Por eso, Rodrigo Chaves (entonces ministro de Hacienda) fue citado por primera vez al plenario legislativo para rendir cuentas en nombre del Poder Ejecutivo. En el plenario, Chaves expuso un diagnóstico de la situación fiscal del país y propuso una serie de medidas que consideraba indispensables para revertir la apremiante situación macroeconómica.

Es preciso recordar que, después de aprobado el *combo fiscal*

en 2018, los partidos políticos que lo apoyaron justificaron su voto al presuponer buenos resultados fiscales con la reforma, pero también exigieron al Ejecutivo mayores acciones para la contención del gasto público. El Ministerio de Hacienda y Casa Presidencial se esforzaron por tratar de legitimar reiteradamente la reforma, a pesar del contraste entre los discursos y los resultados obtenidos, en especial con la promesa incumplida de la *reactivación económica*. Los resultados insuficientes, obtenidos hasta inicios del 2022, representaron para las fracciones legislativas un motivo para descargar, sobre la administración Alvarado Quesada, los cuestionamientos acerca de sobre la capacidad para hacer cumplir las medidas aprobadas (y otras por venir), así como para mejorar la situación económica del país.

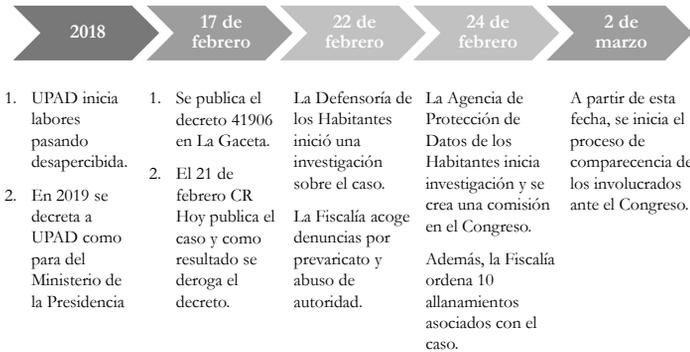
En el plenario, el ministro Chaves anunció un paquete de medidas orientadas a *cambiar deuda cara por deuda barata*, con el fin de bajar los montos que el país desembolsa anualmente en pago de intereses. Entre las políticas, se encontraban préstamos de apoyos presupuestarios y eurobonos, el traslado a Hacienda de una porción de las utilidades de empresas estatales para pago de la deuda, revisión de exenciones fiscales, la privatización de empresas como el Banco Internacional de Costa Rica (BICSA) o la Fábrica Nacional de Licores (FANAL) y una nueva reforma al empleo público (Oviedo y Leitón 2020). Asimismo, propuso atacar el fraude fiscal mediante una importante inversión para renovar los sistemas informáticos de Hacienda y el levantamiento del secreto bancario (May 2020).

Tras esta comparecencia de la jerarca, quedó en evidencia que la disputa llevó a una profunda discusión acerca del combate a la evasión fiscal y de la manera más conveniente de lidiar con ella para los diversos sectores de poder en Costa Rica y fuera del país. No obstante, en esta ocasión, se observó un inusual desencuentro entre la administración Alvarado Quesada y los sectores más visibles de la élite empresarial del país: a pesar de las múltiples medidas que pueden interpretarse favorables a sus intereses, el anuncio de la promoción del levantamiento al secre-

to bancario fue recibido con un enérgico rechazo por parte de grupos de interés como la Asociación Bancaria Costarricense (Flórez Estrada 2020). Tanto la reacción de estos sectores de élite como de diputaciones afines a una mínima intervención del Estado en la *autoregulación* del mercado, demuestran la reticencia de dichos actores políticos a cualquier solución a los problemas macroeconómicos del país que no conlleve austeridad fiscal, fiscalidad regresiva o que suponga una afectación mínima a sus intereses económicos.

Sin embargo, toda la discusión suscitada a raíz de la comparecencia de Chaves en la Asamblea Legislativa, el estado de las finanzas públicas y el combate al fraude fiscal fue opacada a nivel mediático cuando días después la política nacional se estremeció con el caso de la Unidad Presidencial de Análisis de Datos (UPAD). Desde su aparición, este caso acaparó la agenda de los medios de comunicación y definió gran parte del quehacer político nacional hasta la llegada al país de la pandemia de COVID-19. A continuación, se observa una cronología de los acontecimientos más relevantes relacionados con el caso durante los primeros meses de 2020.

**Diagrama 4.1. Cronología del caso UPAD**



Fuente: Elaboración propia a partir de OPNA 2020a.

A pesar de su revelación, publicada en febrero de 2020, es preciso señalar que las operaciones de la UPAD no representaban

un hecho de reciente aparición. Esta dependencia del Ministerio de la Presidencia inició sus operaciones prácticamente desde el arranque de la administración Alvarado Quesada (Le Lous 2021). La creación y la labor de la unidad estuvo a cargo directamente de la Presidencia y su despacho. Se obtuvieron datos del INEC, ICE, SICOP y hasta se logró un convenio con el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE). Dicha unidad estuvo casi por dos años fuera de los reflectores y del ojo de la opinión pública, pues no existía formalmente hasta la publicación del decreto n.º 41 996 en el Diario Oficial La Gaceta el 17 de febrero de 2020, cuando iniciaron las reacciones a nivel mediático (SINIRUBE) (Le Lous 2021.).

En el artículo 7 de ese decreto, se establecía que se le brindaría acceso a la UPAD, en el momento en que así lo requiriera, a la información de carácter confidencial con la que cuentan las instituciones públicas (Le Lous 2021). Además de la ambigüedad en la definición del tipo de información a la que accedería la unidad, se generó gran preocupación en la opinión pública por el secretismo con que se manejó, ya que esto puede interpretarse como un incumplimiento al principio de transparencia en la función pública y como un motivo para poner en duda los fines de la UPAD. Todo esto debe entenderse dentro del contexto de la mencionada discusión sobre la posibilidad de reformar la legislación para levantar más ágilmente el secreto bancario en el país.

Este escándalo supuso la denuncia y solicitud de intervención por parte de la Defensoría de los Habitantes el 24 de febrero de 2020 (Cartín 2020). Asimismo, del 23 al 25 de febrero, la Fiscalía General de la República recibió dos denuncias por los delitos de prevaricato, violación de datos personales y abuso de autoridad. Las denuncias propiciaron el inicio de un proceso de investigación por parte de la misma Fiscalía. Dicho proceso implicó realizar un total de diez allanamientos, entre los que resalta el de Casa Presidencial, todo un acontecimiento histórico, ya que fue

la primera vez que esto ocurría (Mora 2020).

A raíz de los fuertes cuestionamientos y la inestabilidad provocada a lo interno del Poder Ejecutivo, producto de la creación de la UPAD, en este Poder, se produjeron seis renuncias que vale la pena destacar. En primer lugar, está el de Luis Salazar, quien, hasta el 28 de febrero de 2020, se desempeñó como Comisionado Gubernamental para Asuntos de la Población LGTBI (Miranda 2020). A Salazar, lo siguieron Juan Alfaro y Daniel Soto, viceministros de Hacienda y de Planificación, respectivamente (Céspedes 2020). La cuarta renuncia correspondió a Víctor Morales Mora, ministro de la Presidencia en ejercicio tras la salida de Rodolfo Piza en 2019 (Bravo 2020). Finalmente, el presidente anunció la renuncia de Felly Salas, jefa de despacho, y Diego Fernández, el coordinador de la UPAD (Meléndez 2020).

Frente a esta obligada recomposición del Gobierno, el presidente Alvarado Quesada encomendó a Rodolfo Méndez Mata (ministro de Obras Públicas y Transportes) y a Silvia Lara (ministra interina de la Presidencia), junto con Geaninna Dinarte (ministra de trabajo), la búsqueda de soluciones para reordenar las labores de la Casa Presidencial. Méndez Mata aseguró que iba a consultar a Rodrigo Arias y Rolando Laclé, exministros de la Presidencia en las administraciones Arias Sánchez y Calderón Fournier, respectivamente, y a quienes calificó de "maestros" (Bravo 2020b).

La emergencia protagónica de este «nuevo» equipo de coordinación en Presidencia evidencia un reposicionamiento del llamado popularmente como "PLUSC" (PLN y PUSC, agrupaciones hegemónicas del bipartidismo). Se observó el intento del Ejecutivo de reforzar su carácter tripartito, apelando discursivamente al eufemismo de la *unidad nacional* tras el desamparo producido, en ese sentido, por las salidas en meses anteriores de actores como Rodolfo Piza, Rocío Aguilar y Edna Camacho, todas figuras con vínculos o trayectoria en el PUSC.

El caso UPAD permitía presagiar dificultades para el Gobi-

erno de la República en su relación con otras fuerzas políticas y actores sociales durante el resto del año. Como se explica a lo largo de este capítulo, la emergencia sanitaria producida por la llegada del COVID-19 al país permitió una relativa distensión, al menos en los primeros meses, que terminó "enfriando", de forma momentánea, la conflictividad sociopolítica y algunas de las interrogantes persistentes de forma prospectiva a raíz de dicho caso: la conformación de mayorías con vistas a la elección del directorio legislativo, la relación del Poder Ejecutivo con las diversas fracciones en la Asamblea Legislativa, el rol que iba a mantener la oposición frente al caso, la suficiencia de Méndez Mata para *reorganizar* Casa Presidencial, entre tantas otras. En todo caso, lo que sí se pudo observar de manera notoria fueron los intentos de la administración Alvarado Quesada por preservar su pacto con las élites económicas del país en una coyuntura donde a estas les resultaba incierta la conveniencia de mantener el soporte brindado al Gobierno desde sus inicios.

### **3. Marzo-abril de 2020: la atención institucional eficaz, solvente y legitimada de la crisis sanitaria y a favor de la salud pública**

#### **3.1 ¿Una "doctrina del shock" a la tica?**

El día 6 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud confirmó, en una conferencia de prensa, a una turista norteamericana como el primer caso oficial de COVID-19 en Costa Rica (Mora 2020b). A partir de entonces, inició una crisis sanitaria sin precedentes en la historia reciente del país, con múltiples ramificaciones a nivel social, político, económico, familiar y personal. La incertidumbre ocasionada por la llegada a Costa Rica de la pandemia de más profundas consecuencias a nivel mundial en el último siglo, sumada a los factores estructurales previamente analizados, que dejaban al país en una situación de suma fragilidad, dio paso a una reconfiguración, al menos temporal, de la mayoría de

dinámicas políticas en curso hasta ese momento.

En los primeros meses de la pandemia, el quehacer político nacional estuvo predominado por actores político-formales, electos popularmente y de origen nacional. Daniel Salas, ministro de Salud, fue la cara visible de la gestión gubernamental de la crisis durante varias semanas, congruente con la priorización de las urgencias en la salud pública. Sumado a él, actores como el mismo presidente de la República, Román Macaya (presidente ejecutivo de la Caja Costarricense del Seguro Social), Michael Soto (ministro de Seguridad), los distintos gobiernos locales y demás representantes de la institucionalidad pública involucrada en la atención de la emergencia sanitaria, ocuparon un rol protagónico en esta primera etapa de *la Costa Rica política en tiempos de coronavirus*.

La solidez de las instituciones del Estado costarricense que fueron exigidas por las necesidades de la pandemia y la priorización de la salud en la toma de decisiones dieron la impresión de conceder un *segundo aire* político a la administración Alvarado Quesada. Por ejemplo, en abril de 2020, alrededor del 76 % de la población costarricense evaluaba de forma positiva la gestión del Gobierno, un incremento de 57 puntos porcentuales en comparación con noviembre de 2019 (CIEP 2020a). El temor hacia las posibles consecuencias de la pandemia se tradujo en un apoyo popular mayoritario a las políticas implementadas en este contexto por el gobierno de Alvarado Quesada, algo atípico en su administración (e incluso en administraciones anteriores). No obstante, este resultó ser el único momento de la aparente *unidad nacional* anunciada desde la campaña electoral en la que Alvarado Quesada resultó electo.

Sin embargo, este parteaguas histórico también sirvió como catalizador para algunos proyectos políticos emanados desde los intereses de los poderes fácticos que ya se han comentado ampliamente en esta Memoria. Por ejemplo, las cúpulas de las cámaras empresariales intentaron *llevar agua para su molino* con la publicación de una serie de medidas que, desde su visión, con-

sideraban indispensables de implementar. Así, conforme avanzaron las semanas, fueron recurrentes las peticiones al Gobierno, por parte de la UCCAEP, de medidas orientadas a la reducción del gasto público a partir de la reducción de jornadas laborales en el sector público, impuestos a *salarios altos* y derogatorias al salario escolar (Madrigal 2020c). En todas estas peticiones, se podía observar con claridad un discurso que conjugaba dos elementos: por un lado, la austeridad en el gasto público y, por otro, la apelación a la *solidaridad* del funcionariado del sector público al proponerse el aumento de su carga impositiva, la disminución de sus salarios o, en general, la derogación de varios derechos laborales que han sido pilares del Estado social de derecho costarricense que, a juicio de este grupo de interés, no son más que *privilegios*.

En esos meses, el OPNA consideró oportuno resaltar que la dicotomía *trabajadores del sector privado versus trabajadores del sector público* es engañosa. A pesar de las desigualdades que pueden existir, se advirtió que los retrocesos a los derechos laborales en el sector público ponían también en peligro aquellos que todavía no se han perdido en el sector privado. De esta forma, la polarización en torno a la *demonización* del funcionariado del sector público resultaba una estrategia conveniente para algunos grupos de interés y de poder fáctico, no solo en su empeño por acentuar el desprestigio de lo público, sino también con miras a fortalecer las asimetrías de poder contra sus propios trabajadores.

Por otra parte, en vista de que la superación de una crisis conlleva sacrificios para todos los sectores de la sociedad y definir una noción de *interés general*, se hacía imperioso distribuir las cargas de manera proporcional a las capacidades de cada cual, elemento totalmente ausente en el discurso empresarial. Por ejemplo: durante inicios de 2020, el Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) de la Universidad de Costa Rica halló que el 0,002 % más rico del país recibía ingresos 37 veces mayores que un millón de costarricenses. En este grupo se enlistaban

empresarios, exportadores y banqueros de reconocidas firmas en el país, algunos posteriormente vinculados con reconocidos casos de corrupción en el país, como Carlos Cerdas, empresario de la construcción (Díaz 2020). A pesar de la comprobada riqueza acumulada por estos actores, las demandas del sector empresarial buscaban soslayar la posibilidad de que estos también contribuyeran *solidariamente* en momentos de crisis y, por el contrario, señalaron la planilla del sector público como el principal responsable de cargar con las soluciones a los problemas de esta coyuntura.

Además de esto, las propuestas de la UCCAEP para la atención de la crisis deben analizarse siempre situadas dentro de la disputa permanente por el modelo de desarrollo del país defendido por los diferentes sectores. Así, se evidenciaba en las propuestas monetaristas y *revortistas* del empresariado un interés por disminuir la presencia del Estado en la economía nacional, pues se entiende, desde la perspectiva de este grupo, como un obstáculo para las dinámicas de acumulación, al mismo tiempo que apela a una redefinición de su rol hacia un supuesto *Estado facilitador* en lugar de un *Estado participante*, a pesar de la imperiosa necesidad de involucrar, en una mayor medida, al sector público en la atención de las consecuencias de la crisis. Estas presiones se mantuvieron incluso después de que el Gobierno y la Asamblea Legislativa accedieron a sus demandas de suspensión de contratos y reducción de jornadas laborales, por lo que es preciso insistir en la intención de que estas reformas trascendieran la gestión misma de la crisis y llegaran hasta la redefinición de los roles del Estado.

Por todo lo anterior, es que el OPNA advirtió el advenimiento de una suerte de *doctrina de shock* o *terapia de choque* (Klein 2007). Es decir, las élites empresariales y financieras aprovecharon la conmoción pública causada por la crisis para avanzar en reformas estructurales que, en tiempos de *normalidad*, hubieran enfrentado resistencias y oposiciones institucionales y de parte de otros grupos o movimientos sociales populares. Además,

todo esto supondría pasar por alto los procesos y procedimientos dialógicos y de debate inclusivo que, en otras épocas, eran motivos para presumir, ante el sistema internacional, del imaginario pacifista prevalente en la democracia costarricense.

Estos sectores empresariales y financieros privados, representados por la UCCAEP y su *task force*, llamado bajo el eufemismo de Comité Estratégico de Enlace Sector Privado - Gobierno, se encuentran dentro del grupo de voces con mayor peso dentro de la política nacional y esta coyuntura no fue la excepción. Por ejemplo, en esos meses, inició labores la comisión de siete economistas propuesta por UCCAEP al presidente (y aceptada por él) para la asesoría en reactivación económica ante la crisis (Siu 2020). Los miembros que integran dicha comisión eran actores (y agencias) de la ortodoxia económica neoliberal del país, con amplio recorrido en los procesos de elaboración y ejecución de políticas públicas, ya sea como tomadores de decisiones o como influyentes *académicos* y *expertos*. Este grupo conformado por economistas como Luis Mesalles, Ronulfo Jiménez y Gerardo Corrales (provenientes de la Academia de Centroamérica y con vínculos en el sector bancario) permitía augurar una mayor presión ideológica favorable a los intereses de las élites político-empresariales.

Conforme transcurría el 2020, el *nuevo aire* ganado por el Gobierno, gracias a su gestión y a las respuestas acertadas de las instituciones públicas en el marco de esta coyuntura, le dio a este una oportunidad excepcional para apuntalar su capacidad negociadora en la confección de un plan para la *reactivación económica* que se apoyara en la concertación de propuestas plurales de diversos sectores sociales. Sin embargo, el posterior desarrollo de los acontecimientos terminó por evidenciar el desaprovechamiento de la oportunidad y, al contrario, una continuidad de los intentos del Gobierno por congraciarse con los promotores del modelo económico dominante. El estallido social observado varios meses después (a finales de 2020) fue una de las tantas maneras en que se manifestó este fracaso en la canalización de

demandas de sectores de la sociedad ajenos a los grupos de poder económico hegemónicos durante la administración Alvarado Quesada.

De la misma manera, no pueden dejar de apuntarse las múltiples manifestaciones de la desigualdad existente en el país en este contexto. De los 335.900 hogares que se encontraban en condiciones de pobreza antes de la crisis, 93.500 no poseían la capacidad adquisitiva para obtener los productos básicos alimenticios, caso contrario al 10 % de los hogares más ricos, que contaban con un ingreso 25 veces superior al de los más pobres del país (Jiménez, Morales y Segura 2020). Esto auguraba la situación de exclusión y empobrecimiento que iba a profundizarse en las familias del *lado negativo* de la desigualdad, lo cual se presentaba también como amenaza a la convivencia democrática y a la paz social. Además, el recrudecimiento de la desigualdad va de la mano del desempleo, el que, durante el 2019, era ya un problema crónico en la economía costarricense, pero que en el segundo trimestre de 2020 creció cerca de 12 puntos porcentuales hasta colocarse en un 24 % (INEC 2020). Así, el deterioro en los niveles de ocupación iba a ser posteriormente una de las problemáticas más graves de la población costarricense.

Al ingresar a los últimos dos años de su periodo constitucional, la administración Alvarado Quesada se enfrentaba a la difícil tarea de asumir las consecuencias de las decisiones que los gobiernos anteriores (e inclusive el de Alvarado Quesada) han tomado y con las cuales han acrecentado la desigualdad. En suma, la administración se enfrentaba al clivaje (entendido como el punto de inflexión o quiebre) que la pandemia representa para la postergada discusión (a fondo) del modelo de desarrollo del país que se quiere y las reformas que este supone, además de las lecciones aprendidas concernientes a los sistemas de protección social y su capacidad de reacción como factor clave en la atención de la emergencia nacional, beneficiosas tanto para las élites económicas como para los sectores con ingresos más bajos de la población.

**Diagrama 4.2. Principales actores de la coyuntura del 2020**



Fuente: Elaboración propia.

### 3.2. Grandes ausentes, opacados y conflictos de actores

En las crisis, siempre están presentes los juegos de poder y los conflictos y, producto de ellos, resultan sectores y actores *ganadores* y *perdedores*. Por ejemplo, el mencionado incremento en la popularidad del presidente Alvarado Quesada y el apoyo mayoritario a las políticas implementadas por su gobierno en esta primera etapa de la crisis sanitaria. Además, las valoraciones positivas a la Caja Costarricense de Seguro Social, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Seguridad, las universidades públicas, la Asamblea Legislativa y hasta los partidos políticos también mostraron un incremento en comparación con noviembre de 2019 (CIEP 2020a).

Pero, de la misma forma, las crisis también muestran sectores y actores *ausentes*. Por ejemplo, varios sindicatos, como la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP), que apareció de manera muy esporádica en el debate público. En las pocas veces que se posicionaron al respecto, lo hicieron

con la denuncia de una presunta alianza entre el Gobierno y los empresarios para golpear al empleado público y *cobrarle* a este la crisis del COVID-19 mediante la suspensión de anualidades, salario escolar y otros derechos.

En esa misma línea, vale la pena destacar como *opacados* a aquellos actores que promovían propuestas más progresivas para la atención de la crisis; por ejemplo, algunos institutos de universidades públicas, como el Observatorio Económico y Social de la Universidad Nacional y el de Investigaciones Sociales de la UCR, que coincidían en la necesidad de crear un fondo solidario basado en impuestos a las rentas de grandes capitales.

Además del bajo perfil de actores claves del sistema político costarricense durante la primera parte del 2020, la respuesta gubernamental a propuestas alternativas para salir de la crisis fue ambigua: no se declaraba públicamente que se fueran a descartar, pero tampoco se esclarecía si iban a discutirse o considerarse como opciones viables y reales. Por ejemplo, Pilar Garrido (jerarca del MIDEPLAN y coordinadora del equipo económico del Gobierno) declaró en medios de comunicación que el Gobierno estaba evaluando un impuesto solidario a salarios superiores a 1,1 millones de colones, pero también que podría incluirse un gravamen a grandes contribuyentes y empresas para aumentar la cobertura de las transferencias monetarias a las familias en esta coyuntura (Cruz 2020). No obstante, una semana después declaró darle más importancia a la obtención de recursos a través de los préstamos negociados con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo (Díaz 2020b). De este modo, empezaba a quedar en evidencia que el Gobierno no tenía realmente dentro de sus planes llevar a cabo políticas de emergencia que pudieran afectar los intereses de los sectores o grupos más ricos del país.

Similar confusión generó la jornada en la que el ministro de Hacienda Rodrigo Chaves anunció *en falso* la puesta en marcha de un impuesto a los salarios del sector público y privado que superan los 500.000 colones para financiar los planes de apoyo a

quienes han visto afectados sus ingresos por la crisis. A esta medida, se opusieron de forma enérgica, en el Legislativo, personas diputadas como José María Villalta (Frente Amplio), Paola Valladares y Franggi Nicolás (Liberación Nacional), así como de Pablo Heriberto Abarca y Rodolfo Peña (Unidad Social Cristiana) y Walter Muñoz (Integración Nacional) (Díaz 2020c). Ese plan fue «desmentido» pocas horas después por el presidente en sus redes sociales y la ministra de Comunicación Nancy Marín declaró que el entonces ministro no tenía autorización para realizar ese anuncio (Chinchilla y Bravo 2020).

En su momento, el OPNA cuestionó los motivos por los cuales Chaves propuso a las fracciones legislativas una medida de esa naturaleza si presuntamente no contaba con el aval del presidente Alvarado Quesada. Una vez que Chaves dejó su cargo en Hacienda, y en el marco de su candidatura presidencial hacia el 2022, dio su versión del asunto y confirmó que sí tenía el respaldo del presidente, pero que este lo "abandonó" ante la reacción negativa que tuvo la propuesta (Arrieta 2022). Por lo tanto, además de confirmarse las hipótesis sobre este acontecimiento, se pudo observar, de forma manifiesta, las verdaderas intenciones del Gobierno en lo que respecta a quién iba a terminar pagando la mayor factura de la crisis.

Precisamente, este tema de quién paga la crisis fue caldo de cultivo para conflictos entre actores: por ejemplo, la UCCAEP y demás cámaras empresariales, cuyo principal interés era la llamada reactivación económica, a pesar de las urgencias en la salud pública. Como ya se mencionó, para este sector, las acciones debían estar encaminadas hacia reformas estructurales del aparato estatal de conformidad con sus propios intereses y hacia una reapertura de las actividades económicas suspendidas por las restricciones sanitarias. Esta presión por la apertura de las actividades económicas resultaba antagónica a la posición de actores como el Colegio de Médicos y Cirujanos y el Sindicato Nacional de Especialistas Médicos, los cuales más bien solicitaban al presidente medidas todavía más drásticas como el límite

de la libre circulación y de reunión para evitar llegar a un nivel crítico de contagios (Cordero 2020).

Otros grupos presionaron a favor de reactivar la economía, por ejemplo, la Cámara Costarricense Norteamericana de Comercio (AmCham) planteó la aplicación de pruebas masivas para, presuntamente, permitir una reapertura de las actividades económicas, al mismo tiempo que ejerció presión para que el Gobierno no propusiera más impuestos "ni solidarios ni de ningún tipo" (Valverde 2020). De manera similar, presionaron algunas diputaciones, como los socialcristianos Pedro Muñoz y María Inés Solís, quienes defendían la necesidad de aplicar "pruebas masivas y a trabajar" (Marín 2020). No obstante, las propuestas fueron declaradas como poco eficientes y hasta peligrosas por el Ministerio de Salud y por expertos del sector salud, quienes señalaban que la aplicación de pruebas masivas podía ser contraproducente si no se diseñaba con probados criterios técnicos (Ávila 2020).

A pesar de las divergencias y de la presión por parte de determinados sectores, en los primeros meses de la crisis sanitaria, se mantuvo una relativa *unidad nacional* y un consenso mayoritario sobre la necesidad de priorizar el resguardo de la salud.

## **4. Mayo-agosto de 2020: "El relanzamiento del gobierno, el ultimátum empresarial y la pérdida de legitimidad"**

### **4.1 La elección del directorio legislativo: la consolidación de la "nueva" alianza legislativa PAC-PLN-PRN**

El 1 de mayo de 2020 se conformó un nuevo directorio legislativo para el periodo 2020-2021. Durante las dos legislaturas anteriores, ejercieron la presidencia del directorio la diputada del PAC Carolina Hidalgo, y el diputado del PLN Carlos Ricardo Benavides.

En la primera elección, después de pasada la campaña electoral, los principales partidos de oposición (Liberación Nacional con 17 votos y Unidad Social Cristiana con 9) decidieron dejar en manos del PAC la presidencia del directorio durante el primer año de gobierno para que se direccionara desde esta presidencia el *combo fiscal*, que ya era considerado como urgente de aprobación por esos partidos. A cambio, el PUSC obtendría la vicepresidencia, el PLN la primera secretaría y el PRN la segunda secretaría (sin el apoyo del PAC).

Para el periodo 2019-2020, Carlos Ricardo Benavides (del PLN) obtuvo una holgada votación para el cargo de presidente (44 votos de 57). El PAC ganó la primera secretaría y el PRN (que ya se había sufrido la escisión de Fabricio Alvarado y otros compañeros) logró la segunda secretaría.

**Tabla 4.3. Resultados del Directorio Legislativo 2020**

Diputación	Puesto
Eduardo Cruickshank (PRN)	Presidente Legislativo
José Fonseca Fonseca (PLN)	Vicepresidencia
Ana Lucía Orozco (PLN)	Primera Secretaría
Carlos Avendaño (PRN)	Primera Prosecretaría

Fuente: Elaboración propia con datos de Díaz (2020d).

La alianza que llevó a Benavides a la presidencia consolidó una agenda que apostaba a proyectos de suma interés del Gobierno y que avanzó a paso firme a lo largo de la legislatura, siempre en los aspectos que no afectarían la coincidencia de las tres fracciones en la agenda económica predominante. Por ejemplo, se coincidió en los proyectos de fortalecimiento del sistema de concesiones de obra pública, los eurobonos, el teletrabajo y la educación dual, pero no tuvieron éxito iniciativas como la de protección y defensa efectiva del consumidor, el uso de datáfonos o los temas concernientes al eje ambiental del acuerdo firmado en 2019.

Sin embargo, para el año 2020, a las puertas de la tercera legis-

latura, cambiaron mucho las prioridades de cada partido político y hubo menos coincidencias. Mientras la oposición aprovechaba el control político por el caso de la Unidad Presidencial de Análisis de Datos (UPAD), las diversas fracciones legislativas tuvieron que dar un golpe de timón y lidiar con nuevas propuestas de legislación para atender la pandemia del COVID-19, que, inclusive, provocó el traslado de la sede del plenario legislativo al Auditorio Nacional, ubicado contiguo al Museo de los Niños.

El acuerdo firmado por los partidos políticos pertenecientes a la alianza PAC-PLN-PRN llevó a una fácil elección de Cruickshank (PRN) en el puesto de la presidencia con treinta y seis votos a su favor. Jorge Fonseca Fonseca del PLN ganó la vicepresidencia con treinta y nueve votos. Ana Lucía Delgado Orozco del PLN con cuarenta votos favorables obtuvo la primera secretaría y Carlos Avendaño Calvo del PRN con treinta y dos votos logró la primera prosecretaría (Díaz 2020d).

Las sorpresas vendrían de la repentina renuncia del PAC al puesto de la segunda secretaría, pues aludieron que se daban por satisfechos con la negociación por las comisiones de su interés (Gobierno y Administración, Ambiente, Mujer, Agropecuarios y Derechos Humanos). El anuncio repentino podría estar justificado, debido al cálculo de los votos necesarios para obtener el puesto—dado el rechazo de varios partidos y diputados a su participación en el directorio— y la posibilidad de que una diputada afín al PAC y al Gobierno, pero de otro partido político, tomara ese puesto.

Las decisiones de las fracciones a lo interno dejaban en evidencia el inicio del calendario preelectoral, particularmente en el PLN y en el PUSC, donde se mantenía una disputa permanente entre diferenciarse del partido en el gobierno y colaborar con la agenda del Ejecutivo para parecer una *oposición responsable*. Debido a esto, y a sus usuales y nuevas divisiones internas, se podía prever un año muy movido para las fracciones.

También la bancada del PAC (con un Ministerio de la Presidencia conformado en ese momento por los liberacionistas

Marcelo Prieto y Silvia Lara) se vio en la obligación de negociar la agenda para levantar al país de los estragos del COVID-19 con lo que quedaba de las fracciones políticas y con la presencia de *fracciones políticas individuales no declaradas*, sumadas a las nueve diputaciones independientes que convivían en el plenario (seis de ellas agrupadas en Nueva República).

#### **4.2. Discurso presidencial 2020: "el anuncio de un anuncio que no fue... y de un relanzamiento del Gobierno ¡a mitad de camino!"**

El día 4 de mayo, el presidente presentó su informe anual ante la Asamblea Legislativa. Este discurso consistió en la lectura de un documento de treinta y cuatro páginas, dividido en cuatro secciones ("Introducción", "Los avances pre pandemia", "Recuperación de la pandemia" y "Cierre") y con solamente veintitrés páginas de contenido sustantivo.

Se debe destacar como positivo que, a diferencia del año 2019 y de muchos otros discursos anteriores, en esta ocasión sí hubo mucha más información sobre el estado político de la República y no exclusivamente un listado de presuntos logros de la administración en curso, del Ejecutivo o del Gobierno Central. El mandatario subrayó la importancia de defender (y *modernizar*) las instituciones fundamentales del Estado social y democrático de derecho costarricense, además de realizar un llamado a la «unidad, trabajo y disciplina» para renovar *nuestro pacto social* y para prepararnos para la celebración y los retos que supone el bicentenario de nuestra vida como país independiente.

En la sección de "Los avances prepandemia", destacó logros del gobierno en seguridad e infraestructura, lo cual fue reconocido como verdadero por el OPNA. Asimismo, se mencionaron avances importantes en materia del reconocimiento y el ejercicio pleno de derechos humanos, especialmente para mujeres y pueblos indígenas. Sobre este último aspecto, resultó llamativo que se destacara como logro, pues precisamente, durante este

primer bimestre de pandemia, y en medio de las emergencias para su atención, se denunciaron diversos atropellos al plan de recuperación de tierras y se recrudecieron las exigencias de diversos actores para no dejar impune la muerte de los dirigentes indígenas Sergio Rojas (en 2019) y Jehry Rivera (en 2020).

También, en su discurso, el presidente atribuyó logros a la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (combo fiscal), a pesar de los resultados contradictorios al respecto en términos de desigualdad, déficit fiscal, estancamiento en la lucha contra la pobreza y crecimiento del desempleo. A modo de justificación, expuso que el aparente buen rumbo que llevaba nuestro país en materia económica se vio detenido y revertido por la pandemia. Por eso, no se trató de una rendición de cuentas, sino de una suerte de *plan de gobierno revisitado y ajustado* al contexto de la pandemia, como si esta hubiese estado presente en nuestra realidad nacional durante todo el año que se pretendía evaluar en el discurso.

Por otra parte, confirmó el amenazante y sombrío panorama o futuro económico que se avecinaba al país. Anunció una caída cercana al 3,6 % del Producto Interno Bruto, lo cual se traduciría también en un aumento de 2,4 puntos porcentuales en el déficit fiscal (Alvarado Quesada 2020). Ante esa amenaza, desde varios días antes de emitirse el discurso presidencial, múltiples sectores y actores económicos, sociales y políticos, así como los medios de comunicación, generaron una gran expectativa en la opinión pública al indicar que el presidente anunciaría una serie de medidas económicas concretas, explícitas y operacionales para atender los efectos negativos de la pandemia y reactivar la economía del país, expectativa que fue confirmada por diversas vocerías oficiales. Sin embargo, en todo el documento, y especialmente en la sección *Recuperación de la pandemia*, ese conjunto de medidas específicas para la reactivación económica brilló por su ausencia.

En lugar de una puntualización de decisiones, responsables de ejecutarlas y detalles sobre cómo lograr su implementación,

insistió en apelar a un trabajo solidario nacional que repartiera bien los costos del sacrificio entre toda la sociedad, pues, según su criterio, eran indispensables:

(...) reformas importantes como la relativa al empleo público, al ordenamiento y cierre de algunos órganos desconcentrados, a las nuevas modalidades de jornadas laborales que serán tan importantes para la recuperación del sector turismo, al cierre de FONABE y a la propuesta para dar mayor agilidad al INA para que responda oportunamente a las tendencias y fortalecer así la empleabilidad de sus estudiantes (Alvarado Quesada 2020, 24).

Como se mencionó párrafos atrás, en general, se puede conceder al discurso el haber generado una sensación de visión estratégica o de ruta que debía transitar el país para afrontar esta amenaza o situación inédita en la historia nacional reciente. Sucintamente, indicó hacia dónde vamos y cómo deberíamos hacer para superar la crisis, pero lo hizo básicamente apelando a principios o valores muy amplios y bastante inespecíficos como la *unión*, la *inclusión*, la *diversidad*, la *defensa del medio ambiente* o el *diálogo plural*. Ante la expectativa generada por el discurso, el presidente se limitó a anunciar las medidas que el «equipo económico» haría en los próximos días, sin especificar realmente quiénes componen dicho equipo y a qué intereses de grupos de poder nacionales e internacionales responden. Por eso, el OPNA coincidió con diversos analistas y fue parte de las voces que objetaron la falta de especificidad sobre las *reformas importantes* en materia de reactivación económica.

Más que un discurso que expusiera concretamente asuntos delicados de la administración y del estado político de la República, fue una suerte de anuncio de relanzamiento del Gobierno y de la Costa Rica del bicentenario bajo la consigna de una presunta (¡ahora sí!) *unidad nacional*, y no solo de un gobierno de unidad tripartita PLN-PUSC-PAC (incluyendo más recientemente al PRN). Por eso, Alvarado Quesada agradeció:

(...) a muchos líderes religiosos y de la sociedad civil con quienes en los últimos meses hemos dialogado y nos hemos escuchado con mucho respeto y amor patrio (Alvarado Quesada 2020, 16-17; la cursiva no pertenece al original).

Asimismo, indicó que el país debe encaminarse hacia el reconocimiento de que Costa Rica es una sociedad plural en la que debe prevalecer el respeto, por lo que la población costarricense y sus tomadores de decisiones solo pueden estar a la altura de las circunstancias a las que se enfrentan si se reconoce dicha pluralidad y la multiplicidad de representación (Alvarado Quesada 2020). Con esas afirmaciones, parecía asomarse un tímido reconocimiento a la forma excluyente, elitista e impositiva que caracterizó la gestión del Gobierno *de unidad nacional* en sus dos primeros años de gobierno.

Lamentablemente, Alvarado Quesada soslayó o simplemente omitió dar cuentas de los motivos por los cuales su gobierno hizo justamente lo contrario al diálogo social y nacional pluralista e inclusivo que, ahora sí, pretendía echar a andar. Se mostraba más bien confiado en que, fácilmente, amplios sectores poblacionales, organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales populares iban a olvidar la confrontación social y la polarización que provocaron el sistema de partidos políticos y el Gobierno con la imposición de los votos en la Asamblea Legislativa para aprobar el combo fiscal o las reformas para penalizar la protesta social y el derecho a la participación no institucionalizada, entre otros atropellos, así como la exclusión de grandes mayorías ciudadanas y de actores políticos y sociales no vinculados a los grupos de poder económico en los procesos de toma de decisiones.

Al entonces ministro de la Presidencia Marcelo Prieto, quien había sido recientemente nombrado en el cargo, le quedaba tras el discurso del presidente la complicada tarea de reconstruir puentes de confianza, credibilidad y legitimidad dinamitados en los dos años anteriores.

En síntesis, se trató de un *anuncio de un anuncio que no fue*, y que, por lo tanto, generó más decepciones y críticas que halagos

o reconocimientos. El discurso presidencial fue catalogado por el OPNA como la promesa de un relanzamiento de un *nuevo* gobierno *de unidad nacional*, a falta de dos años para su conclusión.

### 4.3. La fragmentación de la "unidad nacional" y la recuperación del protagonismo de los poderes fácticos

Después del discurso presidencial, en el que se soslayaron los factores estructurales de las crisis, se minimizó el problema sanitario en la agenda mediática y política del país, y en su lugar, predominaron las demandas de *reactivación económica* por parte de los principales grupos de poder económico.

Estos grupos de interés y poderes fácticos, que no estuvieron totalmente ausentes ni desperdiciaron ocasión para instrumentalizar la crisis y hacer presión por reformas favorables a sus intereses, retomaron el protagonismo que mantenían antes del mes de marzo cuando fueron los actores y entidades estatales (o actores con legitimidad democrática) los principales actores de la escena política nacional. Asimismo, a partir de mayo de 2020, y en el contexto del ingreso de Costa Rica a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), las correlaciones de fuerzas entre actores exclusivamente nacionales se complejizan con la intervención cada vez más protagónica de organismos financieros internacionales, como el Fondo Monetario Internacional. Así, la coyuntura política se desarrolla en escenarios institucionales formales, pero en alternancia con elementos del sistema internacional y con actores no electos por las ciudadanías.

Es preciso señalar también, como característica distintiva de esta nueva etapa de la coyuntura, la erosión del amplio apoyo ciudadano otorgado al Gobierno al inicio de la crisis sanitaria. En el mes de agosto, la evaluación de la gestión del presidente había regresado a niveles *pre-COVID*: alrededor de un 26 % de aprobación frente a un 50% de rechazo, en contraste con la aprobación del 65% obtenida en abril. La caída en la aproba-

ción del gobierno encabezado por Alvarado Quesada se reflejaba también en la pérdida de apoyo a las medidas sanitarias y a las medidas económicas implementadas para atender la crisis (CIEP 2020b).

En agosto, la población nuevamente identificaba el desempleo como el principal problema del país (por encima del coronavirus), similar a los resultados obtenidos en estudios de opinión previos a la pandemia (CIEP 2020b). Estos resultados mostraban también la percepción mayoritaria de la ineficacia gubernamental para atender a las personas más afectadas económicamente por la crisis y el viraje de la atención de los principales actores políticos del país hacia la *reactivación económica* defendida por los principales grupos de poder.

**Diagrama 4.3. Aspectos clave en la desintegración de la supuesta "unidad nacional"**



Fuente: Elaboración propia.

Las diversas instituciones políticas que en abril habían mejorado su percepción entre las ciudadanías, retrocedieron en su aprobación, según la medición de agosto, aunque no en todos los casos con la misma magnitud. A pesar de que instituciones como el Ministerio de Salud, la Caja Costarricense del Seguro Social y las

universidades públicas se mantenían entre las mejores valoradas, bajaron levemente en la nota de aprobación. En sentido contrario, los partidos políticos se mantenían como la institución peor evaluada (tendencia constante desde inicios del siglo XXI), junto con otras instituciones como el Gobierno, la Asamblea Legislativa y los sindicatos (CIEP 2020b).

Tal como fue advertido por el OPNA desde el 2018, lo observado de mayo a agosto de 2020 terminó de evidenciar cómo la retórica del discurso de unidad nacional del gobierno pretendió ocultar, desde sus inicios, los verdaderos propósitos de ejercer el poder en favor de la estrategia económica hegemónica, bajo el velo de una supuesta voluntad dialógica, inclusiva, participativa y negociadora.

Durante este trimestre, también aconteció en Costa Rica la primera gran elevación en la curva pandémica tras una *primera ola* mantenida bajo estricto control. Es importante reiterar que el gobierno atenuó las políticas que situaron al país como un ejemplo en el manejo sanitario de la pandemia y que lo hicieron meritorio del reconocimiento a nivel internacional (BBC News Mundo 2020). Todo esto ocurrió al mismo tiempo que las carencias materiales de amplios sectores de la población, situados en el lado negativo de la desigualdad, amenazaban con nuevos estallidos de conflictividad social, como efectivamente terminó sucediendo en meses posteriores.

El *derrumbe* de la retórica de unidad nacional fue también advertido por el OPNA cuando, a finales de mayo, el Poder Ejecutivo tuvo que enfrentarse a una nueva reestructuración por la renuncia de tres jerarcas: Rodrigo Chaves de Hacienda, Luis Salazar de Ciencia y Tecnología y Nancy Marín de Comunicación (Murillo 2020b). Para ese entonces, se observaba el aumento en la inestabilidad o la volatilidad del gabinete Alvarado Quesada, puesto que, en dos años de gobierno, el país había tenido dos ministros de Hacienda distintos, tres ministros de Comunicación y solo permanecía la mitad del gabinete originalmente anunciado en 2018 (Gómez 2020). No obstante, esta in-

estabilidad en los puestos formales de la administración no llegó nunca a traducirse en una alteración de su carácter tripartito ni de su apegada relación con los poderes fácticos, sobre todo los de mayor poder económico.

Asimismo, deben resaltarse dentro de esta nueva etapa de la coyuntura los sucesivos fracasos en el logro de un verdadero diálogo social que incluyera a los diferentes sectores sociales con propuestas para un abordaje integral y progresivo de las repercusiones de la pandemia. Además del sector empresarial en la vocería de sus distintas cámaras y *think tanks*, es importante reiterar que en este periodo hubo propuestas concretas de las universidades públicas, del sector municipal mediante la Unión Nacional de Gobiernos Locales, la Cámara Nacional de Economía Social Solidaria y de los sindicatos. También, hubo iniciativas de diálogo social propuestas por actores como la Conferencia Episcopal, el Colectivo Mujeres por Costa Rica, el grupo Economía Pluralista y otros. Es decir, fue un momento en el cual no faltaron actores dispuestos a dialogar y conseguir acuerdos con distintos sectores. No obstante, de manera retrospectiva, se puede afirmar que fue una oportunidad desaprovechada, principalmente por la reticencia del Gobierno y el cuasi poder de veto depositado en los grupos de poder económico.

## **5. Septiembre-noviembre de 2020: de la deslegitimación consistente y de la "incredulidad" ante los "representantes"**

Mientras se gestionaba la crisis sanitaria, el OPNA no cesó de reiterar cómo la toma de decisiones se inclinaba hacia la *doctrina del shock a la tica* explicada en este capítulo. Se advirtió sobre los riesgos de ese camino mediante el cual las élites económicas buscarían impulsar una agenda reformista hacia la transformación del modelo de Estado, en el contexto del volátil gobierno de supuesta unidad nacional, incapaz de articular una agenda

programática inclusiva y consensuada por amplios sectores y actores sociopolíticos y económicos.

Siete meses después de la llegada del COVID-19 a Costa Rica, la caída al respaldo de la gestión presidencial y las preocupaciones de la ciudadanía sobre su situación actual y futura, asediada por el desempleo y la incertidumbre (CIEP 2020b), marcó el inicio de una nueva fase política. El OPNA calificó ese cambio como el tránsito de *la Costa Rica política en tiempos de coronavirus* hacia *la Costa Rica política en tiempos de los organismos financieros internacionales*.

Pese a que las cifras alcanzadas en contagios y muertes de COVID-19 amentaban y se ponía en peligro la capacidad de nuestro sistema de salud para atender estas urgencias, la apertura económica que inició en agosto de 2020 y que apelaba a la responsabilidad individual para evitar contagios, se concentró en el problema de cómo financiar el Estado en un escenario de crisis económica postpandemia y hacia cómo potenciar la llamada *reactivación económica*, resabio discursivo de la aprobación del plan fiscal en 2018. Para el gobierno y los grupos fácticos de poder económico, la mejor o quizás única alternativa ante este problema fue acudir al Fondo Monetario Internacional para obtener fondos frescos y reestructurar la deuda, a cambio de profundizar el modelo de desarrollo y en particular de Estado, centrándose en aumentar sus ingresos y disminuir exponencialmente los gastos.

En este nuevo ciclo, se incluyeron sectores y actores casi idénticos a los protagónicos durante la discusión y aprobación de la reforma fiscal regresiva de 2018. lo cual hacía previsible augurar un nuevo escenario de polarización significativo en el país. Se reitera que, a pesar de que existían múltiples propuestas o alternativas, el Ejecutivo, y hasta actores políticos con implícitas aspiraciones presidenciales, nunca desearon realmente echar a andar un proceso plural, ampliado, inclusivo y dialógico para la articulación de esos planteamientos con los de la oficialidad. El llamado a un diálogo *político* (no social, no nacional en sentidos

amplios), predefinido por el Ejecutivo y bajo sus condiciones, resultó ser otra pose discursiva y una farsa distractora, similar a lo mostrado durante finales del 2018.

### **5.1. La llegada del FMI a la discusión política y sus primeras reacciones**

Debido a la incertidumbre económica por la pandemia, el gobierno buscó, en al menos cuatro ocasiones, el apoyo financiero de organismos internacionales como el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y, finalmente, el FMI.

En junio de 2020, el Poder Ejecutivo presentó el proyecto de ley para la *Autorización al Gobierno de la República para la contratación de un crédito por medio del Instrumento de Financiamiento Rápido (IFR) con el Fondo Monetario Internacional (FMI) para apoyo presupuestario en la atención de la emergencia Covid-19*. Esta sería la primera vez que se negociaba asistencia económica con el FMI con la justificación de las necesidades derivadas de la pandemia. Después de la aprobación el 27 de agosto, ingresaron 500 millones de dólares al Estado, gracias al instrumento de financiamiento de asistencia rápida que, a su vez, permite el uso libre de esos recursos. Acto seguido, el Poder Ejecutivo solicitó al FMI negociar el acceso al Servicio Ampliado del Fondo (SAF) para acceder a asistencia financiera por un total de 1750 millones de dólares (Madrigal 2020d).

En la negociación de ese acuerdo, el equipo económico del gobierno preparó una propuesta que fue calificada por diversos sectores y actores como imprecisa, opaca, sin procedimientos claros e incapaz de articular acuerdos previamente a su presentación nacional. Algunas fracciones partidarias de la Asamblea Legislativa, así como el presidente de ese órgano, Eduardo Cruickshank, criticaron el secretismo con el que se llevaron adelante las negociaciones internas para crear la propuesta, ya que no se incluyeron ni siquiera a los jefes y jefas de fracción

(Ramírez 2020), pero tampoco a los distintos sectores sociales.

Durante la primera mitad de agosto, la administración Alvarado Quesada anunció el lanzamiento de la iniciativa *Costa Rica escucha, propone y dialoga*. Argumentó que este sería el proceso de diálogo multisectorial en el cual se buscarían distintas rutas para la salida de la crisis económica, con énfasis en tres ejes: primero, las finanzas públicas y la propuesta de negociación con el FMI; segundo, la reactivación económica, y, tercero, la creación y protección de empleos (Ávalos y Bravo 2020).

A pesar de que parecía abrirse una inédita apertura al diálogo por parte del Gobierno, lo cierto es que la metodología de la iniciativa todavía estaba lejos de un verdadero proceso de concertación, ya que predominaban las reuniones bilaterales y no se conocían los compromisos ni las garantías ofrecidas por el Ejecutivo a los sectores con los cuales sostenía reuniones. Por el contrario, semanas después, Marcelo Prieto, ministro de la Presidencia, afirmó que en realidad el Gobierno ya contaba con la propuesta que le iba a presentar al FMI, y que este proceso de diálogo era únicamente *para enriquecerla* (Bravo 2020c).

Finalmente, el 17 de septiembre de 2020 se hizo pública la propuesta del Gobierno al FMI para acceder al acuerdo de asistencia financiera ampliada, presentada al país por Elian Villegas, ministro de Hacienda; Pilar Garrido, ministra de Planificación y Coordinadora del Equipo Económico, y Rodrigo Cubero, presidente del Banco Central (May 2020b).

Las relaciones de poder se expresan más claramente en coyunturas críticas y esta ocasión no fue la excepción. Los puntos incluidos en la propuesta provocaron una gran variedad de posicionamientos entre actores políticos, sectores sociales y analistas. Estas argumentaciones reafirmaban la permanente discusión acerca del modelo de desarrollo y de Estado según los intereses de los diferentes actores.

El documento del Gobierno explicaba con detalle el conjunto de medidas propuestas, llamado *Plan para superar el impacto fiscal de la pandemia*, que constaba de siete secciones distribuidas

en 68 páginas. En las secciones V y VI se exponían, con mayor desarrollo, el grueso de las propuestas del Poder Ejecutivo. En específico, en la sección V se expusieron los resultados del proceso "Costa Rica escucha, propone y dialoga", mientras que en la sección VI se encuentran las medidas para el ajuste fiscal. En cuanto a la sección V, un primer señalamiento que allí se realiza es que la totalidad de propuestas recibidas fue de 721, las cuales provenían de 119 proponentes a título individual y de 69 organizaciones sociales de diversa índole. Estas propuestas versaban sobre tres grandes temas: ingresos, gasto público y venta de activos del Estado (Ministerio de Hacienda 2020).

En lo que respecta a los ingresos, se informó que la cuestión del Impuesto al Valor Agregado (IVA) fue discutida ampliamente. Entre las opciones de eliminarlo, reducirlo o aumentarlo, la decisión final sobre este punto fue incluir una devolución del IVA en la canasta básica a los hogares que conforman los dos deciles de menor ingreso. Asimismo, se decidió gravar a los salarios y rentas más altas, eliminar varias exoneraciones, incluidas las cooperativas con mayores ganancias, y aplicar un impuesto a todas las transacciones financieras (Ministerio de Hacienda 2020).

En el tema de gasto público, algunas de las propuestas aceptadas por el Gobierno fueron continuar con la reforma estructural al empleo público que se encontraba en corriente legislativa, hacer recortes en partidas superfluas (viáticos, alquileres, suministros y demás gastos prescindibles), reducir la deuda política en un 50 % y combatir el fraude fiscal mediante la herramienta *Hacienda Digital*. Por último, en ventas de activos estatales, se propuso la privatización de la Fábrica Nacional de Licores (FANAL) y del Banco Internacional de Costa Rica (BICSA), pero no se concretó la propuesta de varios grupos empresariales para privatizar también la telefónica Kölbi, el Instituto Nacional de Seguros, el Banco de Costa Rica y otras empresas públicas (Ministerio de Hacienda 2020).

La sección VI era más extensa y se dividía en dos vertientes:

la de medidas permanentes y la de medidas temporales, ambas a su vez divididas entre las que buscaban aumentar los ingresos y las que buscaban reducciones en el gasto. Por un lado, las medidas permanentes para aumentar los ingresos incluían una serie de acciones administrativas y legales, tales como el congelamiento de aumentos salariales en el sector público hasta que la deuda pública sea menor al 60 % del PIB; el traslado de las cargas parafiscales de los bancos públicos al presupuesto de Hacienda (y no a los distintos destinos específicos); la introducción de la renta global a partir del año 2023 con el fin de evitar las vigentes disparidades entre diferentes sectores en el pago de este impuesto; un aumento de 0,5 puntos porcentuales en el gravamen a bienes inmuebles; el combate al fraude fiscal por medio de *Hacienda Digital* y otras medidas como el impulso a una nueva ley de aduanas. Por su parte, las medidas permanentes para la contención del gasto incluían recortes presupuestarios, la aplicación estricta de la regla fiscal a partir del presupuesto de 2021 y la reforma al empleo público que se encontraba en corriente legislativa, además del cierre y/o fusión de veintiún órganos desconcentrados, ya sea de forma definitiva o trasladando sus funciones a algún ministerio (Ministerio de Hacienda 2020).

En cuanto a las medidas temporales para aumentar los ingresos fiscales, en el documento presentado, se indica que habrá un incremento extraordinario en renta que oscila entre el 2.5 % y el 10 %, dependiendo del tramo en el que se encuentren las personas físicas o jurídicas, así como el gravamen de 0,3 % a las transacciones financieras (también conocido como *Tasa Tobin*). Sumado a esto, para reducir el gasto público de forma temporal, se propone un proceso de movilidad laboral voluntaria para aproximadamente siete mil personas funcionarias públicas y la ya mencionada reducción a la mitad del monto de la deuda política (Ministerio de Hacienda 2020).

Si se comparan los temas de la agenda económica previa al proceso de diálogo, se pone en evidencia que esta no dista mucho de la propuesta que se indica posterior al mismo. En

consecuencia, ante la ausencia de una metodología plural, inclusiva y transparente, en tanto, lo público se redujo a una serie de transmisiones vía redes sociales; el proceso no solamente resultó opaco, sino también ineficaz en términos de la construcción de acuerdos políticos que permitieran ganar adeptos a la propuesta que anunciaría luego el Ejecutivo para llevar a la mesa de negociación con el FMI.

Por eso, no es de extrañar que la presentación de estas propuestas generó oposiciones en la Asamblea Legislativa. También generó inestabilidades en la correlación de fuerzas: la alianza PAC-PLN-PRN, la mitad de la fracción del PUSC, las independientes Zoila Rosa Volio, Ivonne Acuña y Marulín Azofeifa, así como el diputado del PRSC Otto Vargas Viquez apoyaron el primer préstamo con el FMI (el Instrumento de Financiamiento Rápido por 500 millones de dólares); sin embargo, ahora la mayoría de esos actores rechazaron total o parcialmente la propuesta inicial de negociación con el FMI por este nuevo servicio ampliado.

A partir de esta propuesta, el gobierno tripartito empezó a enfrentar contratiempos que antes no había sufrido, ya que, para este plan, el PUSC y el PLN mantenían reservas, demandas y exigencias distintas. La profundización de diferencias fue coincidente con el inicio de los «fuegos» electorales a lo interno de los partidos políticos y la consecuente obligación de diferenciarse de los lineamientos del gobierno.

Ante el rechazo legislativo, el Ejecutivo anunció un mecanismo similar a "Costa Rica escucha, propone y dialoga", con el cual pretendían incorporar los criterios de todas las bancadas legislativas y el sector empresarial en una nueva fase de diálogo y negociación. El ministro de Hacienda Elián Villegas aceptó públicamente la revisión de los impuestos a las transacciones bancarias y el aumento a los bienes inmuebles (Avendaño 2020). En términos generales, no pasó mucho tiempo antes de que quedara en evidencia que la propuesta presentada no iba a prosperar en su aprobación.

Con estas disputas partidarias como telón de fondo, a partir del 30 de septiembre, distintos grupos sociales se movilizaron en contra de la propuesta gubernamental con el lema de "No más impuestos", situación crítica que obligó al presidente Alvarado a anunciar el retiro de la propuesta de negociación con el FMI (Montero 2020). De inmediato, entra en escena el llamado Movimiento Rescate Nacional, cuyos dirigentes más notorios fueron José Miguel Corrales Bolaños y Célido Guido Cruz, personajes de larga trayectoria política. Sin embargo, poco tiempo después, Corrales Bolaños llamó a deponer el movimiento y denunció la "penetración del narcotráfico" (Oviedo y Céspedes 2020).

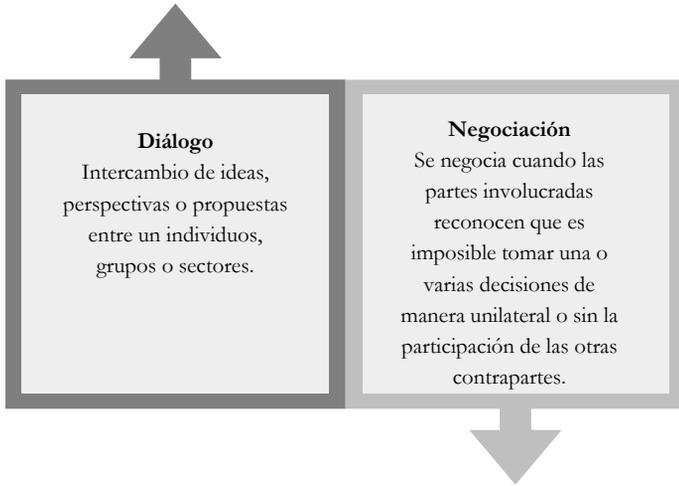
La constitución de este Movimiento ejemplifica bien la crisis de legitimidad de las vías formales para promover el supuesto diálogo y confirmó los peligros de *jugar a negociar*, que, desde el 2018, prevaleció en las estrategias gubernamentales.

Sin ninguna oportunidad de sentarse a una mesa a dialogar o negociar previo a la primera propuesta, y con la conocida crisis de legitimidad de los partidos políticos y otras organizaciones para llevar adelante la representación del sentir popular, las vías de hecho empezaron a asumir cada vez más relevancia como espacio para manifestar las posiciones a favor o en contra de las líneas de discusión que el Ejecutivo proponía ante el FMI.

Como advirtió el OPNA en distintos espacios, *diálogo* no es sinónimo de *negociación*: negociar supone necesariamente dinámicas dialógicas, pero no a la inversa. Se negocia cuando las partes involucradas reconocen que es imposible tomar una o varias decisiones de manera unilateral o sin la participación de las otras contrapartes. Lamentablemente, la evidencia terminó indicando que, a lo largo de la administración de esta coyuntura, los juegos de *escuchar*, *dialogar* y *proponer* no fueron más que un mecanismo para desviar las demandas de inclusión de diversos grupos y sectores de la sociedad. Los ejemplos al respecto han sido destacados en este Memoria: las convocatorias de diálogo del Gobierno durante la discusión del combo fiscal del 2018, el anuncio de implementación de un Consejo Económico Social

multisectorial el 2 de mayo de 2019, el anuncio de un diálogo nacional en 4 de mayo de 2020 y la deslegitimada convocatoria del proceso "Costa Rica escucha, propone y dialoga" en los primeros días de agosto de 2020.

**Diagrama 4.5. Aproximación conceptual sobre diálogo y negociación en la política nacional de 2020**



Fuente: Elaboración propia.

Mientras tanto, la Asamblea Legislativa se encontraba centrada en temáticas de una agenda amplia que se enfocaba en iniciativas de reducción del gasto público, como empleo público y jornadas de trabajo flexibles, a la vez que utilizaba el proyecto del presupuesto ordinario para el 2021 como una herramienta a favor de esa reducción. También, intensificó las presiones hacia la llamada *reforma del Estado* para lo que conformó una comisión especial y esperaba la llegada de propuestas de cierre y fusión de instituciones desde el Ejecutivo (y particularmente desde MIDEPLAN).

## 5.2. Agudización de la conflictividad social

En este periodo, se mantuvo alta la conflictividad social. También, se tramitó el presupuesto ordinario para el ejercicio económico del año 2021 y se propuso reinstaurar en el país la pesca de arrastre de camarón. Estos últimos procesos, llevados a cabo en la sede legislativa, reafirmaron lo complejo del escenario político en una Asamblea fragmentada y dividida en temas económicos y ambientales.

Diversas agrupaciones políticas se encontraban reflexionando sobre cómo organizar sus procesos internos de renovación de estructuras frente a las elecciones nacionales de 2022 en el contexto de medidas excepcionales provocadas por la pandemia del COVID-19. Al respecto, múltiples figuras públicas (de tradición política y de relativamente reciente aparición) ya empezaban a mostrar mayor interés en participar como personas precandidatas a la presidencia de la República.

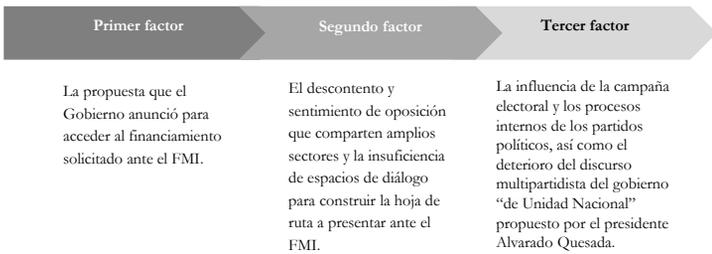
Al mismo tiempo, tanto la situación sanitaria como económica del país seguía mostrando signos de deterioro progresivos, lo cual contribuía a exacerbar las causas del conflicto social. Por ejemplo, según el Banco Central (BCCR), a partir de marzo, la producción fue severamente afectada por las medidas de restricción y distanciamiento físico adoptadas para tratar de contener la propagación del COVID-19. En mayo, se comenzó con el levantamiento gradual de las restricciones, pero este proceso se vio finalmente truncado por una segunda ola de infección en junio, que debilitó el avance de la apertura económica (BCCR 2020a, 7).

Como señaló el OPNA en noviembre de 2020:

la emergencia de salud pública afectó la economía nacional y contribuyó a producir una contracción económica en octubre de 2020 del 4,5%, la cual, a pesar de ser una contracción menor a la prevista, resultó ser la segunda más severa desde 1950. (OPNA 2020a).

En este contexto de deterioro económico, político, sanitario y social, se encuadra el surgimiento del Movimiento de Rescate Nacional y el resurgimiento de la conflictividad social que caracterizó a la administración Alvarado Quesada. Llamó la atención la excepcionalidad de alianzas, como la lograda entre el Movimiento y actores que en otras condiciones tienden a ser antagónicos, como lo son el sector sindical y el sector empresarial. Sumado a esto, existen al menos tres factores que confluyeron en este nuevo estallido de conflictividad social:

**Diagrama 4.6. Tres factores que coadyuvaron en el aumento en la conflictividad social**



Fuente: Elaboración propia.

En resumen, la conflictividad que vivió el país durante el periodo de la pandemia puso en evidencia la complejidad y la diversidad sociopolítica nacional. Dicha conflictividad comenzó a manifestarse en diversos sectores sociales: desde movilizaciones de sectores medios y empresariales que clamaban por "no más impuestos", una reducción del Estado y el salario de los empleados públicos, pasando por movilizaciones feministas e indígenas, hasta llegar a las consignas de los movimientos sindicales, las cuales exigían que el peso de la crisis no recayera en los hombros de los trabajadores, demandaban la protección de los trabajadores de salud y defendían una fuerte institucionalidad

pública (Cordero, Barahona y Sibaja 2020).

Así, el nuevo actor que vino a reconfigurar las correlaciones de fuerza entre los actores fue el Movimiento Rescate Nacional, el cual desplazó del protagonismo a los movimientos sindicales y se constituyó como el eje articulador de la conflictividad a finales de septiembre y durante el mes de octubre. Su principal recurso de poder fue la articulación de diversos actores históricamente antagónicos con posiciones compartidas como: el malestar social en general producido por el deterioro socioeconómico y la situación del país, el descontento con la propuesta del FMI y la fuerte oposición de amplios sectores a las mesas de diálogo inicialmente propuestas por el Gobierno y el partido oficialista.

Finalmente, vale la pena destacar algunos acontecimientos relevantes que resultaron atípicos en la coyuntura: las denuncias y videos sobre posibles infiltrados del Ministerio de Seguridad en las protestas con el objetivo de deslegitimar el movimiento social, los supuestos acercamientos del narcotráfico con las movilizaciones sociales, las denuncias de brotes de violencia y abuso policial contra manifestantes, civiles, periodistas y barrios completos, así como el histórico acuerdo entre Rescate Nacional y la UCCAEP. Todos estos acontecimientos tienen dos características en común: son atípicos en las dinámicas de la protesta social costarricense y resultan sumamente importantes porque son pruebas de posibles amenazas a la estabilidad democrática, la voluntad popular, la tolerancia política, el respeto por la institucionalidad y la protesta social pacífica como un derecho inalienable.

### **5.3 Actores y posiciones en las sesiones de diálogo multisectorial**

Ante la marcada conflictividad y el constante aumento en las opiniones negativas sobre la gestión del Gobierno en el ámbito político y económico, se realizó una serie de intentos de llamado

a un diálogo nacional multisectorial por parte del Poder Ejecutivo. A continuación, el detalle de este proceso.

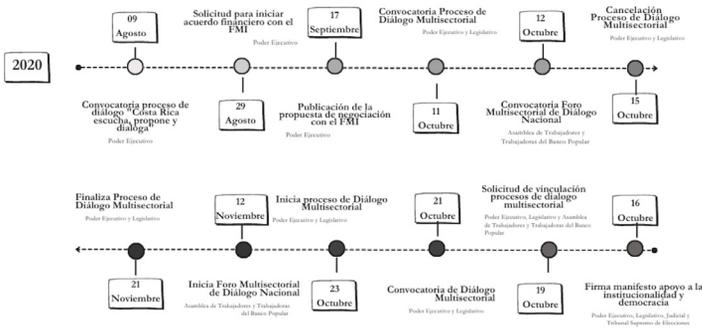
El segundo intento de echar a andar un diálogo multisectorial fue propuesto por los poderes Ejecutivo y Legislativo, con la colaboración en la planeación y facilitación por parte del Programa Estado de la Nación (PEN). Esta iniciativa buscaba apaciguar el malestar generado por la propuesta de negociación con el FMI para conseguir la obtención del Servicio Ampliado de 1.750 millones de dólares, además de generar un acuerdo multisectorial orientado a atacar el desequilibrio fiscal. Sin embargo, este intento de diálogo multisectorial fue obstaculizado por las críticas y las negativas para negociar, principalmente por parte de la UCCAEP y el sector sindical, además del Movimiento Rescate Nacional (Mora 2020c). El rechazo al proceso provino de las diferencias de los sectores con respecto a la metodología planteada y contra asuntos como el número de representantes por sector y las reglas de toma de acuerdos; ante estas críticas, el PEN se retiró como organizador y facilitador del proceso de diálogo (Rodríguez 2020).

Ante la negativa de distintos sectores de participar en este proceso, los poderes Ejecutivo y Legislativo volvieron a convocar un tercer intento de diálogo, a desarrollarse entre los meses de octubre y noviembre. En esta ocasión, precedidos de dos actos de importante simbolismo que pretendía insuflar legitimidad a la convocatoria, a saber, la firma del manifiesto en defensa de la democracia, la institucionalidad y la Constitución Política por parte de los supremos poderes y del TSE (Madrigal 2020e), así como el manifiesto de apoyo a la institucionalidad y la democracia por parte de seis de los siete últimos expresidentes de la República (Lara 2020). Estos actos, además de ser simbólicos, buscaban minar de algún modo la legitimidad del Movimiento Rescate Nacional y encasillar como *enemigos de la democracia* a los sectores participantes de los ciclos de protesta.

En esta última convocatoria a un proceso de diálogo, se in-

vió a setenta organizaciones de nueve sectores<sup>1</sup>; sesenta y cuatro de ellas participaron en las diferentes sesiones o mesas de trabajo, que se llevaron a cabo en el Estadio Nacional. Desde la primera sesión, los sesenta y cuatro actores involucrados se posicionaron en contra de la propuesta metodológica inicial del Gobierno, la cual establecía trabajar por grupos para conciliar un acuerdo para el mejoramiento de las finanzas públicas. Como contrapropuesta, se estableció que todos trabajaran en conjunto las revisiones y propuestas metodológicas a lo largo de las tres semanas habilitadas para el diálogo (Arrieta 2020a).

**Diagrama 4.7. Ruta del diálogo multisectorial**



Fuente: OPNA (2020a).

Las primeras tres sesiones se dedicaron a detallar mecanismos para definir la agenda, los temas y los procedimientos que conducirían a un acuerdo final. Es hasta la cuarta sesión que se discutieron en profundidad las propuestas para la reactivación

1 Los sectores fueron el de desarrollo local, cámaras y asociaciones privadas, sindicatos, solidaristas, religioso, cooperativo, educación, sociedad civil y fracciones legislativas. A estos se les unieron los sectores cultura y artístico.

económica, el empleo decente y el combate a la pobreza. Los actores concordaron en temas como financiamiento, simplificación de trámites, conectividad, infraestructura, contribuciones, costos, entre otros.

Durante la sexta sesión, el equipo técnico presentó las consideraciones a las veinticuatro propuestas fiscales de alto consenso. Esta sesión fue clave en el proceso, pues le permitió al Ejecutivo disponer de resultados rápidos en los procesos de diálogo y que, además, legitimaran los eventuales acuerdos alcanzados.

La sesión número ocho abordó el tema central de la coyuntura inmediata: el debilitamiento de las finanzas públicas por la evasión, elusión y fraude fiscal. Finalmente, en las sesiones once y doce, se trabajó el texto propuesto y el acuerdo final para la reactivación económica que se vería reflejado en acuerdos que buscaban la posibilidad de una reducción de los 3,16 puntos porcentuales del PIB de déficit primario (Pérez y Avendaño 2020).

Las fracciones legislativas también fueron parte de los actores involucrados en este proceso y, por su rol en el sistema político, jugaron un papel relevante. Los partidos fueron llamados a ser observadoras de las discusiones, análisis y construcción de convergencias en el proceso de diálogo multisectorial. Sin embargo, es importante señalar que la mayoría de los acuerdos que se tomaron iban a tener que pasar por la revisión y decisión final de las diputaciones para ser ejecutadas, por lo que es aquí cuando saltaba la interrogante sobre si la Asamblea Legislativa iba a respetar y concretar los acuerdos tomados en el diálogo multisectorial. Posteriormente, se reveló que el avance de los acuerdos en el Poder Legislativo fue mínimo, debido al predominio en agenda legislativa de la reforma al empleo público durante el 2021, a pesar de haber sido un tema de disenso en estas sesiones de diálogo.

Ya, desde el inicio, las principales bancadas legislativas, tanto de Liberación Nacional como de la Unidad Social Cristiana, criticaron los resultados del diálogo multisectorial al considerar-

los insuficientes y *cortos*, perspectiva compartida por el diputado independiente Jonathan Prendas del bloque Nueva República (Peña y Marín 2020). Lo anterior contrastó con la posición de otras fracciones, como la del oficialista Partido Acción Ciudadana (PAC), el cual se comprometió a impulsar los acuerdos alcanzados en el espacio de diálogo (El País CR 2020). En términos generales, los escenarios que se entretajían en la Asamblea Legislativa en torno a los acuerdos generados en la mesa de diálogo dejaban en evidencia su débil apoyo. El desgaste parlamentario, que se había generado para consensuar acuerdos y enfrentar los impactos de la pandemia, contribuyó a la desaceleración del debate legislativo con respecto a los primeros meses de la emergencia sanitaria, y también disminuyó el sentido de urgencia para el efectivo trámite de los acuerdos.

#### **5.4. Análisis de los acuerdos: la oportunidad de oro que no fue**

El 21 de noviembre de 2020 se publicó el balance del proceso de diálogo multisectorial, que destacaba cincuenta y ocho propuestas aprobadas en plenaria y cuyo impacto en la situación fiscal sería el siguiente: 0,22% del PIB por concepto ingresos, 1,18% en gastos, 0,8% en eficiencia para el 2023 y 0,96% en acuerdos a aplicarse una única vez (Ugarte 2020a). A nivel general, aún en caso de que se hubieran aprobado e implementado de forma efectiva la totalidad de los acuerdos consensuados, la situación de déficit y endeudamiento que arrastraba el país desde hacía más de una década (y que se profundizó como consecuencia de la pandemia de COVID-19) quedaba muy lejos de resolverse, más si se toma en cuenta que los cálculos del Banco Central proyectaban alrededor de un 9,3% en el déficit fiscal al cierre del 2020 y un endeudamiento superior al 70% del PIB (Hidalgo 2020).

Por eso, no extraña que actores como Gerardo Corrales (que participó como representante de AmCham) y Sofía Guillén

(economista asesora de la APSE) destacaron la necesidad que había en el país de instalar una mesa de diálogo multisectorial, pero coincidieron en la insuficiencia de las medidas para resolver las problemáticas (Murillo 2020c). Esta coincidencia entre dos actores con visiones de desarrollo y propuestas muy distintas reflejó que el consenso acordado no abordó realmente temas «sensibles» para los actores participantes, como los gravámenes a empresas de zonas francas, los aumentos en los impuestos a las grandes riquezas, así como reformas más «profundas» al empleo público. El señalamiento fue el mismo: con respecto a estos temas, no hubo manera de que los actores conciliaran y hallaran un punto que fuera satisfactorio para todos.

Así, hubo varios actores que fueron particularmente críticos con estos acuerdos. Uno que destacó en su momento fue el exministro de Hacienda Rodrigo Chaves, quien calificó el proceso como una "pérdida de tiempo", debido a la necesidad de acordar políticas con un impacto de al menos 4,5 % del PIB en el déficit fiscal, lo que no aconteció, según su visión, por el hecho de no tocar los intereses de los grupos representados (Arrieta 2020b). No obstante, la economista Ana Rosa Ruiz (representante de Mujeres en Acción en la mesa multisectorial) precisó que los intereses del gran empresariado fueron los verdaderos ganadores, ya que no se avanzó nada en cuestiones de renta mundial o contribuciones por parte de zonas francas, mientras que el ajuste se recargó en el empleo público e impuestos a salarios (Ugarte 2020b).

Como se mencionó anteriormente, la concentración del Poder Ejecutivo durante las sesiones extraordinarias del 2021 en el impulso a la reforma al empleo público terminó supeditando por completo el avance legislativo de los acuerdos de estas sesiones de diálogo multisectorial 2020. Quedó en evidencia, de conformidad con la tendencia predominante de la administración Alvarado Quesada, que la apertura de espacios de diálogo en momentos de conflictividad social no eran verdaderos espacios de negociación y consecución de acuerdos,

sino únicamente intentos de apaciguar el descontento popular y sofocar de alguna forma los ciclos de protesta, sin atender de forma efectiva las causas reales por las cuales estos se originan o incrementan.

## CAPÍTULO 5

# Conclusiones

Durante sus primeros cuatro años de existencia, el Observatorio de la Política Nacional (OPNA) ha dado seguimiento ininterumpido, sistemático, acumulativo, crítico y científico al análisis de las principales tendencias y trayectorias políticas en Costa Rica. En los cuatro capítulos de esta Memoria, se propuso una lectura multidimensional e integradora del sistema político del país, para el periodo julio de 2017 a diciembre de 2020.

Este libro memoria inició con el ordenamiento y sistematización de toda la información, las publicaciones, actividades, participaciones y demás intervenciones realizadas por el OPNA durante el cuatrienio; y así, se facilitó la elaboración de un análisis de coyuntura longitudinal que articuló los principales resultados observables en los procesos electorales, procesos parlamentarios, decisiones gubernamentales de política pública, temas municipales, ciclos de protesta, casos de corrupción, dinámicas de los poderes fácticos y crisis de salud pública y del contexto económico mundial que impactaron a la democracia en Costa Rica.

En el primer capítulo, se caracterizó al año 2017 como *preelectoral*. Se identifican procesos y situaciones antecedentes que se mantuvieron como determinantes para ese mismo año y como

elementos fundamentales para seguir el rastro de las principales tendencias y trayectorias de la política nacional en los años subsiguientes. Por ejemplo, la coyuntura anual estuvo protagonizada principalmente por los temas electorales y las luchas de poder entre los actores institucionales y partidarios, pero también, el caso del 'Cementazo' impactó a la opinión pública y en las actitudes de la ciudadanía costarricense de manera importante para que, en general, el tema de la *corrupción* se mantuviera hasta la fecha, como uno de los principales problemas del país. El caso del cemento chino reveló otras redes de poder, en las que participan actores y agencias que recurrentemente *entrelazan* los asuntos públicos con los intereses privados o corporativos. Con el Cementazo como referente del pasado reciente, el Observatorio ha insistido, desde sus inicios, en proponer que los más importantes flujos de poder *político* en Costa Rica no transcurren necesariamente por la institucionalidad formal de nuestra democracia, ni por la política electoral; a la vez que confirmó su advertencia de que, para entender la política, hay que seguirle el rastro al dinero.

El segundo capítulo dedicado al año 2018, releva el inicio de un *gobierno de unidad tripartita* con una agenda económica hegemónica que facilitó la aprobación legislativa del «combo fiscal» regresivo, en medio de la huelga más larga que ha tenido el país en su historia reciente. Bajo el discurso oficial, y durante al menos los siguientes dos años, se pretendió ocultar la contradicción retórica entre el llamado a la unidad nacional y la mano dura contra el sector público y contra la democracia participativa. Este año evidencia lo que durante los dos años siguientes se confirmará: la disputa por terminar de consolidar —o no— el modo de desarrollo neoliberal que ha sido predominante en el país durante al menos 25 años; camino que es defendido por el bloque en el poder a pesar de que, a partir de ese momento y durante el 2019 y el 2020, aumentó la polarización social, la intolerancia política y la pretensión hegemónica de los poderes de facto que lograron controlar puestos estratégicos en la definición de la política económica de la administración Alvarado

Quesada.

El 2019 transcurrió siguiendo el rumbo de cuatro cursos principales de acción en los que se cumplió la mirada prospectiva presentada por el OPNA a inicios del año: primero, la continuidad en la Asamblea Legislativa de la agenda político-económica de 2018; segundo, las discusiones sobre las acciones administrativas y políticas del gobierno con respecto a las demandas de sectores feministas y LGBTBIQ; tercero, las disputas por la creciente polarización social producida por las estructuras de desigualdad y exclusión socioeconómicas y, por último, el aumento en la fragmentación del sistema de partidos costarricense. Las discusiones políticas en torno al derecho a la huelga, la evasión y elusión fiscal de las grandes empresas y la asignación de los presupuestos nacionales para el 2019 evidenciaron los límites y alcances del así llamado *mito democrático costarricense*. La negativa por parte del Gobierno y de la Asamblea Legislativa a reconocer la *democracia de la calle* como un instrumento legítimo de incidencia y participación política contribuyó a que la conflictividad social surgida de las problemáticas enunciadas anteriormente no fuera canalizada de forma adecuada. Por el contrario, el establecimiento de espacios de diálogo con poca voluntad política de negociar y conseguir acuerdos multi-sectoriales (es decir, mamparas de diálogo social) anunciaba una profundización del conflicto durante el año 2019 y el resto de la administración Alvarado Quesada. Sin embargo, a pesar del creciente protagonismo en la escena de *lo público* de los poderes fácticos, también se mostró que al interno de los grupos económicos más poderosos hay disputas de poder, situación que se hará más evidente en el transcurso del año siguiente.

En el cuarto capítulo, el OPNA caracterizó al 2020 como el año donde se transita de la Costa Rica política en la época del COVID-19 a la Costa Rica sin diálogo nacional y *administrada* por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el capital comercial y el bancario. Costa Rica arribó a ese año acumulando problemas estructurales en al menos tres dimensiones: prime-

ro, la crisis de representación; segundo, las insuficiencias en la ampliación de ciudadanías y la aplicación efectiva de derechos humanos, y, por último, la profundización de problemas en el sistema de acumulación y distribución de la riqueza. Estas problemáticas aunadas a las coyunturas de los años inmediatamente anteriores colocaron al quehacer político formal (institucional) en una posición de subsunción frente a los intereses corporativos, principalmente de los sectores ligados al capital financiero y al mercado transnacional, lo cual ha transformado el Estado en un simple *árbitro* en las relaciones entre el capital y el trabajo. Además, ha profundizado la desigualdad y la exclusión en el país. Lamentablemente, quedó en evidencia que la apertura de espacios de diálogo en momentos de conflictividad social no eran verdaderos espacios de negociación y consecución de acuerdos, sino únicamente intentos de apaciguar el descontento popular y sofocar de alguna forma los ciclos de protesta, sin atender de forma efectiva las causas reales por las cuales estos se originan o incrementan.

Durante los cuatro años que se analizaron para esta Memoria, se puede afirmar, en general, que los procesos electorales y la democracia exclusivamente formal y representativa confirmaron tendencias como el desalineamiento y realineamiento partidario, la relación problemática entre ciudadanías e instancias de representación formal, el aumento de la polarización social en torno a temas axiológicos (religión, derechos humanos, etc.), la ineficacia del modelo neoliberal para resolver la pobreza y desigualdad crecientes y la disputa por el mantenimiento o por el debilitamiento del Estado social y democrático. Estas tendencias se observan desde inicios del siglo XXI, pero es en la segunda década del nuevo milenio cuando se constatan y agudizan en medio del aumento de los problemas de las finanzas públicas y las disputas entre los viejos y nuevos actores de poder; todo ello en ausencia de un proceso dialógico e inclusivo del que pudiesen derivarse propuestas consensuadas de desarrollo.

Se espera que esta Memoria de la política nacional desde

la perspectiva del OPNA desde el año 2017 y hasta el 2020, estimule la generación de estudios similares en los años venideros, de modo que podamos tener análisis especializados sobre nuestro sistema político democrático periódicamente y de fácil acceso para personas investigadoras y para cualquier público interesado en estos temas.



# Referencias bibliográficas

## Introducción

- Aguilar Olivares, Ileana; Priscilla Vindas Salazar; María José Cascante Matamoros; María José Guillén Araya; Ana Jael de la Cruz Campos; Karoline Mora Blanco; Nidia Fonseca Rivera; Priscilla Barredo Pantí; Sara Baltonado Arróliga; Sharon Rosales Arce; Tania Rodríguez Echavarría; Vanessa Beltrán Conejo; Diana Fernández; Carla Morales Rojas; Argentina Artavia Medrano; Marcela Piedra Durán; Johanna Barrientos Fallas; Jennifer M. Piscopo. 2019. *Los límites de la democracia costarricense: perspectivas feministas de la elección 2018*. San José: Colegio de Profesionales en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales; Centro de Investigación y Estudios Políticos, Universidad de Costa Rica.
- Alfaro Redondo, Ronald y Felipe Alpízar Rodríguez, eds. 2020. *Elecciones 2018 en Costa Rica: retrato de una democracia amenazada*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Alfaro, Ronald. *Divide y votarás*. 2019. San José: Servicios Gráficos AC.
- Bull, Benedicte y Francisco Robles Rivera. 2020. «El COVID-19, las élites y el futuro de la economía política de la reducción de la desigualdad en América Latina». *Revista de la CEPAL*, 132: 79 – 94.
- Camacho Sánchez, Sharon. 2020. *Análisis espacial de los resultados de las elecciones municipales 2020: investigación de base*. Datos electrónicos (1 archivo: 1600 kb). San José: Consejo Nacional de Rectores y Programa Estado de la Nación.
- Cárdenas, Julián; Francisco Robles-Rivera, Francisco y Diego Martínez-Vallejo. 2020. «Élites empresariales y desigualdad en tiempos de pandemia en América Latina». *Revista Española de Sociología* 29, n° 3: 715-726.

- Cascante, María José y Mónica Lara Escalante. 2020. «Intolerancia y desafección: transformaciones en el sistema de partidos en Costa Rica, 1953-2018», en *Los partidos políticos en América Latina: ideología y estructura de la competencia*, editado por Sebastián Mantilla Baca Quito: Editorial Ecuador, 227-255.
- Cascante, María José y Sharon Camacho. 2017. «El sistema de partidos en los cantones: análisis de la distribución territorial de los apoyos (1953- 2016)». *Revista Derecho Electoral*, 28: 195-216.
- Cascante, María José. 2016. «Los cambios en el sistema de partidos costarricense: viejos y nuevos actores en la competencia electoral». *Los sistemas de partidos en América Latina 1978 – 2015. Revista Kerna*: 82-111.
- Clauso, Adelina. 1993. «Análisis documental: el análisis formab». *Revista General de Información y Documentación* 3, n°. 1: 11-19.
- De Souza, Herbert. 2015. «¿Cómo hacer un análisis de coyuntura?», acceso el 10 de enero de 2022, [http://cajondeherramientas.com.ar/wp-content/uploads/2015/06/53085958-De-14-Souza-Herbert-Jose-Como-hacer-el-analisis-de-coyuntura-Lima-En-Revista\[1\]mexicana-de-sociologia.pdf](http://cajondeherramientas.com.ar/wp-content/uploads/2015/06/53085958-De-14-Souza-Herbert-Jose-Como-hacer-el-analisis-de-coyuntura-Lima-En-Revista[1]mexicana-de-sociologia.pdf)
- Gallardo, Helio. 1990. *Fundamentos de formación política: análisis de coyuntura*. San José: Departamento Ecuménico de Investigaciones.
- Hegel, Georg Wilhelm Friedrich. 2017. *Fundamentos de la filosofía del derecho o compendio de derecho natural y ciencia política*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Pignataro, Adrián e Ilka Treminio. 2019. «Reto económico, valores y religión en las elecciones nacionales de Costa Rica 2018». *Revista de Ciencia Política* 39, n°. 2: 239–264.
- Pignataro, Adrián. 2019. «Lealtad y castigo: comportamiento electoral en Costa Rica». *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 26, n° 2: 7-25.
- Rojas Bolaños, Manuel e Ilka Treminio Sánchez (eds.). 2019. *Tiempos de travesía. Análisis de las elecciones del 2018 en Costa Rica*. San José: FLACSO.
- Treminio, Ilka y Adrián Pignataro. 2015. «Jóvenes y democracia: Comportamiento electoral y actitudes políticas en Costa Rica». *Revista de Derecho Electoral* 20: 217-240

## Capítulo 1: La política nacional del 2017

- Alvarado, Josué. 2017. «Importador de cemento chino va «voluntariamente» a la Asamblea». *CRHoy*, 25 de agosto. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.crhoy.com/nacionales/importador-de-cemento-chino-va-voluntariamente-a-la-asamblea/>
- Alfaro, Josué. 2018. Con resistencia oficialista, diputados aprueban informe del ‘Cementazo’. *Semanario Universidad*, 19 de enero. Acceso el 10 de enero de 2022: <https://semanariouniversidad.com/ultima-hora/resistencia-oficialista-diputados-aprueban-informe-del-cementazo/>
- Alfaro, Josué. 2018b. El informe del ‘Cementazo’: Las caras y las recomendaciones. *Semanario Universidad*, 19 de enero. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/pais/informe-del-cementazo-las-caras-las-recomendaciones/>
- Alfaro, Josué. 2019. «Procuraduría de la Ética denuncia penalmente a Welmer Ramos por tráfico de influencias en caso del ‘cementazo’». *Semanario Universidad*, 21 de agosto. Acceso el 10 de enero. <https://semanariouniversidad.com/pais/procuraduria-de-la-etica-denuncia-penalmente-a-welmer-ramos-por-trafico-de-influencias-en-caso-del-cementazo/>
- Aronne, Esteban. 2017. «Corte Suprema de Justicia suspende por 3 meses a Jorge Chavarría». *Monumental*, 13 de octubre. Acceso el 10 de enero de 2021. <https://www.monumental.co.cr/2017/10/13/corte-suprema-de-justicia-suspende-por-3-meses-a-jorge-chavarria/>
- Arrieta Pérez, Carlos. 2017. «Primer informe legislativo sobre «Papeles de Panamá» revela nombres y maniobras». *El País CR*, 30 de marzo. Acceso el 10 de enero de 2022. <http://www.elpais.cr/2017/03/30/primer-informe-legislativo-sobre-papeles-de-panama-revela-nombres-y-maniobras/>
- Arrieta, Esteban. 2017. «Juan Diego Castro y PIN hacen casa común». *La República*, 30 de mayo. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.larepublica.net/noticia/juan-diego-castro-y-pin-hacen-casa-comun>
- Asamblea Legislativa. 2017. Estado político de la República y de los asuntos administrativos: mensaje del Presidente de la República a

- la Asamblea Legislativa 2016-2017, 2 de mayo de 2017. (San José: Asamblea Legislativa).
- Boeglin, Nicolas. 2021. «Voz experta: Infinito Gold contra Costa Rica». *Universidad de Costa Rica*, 15 de junio. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2021/06/15/voz-experta-infinito-gold-contra-costa-rica.html>
- Cambronero, Natasha. 2017. «Frente Amplio 'invita' a dos diputados a retirarse y lamenta que otro no reconozca 'el error cometido'». *La Nación*, 3 de mayo. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/frente-amplio-invita-a-dos-diputados-a-retirarse-y-lamenta-que-otro-no-reconozca-el-error-cometido/RTGZ3S2B3FGR7OMUZAJF4E3OIQ/story/>
- Carvajal, Erick. 2017. «Cemento chino garantía de polémico crédito del BCR está varado en puerto». *CRHoy*, 24 de agosto. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.crhoy.com/nacionales/10-mil-toneladas-de-cemento-chino-estan-varadas-por-falta-de-certificado-de-calidad/>
- Cascante, Luis Fernando. 2016. «José María Villalta no aspirará a presidencia en 2018». *La República*, 12 de noviembre. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.larepublica.net/noticia/jose-maria-villalta-no-aspirara-a-presidencia-en-2018>
- Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP). 2017. «Segundo informe de resultados de la encuesta de opinión sociopolítica realizada en marzo de 2017». Acceso el 10 de enero de 2022. <https://ciep.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2021/04/Informe-de-resultados-del-Estudio-de-Opinio%CC%81n-Sociopoli%CC%81tica-marzo-2-2017.pdf>
- Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP). 2017a. «Segundo informe de resultados de la encuesta de opinión sociopolítica realizada en octubre de 2017». Acceso el 10 de enero de 2022. <https://ciep.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2021/04/Informe-de-resultados-del-Estudio-de-Opinio%CC%81n-Sociopoli%CC%81tica-octubre-2017.pdf>
- Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP). 2017b. «Segundo informe de resultados de la encuesta de opinión sociopolítica realizada en diciembre de 2017». Acceso el 10 de enero de 2022. : <https://ciep.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2021/04/Informe-de-resultados-del-Estudio-de-Opinio%CC%81n-Sociopoli%CC%81tica-diciembre-2017.pdf>

- Díaz Zeledón, Natalia. 2021. «Diputados aprueban ver informe de ‘Panama Papers’ después de cuatro años de olvido» *Semanario Universidad*, 7 de junio. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/pais/diputados-aprueban-ver-informe-de-panama-papers-despues-de-cuatro-anos-de-olvido/>
- Gutiérrez, María José. 2021. «Método del PAC para pagar estafa es avalado por el TSE». *El Mundo*, 24 de agosto. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.elmundo.cr/costa-rica/metodo-del-pac-para-pagar-estafa-es-avalado-por-el-tse/>
- Madrigal, Luis Manuel. 2017. «Cierren las urnas electorales de la convención del PAC». *El Mundo CR*, 9 de julio. Acceso el 10 de enero de 2022. <http://www.elmundo.cr/cierran-las-urnas-electorales-la-convencion-del-pac/>
- Madrigal, Luis Manuel. 2017a. «Réplica en el Frente Amplio: Francisco Camacho renuncia a la precandidatura presidencial». *El Mundo CR*, 4 de mayo. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.elmundo.cr/costa-rica/replica-en-el-frente-amplio-francisco-camacho-renuncia-a-la-precandidatura-presidencial/>
- Madrigal, Luis Manuel. 2017b. «Welmer Ramos: Todo lo que se hizo se hizo de acuerdo con la técnica, a la Ley y a los procedimientos». *El Mundo CR*, 20 de diciembre. Acceso el 10 de enero. <https://www.elmundo.cr/costa-rica/welmer-ramos-lo-se-se-acuerdo-la-tecnica-la-ley-los-procedimientos/>
- Madrigal, Luis Manuel. 2017c. «Tribunal de Elecciones Internas del Movimiento Libertario confirma victoria de Otto Guevara». *El Mundo*, 16 de julio. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.elmundo.cr/costa-rica/tribunal-de-elecciones-internas-del-movimiento-libertario-confirma-victoria-de-otto-guevara/>
- Madrigal Q, Rebeca. 2017. «Juan Carlos Bolaños, importador de cemento: La operación siempre se ha encontrado al día». *La Nación*, 24 de agosto. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/juan-carlos-bolanos-importador-de-cemento-la-operacion-siempre-se-ha-encontrado-al-dia/OHFPJUVQPBHGNEOIEOTS372RQA/story/>
- Madrigal Q, Rebeca. 2017a. «Empresario de cemento se excusa de dar explicaciones a diputados con dictamen por gastritis». *La Nación*, 25 de agosto. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/empresario-de-cemento-se-excusa-de-dar-explicaciones-a-diputados-con-dictamen-por-gastritis/2XTUW7>

- TUVVG6RGVDZIECF5PM3Q/story/
- Mata, Esteban. 2017. «Jerarcas de nueve partidos discutirán una agenda común para gobierno 2018-2022». *La Nación*, 24 de octubre. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/jerarcas-de-nueve-partidos-discutiran-una-agenda-comun-para-gobierno-2018-2022/DGQDCFQEYBHAVBOVHNC4OKETBQ/story/>
- Matarrita Mora, Mónica. 2017. «Precandidatos del Movimiento Libertario tienen una agenda similar». *Diario Extra*, 7 de julio. Acceso el 10 de enero de 2022. <http://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/337114/precandidatos-del-movimiento-libertario-tienen-una-agenda-similar>
- May Grosser, Sebastian. 2019. «Francisco Molina suma cuestionamientos a expresidente Solís por Cementazo». *Delfino*, 30 de abril. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://delfino.cr/2019/04/francisco-molina-suma-cuestionamientos-a-expresidente-solis-por-cementazo>
- Miranda, Hulda. 2017. «Fiscalía ocultó pruebas que implicaban a diputados en ‘cementazo’». *Semanario Universidad*, 11 de octubre. Acceso el 10 de enero de 2021. <https://semanariouniversidad.com/pais/fiscalia-oculto-pruebas-implicaban-diputados-cementazo/>
- Miranda, Hulda. 2017a. «Fiscalía General investiga a Jorge Chavarría por prueba oculta en ‘cementazo’». *Semanario Universidad*, 23 de octubre. Acceso el 10 de enero de 2021. <https://semanariouniversidad.com/pais/fiscalia-general-investiga-jorge-chavarria-prueba-oculta-cementazo/>
- Mora, Carlos. 2016. «Presidente arranca el año con mejor opinión popular?». *Diario Extra*, 27 de enero. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/323183/presidente-arranca-el-ano-con-mejor-opinion-popular>
- Mora, Andrea. 2019. «Procuraduría de la Ética denuncia a Víctor Morales Zapata por tráfico de influencias». *Delfino*, 11 de febrero. Acceso el 10 de enero de 2021. <https://delfino.cr/2019/02/procuraduria-de-la-etica-denuncia-a-victor-morales-zapata-por-trafico-de-influencias>
- Murillo, Álvaro. 2016. «Los tribunales condenan al PAC: un golpe por donde más duele». *Semanario Universidad*, 7 de diciembre. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/pais/>

- los-tribunales-condenan-al-pac-golpe-donde-mas-duele/
- Murillo, Álvaro. 2017. «PLN: tres años después del abandono de la campaña». *Semanario Universidad*, 28 de febrero. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/pais/pln-tres-anos-despues-del-abandono-de-la-campana/>
- Murillo, Álvaro. 2017a. «Luis Guillermo Solís: 20.000 palabras para ostentar el cambio». *Semanario Universidad*. 4 de mayo. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/pais/luis-guillermo-solis-20-000-palabras-ostentar-cambio/>
- Murillo, Álvaro. 2017b. «Frente Amplio insiste en investigar crédito del BCR para importar cemento chino». *Semanario Universidad*, 8 de febrero. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/pais/frente-amplio-insiste-investigar-credito-del-bcr-importar-cemento-chino/>
- Murillo, Álvaro. 2017c. «Carlos Alvarado toma la palanca de cambios del PAC». *Semanario Universidad*, 9 de julio. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/primeranota/carlos-alvarado-toma-la-palanca-cambios-del-pac/>
- Murillo, Álvaro. 2017d. «Segundo remezón en el BCR por caso del cemento chino». *Semanario Universidad*, 27 de julio. Acceso el 10 de enero de 2021. <https://semanariouniversidad.com/pais/segundo-remezon-bcr-caso-del-cemento-chino/>
- Murillo, Álvaro. 2017e. «Mariano Figueres culpa a Morales Zapata (y los diputados le reprochan)». *Semanario Universidad*, 27 de octubre. Acceso el 10 de enero de 2021. <https://semanariouniversidad.com/primeranota/mariano-figueres-culpa-morales-zapata-los-diputados-le-reprochan/>
- Murillo, Álvaro. 2017f. «Fiscal general: la gente habla del ‘cementazo’ y no sé de qué diablos están hablando». *Semanario Universidad*, 7 de setiembre. Acceso el 10 de enero de 2021. <https://semanariouniversidad.com/pais/fiscal-general-la-gente-habla-del-cementazo-no-se-diablos-estan-hablando/>
- Murillo, Álvaro. 2017g. «El duelo entre los diputados y el empresario «matón» del cemento chino». *Semanario Universidad*, 25 de agosto. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/primeranota/diputados-batieron-duelo-empresario-maton-del-cemento-chino/>
- Murillo, Álvaro. 2020. «Juan Carlos Bolaños y Celso Gamboa

- van juntos como acusados por viaje a Panamá». *Semanario Universidad*, 25 de junio. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/pais/juan-carlos-bolanos-y-celso-gamboa-van-juntos-como-acusados-por-viaje-a-panama/>
- Murillo, Álvaro. 2020a. «Procuraduría demandará en nombre del Estado a Celso Gamboa y a Juan Carlos Bolaños». *Semanario Universidad*, 6 de julio. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/pais/procuraduria-demandara-en-nombre-del-estado-a-celso-gamboa-y-a-juan-carlos-bolanos/>
- Pomareda García. 2021. «Aprueban informe que exige al PAC que devuelva €619 millones al Estado por estafa en campaña política de 2010». *Semanario Universidad*, 19 de abril. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/pais/diputados-exigen-al-pac-que-devuelva-%C2%A2619-millones-al-estado-por-supuesta-estafa-en-campana-politica-de-2010/>
- Prada, María Jesús. 2021. «¿Qué pasó en Costa Rica con los Panamá Papers?». *Teletica*, 5 de octubre. Acceso el 10 de enero de 2022. [https://www.teletica.com/nacional/que-paso-en-costa-rica-con-los-panama-papers\\_296442](https://www.teletica.com/nacional/que-paso-en-costa-rica-con-los-panama-papers_296442)
- Quirós Navarro, Bharley. 2017. «Maniobra busca reelección de magistrado Ramírez». *Diario Extra*, 7 de marzo. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/326925/maniobra-busca-reeleccion-de-magistrado-ramirez>
- Quirós Gallegos, José. 2017. «Restauración Nacional elige su nómina de candidatos a diputados». *El Mundo CR*, 9 de septiembre. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.elmundo.cr/costa-rica/restauracion-nacional-elige-nomina-candidatos-diputados/>
- Ramírez, Alexander. 2017. «Expresidenta del BCR amenaza con demandar a diputada». *CRHoy*, 29 de agosto. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.crhoy.com/nacionales/expresidenta-del-bcr-amenaza-con-demandar-a-diputada/>
- Ramírez, Alexander. 2017a. «Amenazan de muerte a presidente de comisión que investiga el cementazo». *CRHoy*, 1 de setiembre. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.crhoy.com/nacionales/amenazan-de-muerte-a-presidente-de-comision-que-investiga-el-cementazo/>
- Ramírez, Alexander. 2018. «39 diputados destituyen a Celso Gamboa por el cementazo». *CRHoy*, 10 de abril. Acceso el 10 de enero

- de 2022. <https://www.crhoy.com/nacionales/39-diputados-destituyen-a-celso-gamboa-por-el-cementazo/>
- Ramírez Salazar, Luis. 2017. «Presidente del PUSC viajó con empresario de cemento chino a Panamá como enlace en negocio». *Amelia Rueda*, 13 de setiembre. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.ameliarueda.com/nota/presidente-pusc-viajo-empresario-cemento-chino-panama-negocios>
- El país. 2017. «Welmer Ramos reconoce derrota en la convención del PAC». *El País*.CR, 9 de julio. Acceso 10 de enero de 2022. <http://www.elpais.cr/2017/07/09/welmer-ramos-reconoce-derrota-en-la-convencion-del-pac/>
- Rodríguez, Frank. 2017. «Tras doble renuncia en elecciones pasadas, doctor Rodolfo Hernández vuelve a aspirar a Presidencia». *Amelia Rueda*, 28 de agosto. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.ameliarueda.com/nota/tras-doble-renuncia-en-elecciones-pasadas-rodolfo-hernandez-presidencia>
- Rodríguez, Oscar. 2017. «Diez bancos prestaron \$50 millones a empresario Juan Carlos Bolaños». *La Nación*, 18 de setiembre. Acceso el 10 de enero de 2021. <https://www.nacion.com/economia/banca/diez-bancos-prestaron-50-millones-a-empresario-juan-carlos-bolanos/5T7QNMCIPIJE07C3ELM3DWSOWGE/story/>
- Rojas, Pablo. 2020. «Caso trocha: Fiscalía acusa por más de 122 delitos a exfuncionarios del Conavi». *CR Hoy*, 31 de julio. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.crhoy.com/nacionales/caso-trocha-fiscalia-acusa-por-mas-de-122-delitos-a-exfuncionarios-de-conavi/>
- Romero, Fernanda. 2017. «Welmer Ramos: Mi tendencia es la mitad del PAC». *El Mundo* CR, 9 de julio. Acceso 10 de enero de 2022. <http://www.elmundo.cr/welmer-ramos-mi-tendencia-es-la-mitad-del-pac/>
- Ruiz, Gerardo. 2016. «PUSC descarta gobierno de unidad ideado por Ottón Solís». *La Nación*, 9 de agosto. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/pusc-descarta-gobierno-de-unidad-ideado-por-otton-solis/DDHMFLONXZCHZPKXFJO3JBEGLA/story/>
- Ruiz, Gerardo. 2016a. «Roberto Thompson desiste de una precandidatura presidencial en el PLN». *La Nación*, 2 de noviembre. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/>

- roberto-thompson-desiste-de-una-precandidatura-presidencial-en-el-pln/DWHXA3OFKBA35PJR6XZUJTGQTI/story/
- Ruiz, Gerardo R. 2021. «Precandidatos del PAC arrastran cuestionamientos éticos y escándalos». *CRHoy*, 21 de agosto. Acceso el 10 de enero. <https://www.crhoy.com/nacionales/politica/precandidatos-del-pac-arrastran-cuestionamientos-eticos-y-escandalos/>
- Sequeira, Aaron. 2017. «PUSC y PLN optan por el silencio para permitir la reelección automática de magistrado». *La Nación*, 13 de marzo. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/pusc-y-pln-optan-por-el-silencio-para-permitir-la-reeleccion-automatica-de-magistrado/XTN7WKZ2GZGZRFLOOASLASAR6Q/story/>
- Sequeira, Aaron. 2017a. «Frente Amplio desautoriza a diputados que firmaron declaración de apoyo a Nicolás Maduro». *La Nación*, 20 de julio. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/frente-amplio-desautoriza-a-diputados-que-firmaron-declaracion-de-apoyo-a-nicolas-maduro/EDXJTOD7UVC6ZAB76F4I6OR3XQ/story/>
- Sequeira, Aaron. 2017b. «Renuncia presidenta del BCR por confrontación con Junta Directiva». *La Nación*, 5 de julio. Acceso el 10 de enero de 2021. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/renuncia-presidenta-del-bcr-por-confrontacion-con-junta-directiva/VVYWIVI5GZG7ZNXMA3C2BE2QA/story/>
- Siu Lanzas, María. 2017. «Cementera china adeuda €13 millones a la Caja». *Diario Extra*, 4 de julio. Acceso el 10 de enero. <https://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/336755/cementera-china-adeuda-%C2%A213-millones-a-la-caja>
- Siu Lanzas, María. 2017a. «Ni la mitad del cemento chino pagado ha llegado a Costa Rica». *Diario Extra*, 18 de agosto. Acceso el 10 de enero de 2022. <http://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/340424/ni-la-mitad-del-cemento-chino-pagado-ha-llegado-a-costa-rica>
- Siu Lanzas, María. 2017b. «Llaman a comparecer a directiva de Holcim». *Diario Extra*, 19 de setiembre. Acceso el 10 de enero. <https://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/342838/llaman-a-comparecer-a-directiva-de-holcim>
- Solano, Adriana. 2017. «Dirigentes de Welmer Ramos denuncia compra de votos en Alajuela». *El Mundo CR*, 9 de julio. Acceso

- el 10 de enero de 2022. <http://www.elmundo.cr/dirigentes-de-welmer-ramos-denuncia-compra-de-votos-en-alajuela/>
- Solano, Hermes. 2017. «Solís habló de transparencia, pero omitió tema de viceministras». *CRHoy*, 3 de mayo. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.crhoy.com/?p=318653>
- Solano, Hermes. 2017a. «Gobierno hace «llamada de atención» a directivos del BCR». *CRHoy*, 17 de agosto. Acceso el 10 de enero de 2021. <https://www.crhoy.com/nacionales/gobierno-hace-llamada-de-atencion-a-directivos-del-bcr/>
- Solano, Johel. 2017. «Presidencia confirma a Figueres en reunión de Solís con importador de cemento chino». *CRHoy*, 26 de agosto. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.crhoy.com/nacionales/ppresidencia-confirma-a-figueres-en-reunion-de-solis-con-importador-de-cemento-chino/>
- Solano, Johel. 2017a. «Presidente dice que responderá a diputados por cementazo pero no sabe cuándo». *CRHoy*, 28 de agosto. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.crhoy.com/nacionales/presidente-dice-que-respondera-a-diputados-por-cementazo-pero-no-sabe-cuando/>
- Solano, Johel. 2017b. «Presidente Solís la emprende contra diputados que critican el cementazo». *CRHoy*, 28 de agosto. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.crhoy.com/nacionales/presidente-solis-la-emprende-contra-diputados-que-critican-el-cementazo/>
- Soto, Michael M. 2017. «BCR cambió reglamento de seguros para beneficiar a empresario de cemento chino». *CRHoy*, 18 de agosto. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.crhoy.com/nacionales/bcr-cambio-reglamento-de-seguros-para-beneficiar-a-empresario-de-cemento-chino/>
- Soto, Michael M. 2017a. «Gerente del BCR Mario Barrenechea y expresidenta Paola Mora presionaron por crédito del cemento chino». *CRHoy*, 18 de agosto. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.crhoy.com/nacionales/gerente-del-bcr-mario-barrenechea-y-expresidenta-paola-mora-presionaron-por-credito-del-cemento-chin/>
- Soto, Michael M. 2017b. «OIJ encontró 576 llamadas entre Juan Carlos Bolaños y figuras del PUSC». *CRHoy*, 22 de noviembre. Acceso el 11 de enero de 2022. <https://www.crhoy.com/nacionales/oij-encontro-576-llamadas-entre-juan-carlos-bolanos-y-figuras-del-pusc/>

- Tribunal de Elecciones Internas PLN. 2017. «Declaratoria oficial para la candidatura a la Presidencia de la República». Acceso el 21 de abril de 2022. <https://web.archive.org/web/20170514045617/http://www.inscripciones.plndigital.com/index.php/consulta-de-resultado-general>
- Tribunal Electoral Interno PUSC. 2017. «Resultados Convención 2017». Acceso el 5 de junio de 2022 <https://www.unidad.cr/un/index.php/prensa-comunicados/172-resultados-convencion-2017>
- Ulloa, Silvia. 2017. «BCR teme «estafa» con crédito de \$20 millones para cemento chino». *CRHoy*, 28 de junio. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.crhoy.com/nacionales/bcr-teme-estafa-con-credito-de-20-millones-para-cemento-chino/>
- Ulloa, Silvia. 2017a. «Dinero del BCR para comprar cemento se habría usado para pagar préstamo en el Popular». *CRHoy*, 24 de agosto. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.crhoy.com/nacionales/dinero-del-bcr-para-comprar-cemento-se-habria-usado-para-pagar-prestamo-en-el-popular/>

## Capítulo 2: La política nacional del 2018

- Adelfang, Javier. 2018. «Carlos Alvarado asumirá con la peor perspectiva fiscal y económica de este siglo». *La República*, 2 de mayo. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.larepublica.net/noticia/carlos-alvarado-asumira-con-la-peor-perspectiva-fiscal-y-economica-de-este-siglo>
- Alfaro, Josué. 2018a. «Rodolfo Hernández alega «discriminación» tras ser excluido del debate de Teletica». *Semanario Universidad* 31 de enero. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/pais/rodolfo-hernandez-alega-discriminacion-por-debate-de-canal-7/>
- Alfaro, Josué. 2018b. «Gobierno envía al Congreso un abultado presupuesto extraordinario de €600.045 millones para amortizar su deuda interna». *Semanario Universidad*, 31 de julio. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/pais/gobierno-envia-al-congreso-un-presupuesto-extraordinario-de-%C2%A2600-045-millones-para-amortizar-su-deuda-interna/>
- Alfaro, Josué. 2018c. «Tras el fallo de la Sala IV sobre el matrimonio

- igualitario, la insatisfacción domina el Congreso». *Semanario Universidad*, 9 de agosto. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/pais/tras-el-fallo-de-la-sala-iv-sobre-matrimonio-igualitario-la-insatisfaccion-domina-el-congreso/>
- Alfaro, Josué. 2018d. «Diputada de Restauración amenaza a los magistrados de la Sala IV: «Aquí son reelegidos ustedes». *Semanario Universidad*, 13 de agosto. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/pais/diputada-de-restauracion-amenaza-a-los-magistrados-de-la-sala-iv-aqui-son-reelegidos-ustedes/>
- Alfaro, Josué. 2018e. «Grupos radicales y delincuentes estuvieron involucrados con marcha xenofóbica en San José». *Semanario Universidad*, 18 de agosto. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/pais/grupos-radicales-y-delincuentes-estuvieron-involucrados-con-marcha-xenofobica-en-san-jose/>
- Alfaro, Josué. 2018f. «Diputados cercenaron un 13 % de los ingresos pretendidos con el plan fiscal en un solo día». *Semanario Universidad*, 23 de agosto. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/pais/diputados-cercenaron-un-13-de-ingresos-pretendidos-con-plan-fiscal-en-solo-un-dia/>
- Alfaro, Josué. 2018g. «La súper herramienta que recaudaría más impuestos que la canasta básica (y ya no va)». *Semanario Universidad*, 9 de septiembre. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/pais/la-super-herramienta-que-recaudaria-mas-impuestos-que-la-canasta-basica-y-ya-no-va/>
- Alfaro, Josué. 2018h. «Impuestos a cooperativas y norma de subcapitalización no fueron "políticamente viables", dice ministra». *Semanario Universidad*, 12 de septiembre. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/pais/impuestos-a-cooperativas-y-norma-de-subcapitalizacion-no-fueron-politicamente-viables-dice-ministra/>
- Alfaro, Josué. 2018i. «¿Qué dice el plan fiscal y por qué el Gobierno insiste con él?». *Semanario Universidad*, 25 de septiembre. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/pais/que-dice-el-plan-fiscal-por-que-el-gobierno-insiste-con-el/>
- Alfaro, Josué. 2018j. «Reforma fiscal se aprobó con amplia mayoría, 34 diputados dieron el 'ok' definitivo». *Semanario Universidad*, 3 de diciembre. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/pais/reforma-fiscal-se-aprobo-con-amplia-mayoria-34-diputados-dieron-el-ok-definitivo/>

- semanariouniversidad.com/pais/reforma-fiscal-totalmente-aprobada-con-amplia-mayoria-34-diputados-dieron-el-ok-definitivo/
- Alfaro, Josué. 2020. «Renuncia Tesorera Nacional y cesan a Director de Crédito Público por 'hueco' presupuestario de 2018». *Amelia Rueda*, 22 de mayo. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.ameliarueda.com/nota/renuncia-tesorera-nacional-credito-publico-hueco-presupuestario-2018>
- Alfaro Redondo, Ronald, Mitchell Seligson y Elizabeth Zechmeister. *Cultura política de la democracia en Costa Rica y en las Américas, 2014: Gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas*. (San José: Programa Estado de la Nación, 2014).
- Alfaro, Ximena. 2018. «Gobierno de Nicaragua reprime protestas por reforma de pensiones y arremete contra medios». *La Nación*, 19 de abril. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-mundo/conflictos/gobierno-de-nicaragua-reprime-protestas-por/Z63I6EWJNQC5PDGNX5DUBQJAM/story/>
- Arrieta, Esteban. 2018. «Edgardo Araya también pide espacio en debate de Canal 7». *La República*, 11 de enero. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.larepublica.net/noticia/edgardo-araya-tambien-pide-espacio-en-debate-de-canal-7>
- Artavia, Silvia. 2018a. «Diputada de Restauración no retirará demanda contra compañero hasta ver 'arrepentimiento verdadero'». *La Nación*, 7 de julio. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/diputada-de-restauracion-no-retirara-demanda/AJDABLQGLZAUHMMVWYUGV5B5HY/story/>
- Artavia, Silvia. 2018b. «Sala IV alegó «paz social» para fijar plazo de 18 meses antes de que rija el matrimonio homosexual». *La Nación*, 9 de agosto. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/sala-iv-alego-paz-social-para-fijar-plazo-de-18-meses-antes-de-que-rija-el-matrimonio-homosexual/FRUNQJSJ3KJDDDDONFEYO2KAHS5Y/story/>
- Bosque, Diego, Vanesa Loaiza, Sofía Chinchilla Cerdas, Rebeca Madrigal y Natasha Cambronero. 2018. «Cinco mujeres dominan el nuevo Directorio legislativo». *La Nación*, 1 de mayo. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/en-vivo-diputados-se-encaminan-a-elegir-a-la/LJOSYPW2Y5ANHFJCGJFXRR5C34/story/>
- Cambronero, Natasha. 2018a. «Equipo de Carlos Alvarado tiene 44% de

- PAC, 24% de PUSC y 11% PLN, ¿qué áreas asume cada partido?». *La Nación*. 8 de mayo. Acceso el 10 de enero de 2022 <https://www.nacion.com/el-pais/politica/equipo-de-carlos-alvarado-tiene-44-de-pac-24-de/T3U6ISMV7ZFRVLIK LZCUQIAWHQ/story/>
- Cambroner, Natasha. 2018b. «Encuestas de Opol se hicieron por encargo de Restauración Nacional de cara a la segunda ronda». *La Nación*, 24 de mayo. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/encuestas-de-opol-se-hicieron-por-encargo-de/67BL2AJD2FGCPHG7CMMIPTCXFU/story/>
- Cambroner, Natasha. 2018c. «Carlos Avendaño denuncia 'estructura paralela' en financiamiento de campaña de Fabricio Alvarado». *La Nación*, 28 de mayo. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/carlos-avendano-denuncia-estructuraparalelaen/WKZSHZK5K5GN7KXXIHJXMBPUPY/story/>
- Cambroner, Natasha. 2018d. «Restauración pagó €85 millones a Carlos Avendaño y 12 familiares suyos en campaña». *La Nación*, 9 de agosto. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/data/restauracion-pago-85-millones-a-carlos-avendano-y/WFDVSZ24N5D5XIC7AURPZO7FIA/story/>
- Cascante, Luis Fernando y Rita Valverde. 2018. «Epsy Campbell renuncia a Cancillería tras polémica por nombramientos ilegales». *Semanario Universidad*, 11 de diciembre. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/ultima-hora/epsy-campbell-renuncia-a-cancilleria-tras-polemica-por-nombramientos-ilegales/>
- Cascante, Luis Fernando. 2018a. «Congreso diverso celebra señales de unidad y evidencia tensiones». *Semanario Universidad*, 1 de mayo. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/pais/congreso-diverso-celebra-senales-de-unidad-y-evidencia-tensiones/>
- Cascante, Luis Fernando. 2018b. «Corte Plena aplica apenas una amonestación a magistrados de Sala III tras desestimación de causa del "cementazo"». *Semanario Universidad*, 11 de julio. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/pais/corte-plena-aplica-apenas-una-amonestacion-a-magistrados-de-sala-iii-tras-desestimacion-de-causa-del-cementazo/>
- Cascante, Luis Fernando. 2018c. «Cúpula del PLN y diputados se enfrentan por desacuerdo en apoyo a candidata a Defensora».

- Semanario Universidad*, 19 de julio. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/ultima-hora/cupula-del-pln-y-diputados-se-enfrentan-por-desacuerdo-en-apoyo-a-candidata-a-defensora/>
- Cascante, Luis Fernando. 2018d. «Magistrados eligen a Fernando Cruz como nuevo presidente de la Corte». *Semanario Universidad*, 1 de agosto. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/pais/magistrados-eligen-a-fernando-cruz-como-nuevo-presidente-de-la-corte/>
- Castro, Katherine. 2018e. «Movimiento Diversidad lamenta decisión de Sala IV sobre matrimonio igualitario». *CRHoy*, 11 de agosto. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.crhoy.com/nacionales/movimiento-diversidad-lamenta-decision-de-sala-iv-sobre-matrimonio-igualitario/>
- Cascante, Luis Fernando. 2018f. «Corte rechaza reforma fiscal y pide a diputados eliminar cuatro puntos del proyecto». *Semanario Universidad*, 16 de octubre. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/pais/corte-rechaza-reforma-fiscal-y-pide-a-diputados-eliminar-cuatro-puntos-del-proyecto/>
- Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP). 2017. «Informe de resultados de la encuesta de opinión sociopolítica realizada en octubre de 2017» Acceso el 10 de enero de 2022. <https://ciep.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2021/04/Informe-de-resultados-del-Estudio-de-Opinio%CC%81n-Sociopoli%CC%81tica-octubre-2017.pdf>
- Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP). 2018a. «Informe de resultados de la encuesta de opinión sociopolítica realizada en enero de 2018» Acceso el 10 de enero de 2022. <https://ciep.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2021/04/Informe-de-resultados-del-Estudio-de-Opinio%CC%81n-Sociopoli%CC%81tica-enero-24-2018.pdf>
- Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP). 2018b. «Informe de resultados de la encuesta de opinión sociopolítica realizada en marzo de 2018». 23 de marzo. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://ciep.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2021/04/Informe-de-resultados-del-Estudio-de-Opinio%CC%81n-Sociopoli%CC%81tica-marzo-2018.pdf>
- Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP). 2018c. «Informe de resultados de la encuesta de opinión sociopolítica

- realizada en abril de 2018». 25 de abril. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://ciep.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2021/04/Informe-de-resultados-del-Estudio-de-Opinio%CC%81n-Sociopoli%CC%81tica-abril-2018.pdf>
- Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP). 2018d. «Informe de resultados de la encuesta de opinión sociopolítica realizada en agosto de 2018». 22 de agosto. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://ciep.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2021/04/Informe-de-resultados-del-Estudio-de-Opinio%CC%81n-Sociopoli%CC%81tica-agosto-2018.pdf>
- Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP). 2018e. «Informe de resultados de la encuesta de opinión sociopolítica realizada en septiembre de 2018». 21 de septiembre. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://ciep.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2021/04/Informe-de-resultados-del-Estudio-de-Opinio%CC%81n-Sociopoli%CC%81tica-setiembre-2018.pdf>
- Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP). 2018f. «Informe de resultados de la encuesta de opinión sociopolítica realizada en octubre de 2018». 5 de octubre. Acceso el 10 de enero de 2022. <http://ciep.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2021/04/Informe-de-resultados-del-Estudio-de-Opinio%CC%81n-Sociopoli%CC%81tica-octubre-2018.pdf>
- Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP). 2021. «Un espejo para mirar la sociedad que somos. Estudio sobre percepciones ideológicas y cultura política en Costa Rica». Acceso el 10 de enero de 2022. <https://ciep.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2021/07/Informe-del-estudio-sobre-percepciones-ideolo%CC%81gicas-y-cultura-poli%CC%81tica-en-Costa-Rica-mayo-2021.pdf>
- Chaverri Barrantes, Yoko. 2018. «Diputado Sánchez: le faltó valentía a la Sala IV para declarar con lugar el matrimonio igualitario». *El Mundo CR*, 9 de agosto. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.elmundo.cr/diputado-sanchez-le-falto-valentia-a-la-sala-iv-para-declarar-con-lugar-el-matrimonio-igualitario/>
- Chinchilla Cerdas, Sofía. y Sequeira, Aarón. 2018. «PAC, Piza y Frente Amplio niegan que nuevo acuerdo sustituya pacto Alvarado Piza». *La Nación*, 27 de abril. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/pac-pusc-y-frente-amplio-niegan-que-nuevo-acuerdo/XRDNQM4UCRHCZB5KIIMHRT6LJE/story/>

- Chinchilla Cerdas, Sofía, y Esteban Oviedo. 2018. «Sala IV da 18 meses para que entre en vigencia el matrimonio homosexual». *La Nación*, 8 de agosto. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/sala-iv-da-18-meses-para-que-entre-en-vigencia-el/CZK6BUA5GRFSRJMN7H6H25BLNY/story/>
- Chinchilla Cerdas, Sofía. 2018a. «Alexandra Loría declara que división entre Fabricio Alvarado y Carlos Avendaño afectó a Restauración». *La Nación*, 12 de abril. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/alexandra-loria-declara-que-division-entre/NGS6UIJX2ZC53OA2EOHTOX32YQ/story/>
- Chinchilla Cerdas, Sofía. 2018b. «Alvarado pone en marcha el recorte de gastos y pide a todos aportar 'un grano de arena'». *La Nación*, 1 de junio. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/carlos-alvarado-firma-decretos-para-frenar/FPW32NJBENFLXHJTZI4IPENOUQ/story/>
- Chinchilla Cerdas, Sofía. 2018c. «Carlos Avendaño denuncia penalmente a la 'fórmula presidencial' de Restauración». *La Nación*, 31 de julio. Acceso el 10 de enero de 2022 <https://www.nacion.com/el-pais/politica/carlos-avendano-denuncia-penalmente-a-la-formula/T4SLVKPE4RDY5EXZHGFIRB53AE/story/>
- Chinchilla Cerdas, Sofía. 2018d. «Por ética, magistrados del TSE evitan opinar sobre tope a pluses en reforma fiscal». *La Nación*, 11 de octubre. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/por-etica-magistrados-del-tse-evitan-opinar-sobre/NTZBW24C3JGALGRACAV5QOSDCI/story/>
- Cordero Parra, Monserrat. 2018a. «TSE aprueba cambio de nombre por identidad de género autopercebido». *Semanario Universidad*, 14 de mayo. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/pais/tse-aprueba-cambio-de-nombre-por-identidad-de-genero-autopercebido/>
- Cordero Parra, Monserrat. 2018b. «Defensoría de los Habitantes «sorprendida» por fallo de la Sala IV sobre matrimonio igualitario». *Semanario Universidad*, 9 de agosto. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/ultima-hora/defensoria-de-los-habitantes-sorprendida-por-fallo-de-la-sala-iv-sobre-matrimonio-igualitario/>
- Díaz Zeledón, Natalia. 2020. «AED y Horizonte Positivo: los privados repetidos en las historias políticas del año». *Semanario Universidad*, 9 de diciembre. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://>

- semanariouniversidad.com/pais/aed-y-horizonte-positivo-los-privados-repetidos-en-las-historias-politicas-del-ano/
- Diario Extra. 2018. «Iglesia pide mesa de diálogo para tema fiscal». *Diario Extra*, 1 de mayo. Acceso el 10 de enero de 2022. [www.diarioextra.com/Noticia/detalle/358267/iglesia-pide-mesa-de-dialogo-para-tema-fiscal](http://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/358267/iglesia-pide-mesa-de-dialogo-para-tema-fiscal)
- Flórez-Estrada Pimentel, María. 2018. «Hacienda inició nueva colocación de contratos de deuda». *Semanario Universidad*, 9 de octubre. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/pais/hacienda-inicio-nueva-colocacion-de-contratos-de-deuda/>
- González, Marco Antonio. 2018. «Diplomática se burla de ministro del MEP». *Diario Extra*, 27 de julio. Acceso el 10 de enero de 2022. <http://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/365807/diplomatica-se-burla-de-ministro-del-mep>
- González, Marco Antonio. 2019. «Se desarma comisión de notables». *Diario Extra*, 17 de julio. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/394060/se-desarma-comision-de-notables>
- Guillén, Sofía. 2018. «Opinión: Reforma fiscal ¿progresiva?». *Diario Extra*, 20 de septiembre. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/370337/reforma-fiscal-progresiva>
- Gutiérrez, Tatiana. 2018a. «Gonzalo Delgado: «Reforma fiscal debe ser prioridad en los primeros 100 días». *La República*, 30 de abril. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.larepublica.net/noticia/gonzalo-delgado-reforma-fiscal-debe-ser-prioridad-en-los-primeros-100-dias>
- Gutiérrez, Tatiana. 2018b. «Sin reforma fiscal el país no ingresará a la OCDE, indican empresarios». *La República*, 11 de junio. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.larepublica.net/noticia/sin-reforma-fiscal-el-pais-no-ingesara-a-la-ocde-indican-empresarios>
- Gutiérrez, Tatiana. 2018c. «Empresarios consideran ampliar base del IVA como solución fiscal». *La República*, 12 de junio. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.larepublica.net/noticia/empresarios-consideran-ampliar-base-del-iva-como-solucion-fiscal>

- Gutiérrez, Tatiana. 2018d. «Epsy Campbell confirma que nombró a ahijada como asesora personal». *La República*, 25 de octubre. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.larepublica.net/noticia/epsy-campbell-confirma-que-nombro-a-ahijada-como-asesora-personal>
- Herrera Salazar, Kimberly. 2018. «En su primer día, el diputado José María Villalta reactivó más de 200 proyectos de ley». *El Mundo CR*, 2 de mayo. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.elmundo.cr/en-su-primer-dia-el-diputado-jose-maria-villalta-reactivo-mas-de-200-proyectos-de-ley/>
- Herrera Salazar, Kimberly. 2018a. «Excandidata a vicepresidencia del PRN, Ivonne Acuña, es electa segunda secretaria del Congreso». *El Mundo CR*, 1ero de mayo. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.elmundo.cr/costa-rica/excandidata-a-vicepresidencia-del-prn-ivonne-acuna-es-electa-segunda-secretaria-del-congreso/>
- Instituto de Investigaciones Sociales. 2018. *La huelga general contra la reforma fiscal en Costa Rica*. Setiembre 2018. Acceso el 10 de enero de 2022 [https://repositorio.iis.ucr.ac.cr/bitstream/handle/123456789/139/LA\\_HUELGA\\_GENERAL\\_CONTRA\\_LA\\_REFORMA\\_FISC.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.iis.ucr.ac.cr/bitstream/handle/123456789/139/LA_HUELGA_GENERAL_CONTRA_LA_REFORMA_FISC.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Leitón, Patricia. 2018. «Presiones al alza en rendimientos en Estados Unidos complica captación de Hacienda». *La Nación*, 11 de octubre. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/economia/finanzas/presiones-al-alza-en-rendimientos-en-estados/QMOQGU6Y5VEDPMBHQYSR7H62VM/story/>
- Madrigal, Rebeca. 2018a. «Diputado electo se declara independiente antes de asumir el cargo». *La Nación*, 5 de abril. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/diputado-electo-se-declara-independiente-antes-de-HSNFMKLQ4JC4VBE5NTFUK6KFBM/story/>
- Madrigal, Rebeca. 2018b. «Diputados rechazan moción para investigar encuestas de Opol». *La Nación*, 4 de junio. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/diputados-rechazan-mocion-para-investigar/H5R5IHVSNVEH7PO35ZUMZJGLGY/story/>
- Madrigal, Luis Manuel. 2018. «Bases sindicales rechazan acuerdo de sus dirigentes con el Gobierno; huelga seguirá». *Delfino*, 30 de septiembre. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://>

- delfino.cr/2018/09/bases-sindicales-rechazan-acuerdo-de-sus-dirigentes-con-el-gobierno-huelga-seguira
- Madrigal, Luis Manuel. 2019. «Hueco Fiscal: Helio Fallas inhabilitado 4 años, Rocío Aguilar suspendida 1 mes». *Delfino*, 23 de octubre. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://delfino.cr/2019/10/hueco-fiscal-helio-fallas-inhabilitado-4-anos-rocio-aguilar-suspendida-1-mes>
- Méndez, Diego. 2018. «Gobierno lanza Estrategia Integral de Prevención para Seguridad Pública». *El Mundo CR*, 8 de agosto. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.elmundo.cr/gobierno-lanza-estrategia-integral-de-prevencion-para-seguridad-publica/>
- Ministerio de Relaciones Exteriores. 2018. «Direcciones de todos los Ministerios de Gobierno son puestos de confianza». Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.rrec.gov.cr/?sec=servicios&cat=prensa&cont=593&id=4140>
- Mora, Carlos. 2018a. «Sindicatos advierten a Presidencia de protestas y huelgas por el plan fiscal». *CRHoy*, 25 de mayo. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.crhoy.com/nacionales/sindicatos-advierten-a-presidencia-de-protestas/>
- Mora, Carlos. 2018b. «Solidaristas rechazan plan fiscal y lo llaman "injusto"». *CRHoy*, 28 de mayo. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.crhoy.com/nacionales/solidaristas-rechazan-plan-fiscal-y-lo-llaman-injusto/>
- Mora, Carlos. 2018c. «Crece disgusto por nombramientos políticos en Cancillería». *CRHoy*, 19 de julio. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.crhoy.com/nacionales/crece-disgusto-por-nombramientos-politicos-en-cancilleria/>
- Mora, Carlos. 2018d. «Ascensos ilegales en Cancillería vienen con aumentos salariales para beneficiarias». *CRHoy*, 24 de julio. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.crhoy.com/nacionales/ascensos-ilegales-en-cancilleria-vienen-con-aumentos-salariales-para-beneficiarias/>
- Mora, Carlos. 2018e. «Canciller mantiene en su cargo a directores nombrados ilegalmente». *Diario Extra*, 26 de julio. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.crhoy.com/nacionales/canciller-mantiene-en-su-cargo-a-directores-nombrados-ilegalmente/>
- Mora, Carlos. 2018f. «Epsy Campbell deberá comparecer por

- nombramientos cuestionados». *CRHoy*, 30 de julio. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.crhoy.com/nacionales/epsey-campbell-debera-comparecer-por-nombramientos-cuestionados/>
- Mora, Carlos 2018g. «Directora alterna de Cooperación en Cancillería tampoco cumple con requisitos». *CRHoy*, 1 de agosto. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.crhoy.com/nacionales/directora-alterna-de-cooperacion-en-cancilleria-tampoco-cumple-con-requisitos/>
- Mora, Carlos. 2018h. «Exministros de Solís sobre faltante de €600 mil millones: «No hubo negligencia, lo advertimos». *CRHoy*, 3 de agosto. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.crhoy.com/nacionales/exministros-de-solis-sobre-faltante-de-600-mil-millones-no-hubo-negligencia-lo-advertimos/>
- Mora, Carlos. 2021. «Fiscalía no archivó causa contra Epsy Campbell, investigación sigue abierta». *CRHoy*, 30 de agosto. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.crhoy.com/nacionales/fiscalia-no-archivo-causa-contr-epsey-campbell-investigacion-sigue-abierta/>
- Murillo, Álvaro. 2015. «Documento de Juventud del PAC propuso aprovecharse de recursos políticos del Gobierno». *La Nación*, 11 de julio. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/documento-de-juventud-del-pac-propuso-aprovecharse-de-recursos-politicos-del-gobierno/LRUTTAJCLFDSLGG5UCDGAQW3Q/story/>
- Murillo, Álvaro. 2018. «La Corte Interamericana falla a favor del matrimonio igualitario». *El País*, 11 de enero. Acceso el 10 de enero de 2022. [https://elpais.com/internacional/2018/01/10/mexico/1515624521\\_957175.html](https://elpais.com/internacional/2018/01/10/mexico/1515624521_957175.html)
- Murillo, Álvaro. 2020. «Una batalla sin fin: Costa Rica abraza al matrimonio igualitario». *Semanario Universidad*, 27 de mayo. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/pais/una-batalla-sin-fin-costa-rica-abraza-al-matrimonio-igualitario/>
- Observatorio de la Política Nacional (OPNA). 2018a. «Coyuntura política nacional. Mayo-Junio 2018». Universidad de Costa Rica. Acceso el 10 de enero de 2022. [https://opna.ucr.ac.cr/images/AdC2018/3\\_Aoc\\_Mayo-Junio\\_2018.pdf](https://opna.ucr.ac.cr/images/AdC2018/3_Aoc_Mayo-Junio_2018.pdf)
- Observatorio de la Política Nacional (OPNA). 2018b. «Análisis de coyuntura bimensual. Julio-agosto 2018». Universidad de Costa Rica. Acceso el 10 de enero de 2022. [https://opna.ucr.ac.cr/images/AdC2018/4\\_AoC\\_Julio-Agosto\\_2018.pdf](https://opna.ucr.ac.cr/images/AdC2018/4_AoC_Julio-Agosto_2018.pdf)

- Ocaña, Francisco y Pablo Oñate. 1999. «Índices e indicadores del sistema electoral y del sistema de partidos. Una propuesta informática para su cálculo». *Revista Española de Investigaciones Sociales (REIS)*, n°. 86: 223-245.
- Oviedo, Esteban. 2018. «Luis Guillermo Solís: 'Aquí el problema es que la gente no quiere pagar impuestos'». *La Nación*, 5 de mayo. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/luis-guillermo-solis-aqui-el-problema-es-que-la/FMIT7GG7PNCHVCC3VJO7X2UJW4/story/>
- Oviedo, Esteban y Rebeca Madrigal. 2018. «'No nos podemos arrogar el derecho de tener salarios con privilegios por encima del resto', dice ministra ante criterio de Corte». *La Nación*, 12 de octubre. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/ministra-de-hacienda-ante-criterio-de-corte-no/TSSU2OLBLNFNZOTXL73TIW6D7U/story/>
- Pérez González, Karla. 2018a. «Ministro del MEP: Guanacaste entero se fusionó al resto del país». *El Mundo CR*, 24 de julio. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.elmundo.cr/ministro-del-mep-guanacaste-entero-se-fusiono-al-resto-del-pais/>
- Pérez González, Karla. 2018b. «Fabricio Alvarado: Sala IV está violentando la soberanía nacional». *El Mundo CR*, 9 de agosto. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.elmundo.cr/fabricio-alvarado-sala-iv-esta-violentando-la-soberania-nacional/>
- Pérez González, Karla. 2018c. «Iglesia Católica: Familia está fundada sobre matrimonio monogámico y heterosexual». *El Mundo CR*, 9 de agosto. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.elmundo.cr/iglesia-catolica-familia-esta-fundada-sobre-matrimonio-monogamico-y-heterosexual/>
- Pérez González, Karla. 2018d. «Xiomara Rodríguez a magistrados que votaron matrimonio igualitario: aquí son reelegidos ustedes». *El Mundo CR*, 13 de agosto. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.elmundo.cr/xiomara-rodriguez-a-magistrados-que-votaron-matrimonio-igualitario-aqui-son-reelegidos-ustedes/>
- Presidencia República de Costa Rica. 2018. Estado político de la República y los asuntos de la administración. mensaje del presidente de la república 2017- 2018. Acceso el 10 de enero de 2022. [https://presidencia.go.cr/wp-content/uploads/2018/05/Mensaje-Presidencial-2017-2018\\_web.pdf](https://presidencia.go.cr/wp-content/uploads/2018/05/Mensaje-Presidencial-2017-2018_web.pdf)
- Presidencia República de Costa Rica. 2014. Informe de los 100

- días. Administración Solís Rivera. (San José: Presidencia de la República)
- Programa Estado de la Nación.. *Informe Estado de la Justicia*. (San José: Estado de la Nación, 2020).
- Quirós Navarro, Bharley. 2018a. «23 diputados rechazan fallo del TSE». *Diario Extra*, 15 de mayo. Acceso el 10 de enero de 2022. <http://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/359250/23-diputados-rechazan-fallo-del-tse>
- Quirós Navarro, Bharley. 2018b. «Amigos de Piza son los que cogobiernan». *Diario Extra*, 20 de agosto. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/367791/amigos-de-piza-son-los-que-cogobiernan>
- Quirós Navarro, Bharley. 2021. «Inhabilitar a Epsy Campbell de cargos públicos por cuatro años, solicita informe legislativo». *Amelia Rueda*, 19 de agosto. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.ameliarueda.com/nota/informe-inhabilitar-campbell-cargos-publicos-noticias-costa-rica>
- Ramírez Salazar, Luis. 2018. «Sala IV avala plan fiscal y allana camino para aprobación final». *Amelia Rueda*, 23 de noviembre. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.ameliarueda.com/nota/Sala-IV-avala-plan-fiscal-y-allana-camino-para-aprobacion-final>
- Ramírez, Alexander. 2018. «Resistencia y dudas rodean reforma fiscal en el Congreso». *CRHoy*, 11 de mayo. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.crhoy.com/nacionales/resistencia-y-dudas-rodean-reforma-fiscal-en-el-congreso/>
- Ramírez, Esteban. 2018. «Crónica de los mercados: Se vienen horas cruciales para Hacienda (dientes apretados)». *La Nación*, 27 de octubre. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/blogs/cronicas-de-mercados/cronica-de-los-mercados-se-vienen-horas-cruciales/RONCF6PFH5EK5LP3GBPBT2ZJAQ/story/>
- Teletica. 2018. «Esposo de Epsy Campbell la acompañó en 8 viajes y Cancillería no demuestra que él se costó gastos». *Teletica*, 31 de octubre. Acceso el 10 de enero de 2022. [https://www.teletica.com/nacional/esposo-de-epsy-campbell-la-acompano-en-8-viajes-y-cancilleria-no-demuestra-que-el-se-costeo-gastos\\_208659](https://www.teletica.com/nacional/esposo-de-epsy-campbell-la-acompano-en-8-viajes-y-cancilleria-no-demuestra-que-el-se-costeo-gastos_208659)
- Recio, Patricia. 2018. «109 personas «hacen fila» en el TSE por

- cambio de género y nombre en la cédula». *La Nación*, 7 de abril. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/gobierno/b109-personas-hacen-fila-en-el-tse-por-cambio/IAP2X7HC3NC4VJMGPEDESRZT4Y/story/>
- Rivera, Ernesto. 2018. «Carlos Alvarado presenta gabinete multipartidario y con paridad de género». *Semanario Universidad*, 26 de abril. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/pais/carlos-alvarado-presenta-gabinete-multipartidario-y-con-paridad-de-genero/>
- Rosales Valladares, Rotsay. «Problemas de la representación política y de los partidos políticos en Costa Rica: oportunidad para un diálogo social re-constitutivo». *Revista de Derecho Electoral* 20 (2015): 239-275.
- Rosales Valladares, Rotsay. «Costa Rica: volatilidad, fragmentación, shock religioso y decisiones de último minuto». En *Nuevas campañas electorales en América Latina*, editado por Kristin Wesemann, 55-67. (Montevideo: Konrad Adenauer Stiftung, 2018).
- Rosales Valladares, Rotsay y Manuel Rojas-Bolaños. 2012. *Poder, política y democracia*. Serie Cuadernos Didácticos. Teoría y práctica de la democracia, n. o 1 y n. o 2.
- Ruiz, Gerardo. 2018a. «Bancada del PLN descalifica denuncia de su diputada Franggi Nicolás contra la ministra de Hacienda». *La Nación*, 13 de agosto. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/bancada-del-pln-descalifica-denuncia-de-su/HDA7TWVG75ALRECR3DXQ4FIJLY/story/>
- Ruiz, Gerardo. 2018b. «Caos en Asamblea del PLN: Partido no logró cuórum para discutir derrota electoral». *La Nación*, 19 de mayo. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/caos-interno-en-el-pln-asamblea-no-sesiono-para/UO3TTJRTHZGAZEDYWCG3UKRMZQ/story/>
- Ruiz, Gerardo. 2018c. «Estos son los notables que eligió Carlos Alvarado para analizar reformas al Estado y la administración pública». *La Nación*, 22 de junio. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/estos-son-los-notables-que-eligio-carlos-alvarado/S2AHRG3XCND57HNTQIC4AJX2OQ/story/>
- Ruiz, Paula. 2018a. «Diputados buscarán que Luis Guillermo Solís explique «hueco» en el presupuesto». *CRHoy*, 13 de agosto. Acceso

- el 10 de enero de 2022. <https://www.crhoy.com/nacionales/diputados-buscaran-que-luis-guillermo-solis-explique-hueco-en-el-presupuesto/>
- Ruiz, Paula. 2018b. «Universidades públicas consideran que plan fiscal pone en riesgo su autonomía». *CRHoy*, 23 de octubre. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.crhoy.com/nacionales/universidades-publicas-senalán-que-plan-fiscal-pone-en-riesgo/>
- Ruiz, Paula. 2020. «Grupo de diputados presenta moción para postergar entrada en vigencia de matrimonio igualitario». *El Observador*, 12 de mayo. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://observador.cr/25-diputados-presentan-mocion-para-postergar-entrada-en-vigencia-de-matrimonio-igualitario/>
- Sancho, Manuel. 2018a. «Contraloría: «el país está al límite de la sostenibilidad». *CRHoy*, 3 de mayo. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.crhoy.com/nacionales/contraloria-el-pais-esta-al-limite-de-la-sostenibilidad/>
- Sancho, Manuel. 2018b. «Déficit fiscal tras primer cuatrimestre sube y alcanza el 1,9 % del PIB». *CRHoy*, 18 de mayo. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.crhoy.com/economia/deficit-fiscal-tras-primer-cuatrimetre-sube-y-alcanza-el-19-del-pib/>
- Sequeira, Aarón. 2018a. «Escuche el audio que provocó demanda de diputada de Restauración a compañero: 'Se lo voy a cobrar hasta que usted pague'». *La Nación*, 9 de julio. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/escuche-el-audio-que-provoco-demanda-de-diputada/ULQG7O7RM5FPXIN6YAE3BDPVQA/story/>
- Sequeira, Aarón. 2018b. «Presidenta legislativa denuncia penalmente a diputado de Restauración Nacional». *La Nación*, 9 de julio. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/presidenta-legislativa-denuncia-penalmente-a/AD3ANJEAARD5HOXFRSTCAF456U/story/>
- Sequeira, Aarón. 2018c. «Gobierno anuncia negociación y mantiene convocada la reforma fiscal en busca de recuperar ingresos perdidos». *La Nación*, 28 de agosto. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/urgente-gobierno-desconvo-ca-la-reforma-fiscal/PLUVMYZ6TVDETLU4GIM7FHCK4/story/>
- Sequeira, Aarón. 2018d. «Fabricio Alvarado renuncia a Restauración Nacional y se lleva siete diputados a nuevo partido». *La Nación*, 23

- de octubre. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/fabricio-alvarado-renuncia-a-restauracion-nacional/NMKOLGOMGBGILMZUCJPW4FINWY/story/>
- Sequeira, Aarón. 2018e. «Sala IV da luz verde a la reforma fiscal». *La Nación*, 23 de noviembre. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/urgente-sala-iv-da-luz-verde-a-la-reforma-fiscal/XD2OVS3EWZADBHFQQBXY4XQPEM/story/>
- Solano, Hermes. 2018. «TSE ya conformó comisión para analizar criterio de CIDH». *CRHoy*, 12 de enero. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.crhoy.com/nacionales/tse-ya-conformo-comision-para-analizar-criterio-de-cidh/>
- Solís Rivera, Luis Guillermo. 2018. «100 Hitos de la Administración Solís Rivera». Conferencia pronunciada en la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 2 de mayo. (video). <https://www.youtube.com/watch?v=9oqYB81tBdE>
- Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). 2018. «Cómputo de votos y declaratorias de elección». Proceso electoral 2018. Acceso el 10 de enero de 2022. [https://www.tse.go.cr/pdf/elecciones/computovotos\\_febrero\\_abril\\_2018.pdf](https://www.tse.go.cr/pdf/elecciones/computovotos_febrero_abril_2018.pdf)
- Valverde, Rita y María Flórez. 2018. «Tesorera Nacional y Viceministro de egresos rechazan que faltante de €600.000 millones se deba a un error de cálculo». *Semanario Universidad*, 3 de agosto. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/ultima-hora/tesorera-nacional-y-vice-ministro-de-egresos-rechazan-que-faltante-de-%C2%A2600-000-millones-se-deba-a-un-error-de-calculo/>
- Valverde, Rita. 2018a. «Tema fiscal dominó cumbre de expresidentes costarricenses». *Semanario Universidad*, 14 de junio. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/ultima-hora/tema-fiscal-domino-cumbre-de-ex-presidentes-costarricenses/>
- Valverde, Rita. 2018b. «Presidente reprocha a diputados por eliminar impuesto hacia la canasta básica en plan fiscal». *Semanario Universidad*, 23 de agosto. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/ultima-hora/presidente-reprocha-a-diputados-por-eliminar-impuesto-a-canasta-basica-de-plan-fiscal/>
- Valverde, Rita. 2018c. «Sindicatos llaman a huelga «indefinida» el próximo 10 de setiembre en oposición al plan fiscal». *Semanario*

- Universidad*, 30 de agosto. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/ultima-hora/sindicatos-llaman-a-huelga-indefinida-el-proximo-10-de-setiembre-en-oposicion-al-plan-fiscal/>
- Valverde, Rita. 2018d. «Sindicatos aceptan mediación de la Iglesia Católica, pero sin deponer la huelga». *Semanario Universidad*, 17 de septiembre. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/pais/sindicatos-aceptan-mediacion-de-la-iglesia-catolica-pero-sin-deponer-la-huelga/>
- Valverde, Rita. 2018e. «Gobierno y sindicatos retoman diálogo por segundo día en lugar con más seguridad». *Semanario Universidad*, 20 de septiembre. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/ultima-hora/gobierno-y-sindicatos-retoman-dialogo-por-segundo-dia-en-lugar-con-mas-seguridad/>
- Valverde, Rita. 2018f. «Presidentes tras rechazo de la Corte al plan fiscal: "Estamos dispuestos a promover consensos"». *Semanario Universidad*, 16 de octubre. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/ultima-hora/presidente-tras-rechazo-de-la-corte-al-plan-fiscal-estamos-dispuestos-a-promover-consensos/>
- Valverde, Rita. 2018g. «Fiscalía abrió investigación a canciller Campbell por presuntos nombramientos irregulares en Cancillería». *Semanario Universidad*, 26 de octubre. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/ultima-hora/fiscalia-abrio-investigacion-a-canciller-epsy-campbell-por-presuntos-nombramientos-irregulares-en-la-cancilleria/>
- Vargas, Mayren. 2018. «Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: ¿Me traducen?». *Delfino*, 13 de enero. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://delfino.cr/2018/01/opinion-consultiva-la-corte-interamericana-derechos-humanos-me-traducen>
- Villalobos Saborío, Paulo. 2018a. «Excluyente, elitista y sin enfoque de género; así califican académicas a comisión de notables». *Amelia Rueda*, 25 de junio. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.ameliarueda.com/nota/excluyente-elitista-sin-enfoque-genero-califican-academicas-comision>
- Villalobos Saborío, Paulo. 2018b. «Fabricio Alvarado sobre denuncia

- de Carlos Avendaño: Me resulta absurdo que se mencione mi nombre». *Amelia Rueda*, 31 de julio. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.ameliarueda.com/nota/fabricio-alvarado-denuncia-carlos-avendano-resulta-absurdo-mencione-nombre>
- Villalobos Saborío, Paulo. 2021. «912 parejas del mismo sexo se casaron durante primer año de matrimonio igualitario en Costa Rica». *Amelia Rueda*, 26 de mayo. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.ameliarueda.com/nota/912-parejas-mismo-sexo-casaron-matrimonio-igualitario-noticias-costa-rica>

### Capítulo 3: La política nacional del 2019

- Acuña, Yessenia. 2019. «Campaña promueve informarse para salir a votar». *La República*, 23 de octubre. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://www.larepublica.net/noticia/campana-promueve-informarse-para-salir-a-votar>
- Alfaro, Josué. 2018a. «Ministra de Hacienda promete reformas: empleo público en 2019 e instituciones en 2020». *Semanario Universidad*, 31 de mayo. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://semanariouniversidad.com/pais/ministra-de-hacienda-promete-reformas-empleo-publico-en-2019-e-instituciones-en-2020/>
- Alfaro, Josué. 2018b. «¿Qué dice la reforma del PLN sobre huelgas y sindicatos?». *Semanario Universidad*, 18 de diciembre. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://semanariouniversidad.com/pais/que-dice-la-reforma-del-pln-en-materia-de-huelgas-y-sindicatos/>
- Alfaro, Josué. 2019a. «Pugna interna del PLN amenaza candidatura de Benavides para la Presidencia legislativa». *Semanario Universidad*, 4 de abril. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://semanariouniversidad.com/pais/pugna-interna-del-pln-amenaza-candidatura-de-benavides-para-la-presidencia-legislativa/>
- Alfaro, Josué. 2019b. «¿Qué une al PUSC con Nueva República en su afán por el Directorio Legislativo?». *Semanario Universidad*, 5 de abril. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://semanariouniversidad.com/pais/que-une-al-pusc-con-nueva-republica-en-su-afan-por-el-directorio-legislativa/>

- Alfaro, Josué. 2019c. «Diputados aprueban moratoria de tres meses para sanciones y multas del IVA». *Semanario Universidad*, 2 de julio. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://semanariouniversidad.com/pais/diputados-aprueban-moratoria-de-tres-meses-para-sanciones-y-multas-del-iva/>
- Alfaro, Josué. 2019d. «Diputados amenazan con rechazar proyectos para evitar norma técnica de aborto terapéutico». *Semanario Universidad*, 26 de septiembre. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://semanariouniversidad.com/pais/diputados-amenazan-con-rechazar-proyectos-para-evitar-norma-tecnica-de-aborto-terapeutico/>
- Alfaro, Josué. 2020. «Rocío Aguilar, excontralora y exministra de Hacienda, dirigirá a SUGEF y SUPEN al mismo tiempo». *Amelia Rueda*, 7 de septiembre de 2020. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://www.ameliarueda.com/nota/rocio-aguilar-exministra-de-hacienda-ahora-dirigira-sugef-y-supen>
- Alfaro, Josué y Hulda Miranda. 2019. «Nuevo presidente del Congreso: ‘Nunca hemos puesto en tela de juicio nuestra condición de oposición’». *Semanario Universidad*, 1ero de mayo. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://semanariouniversidad.com/pais/nuevo-presidente-del-congreso-nunca-hemos-puesto-en-tela-de-juicio-nuestra-condicion-de-oposicion/>
- Angulo, Yamileth. 2019a. «¿Qué dice el acuerdo multipartidista que llevó a Carlos Ricardo Benavides a dirigir el Congreso?». *El Mundo CR*, 1ero de mayo. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://www.elmundo.cr/costa-rica/que-dice-el-acuerdo-multipartidista-que-llevo-a-carlos-ricardo-benavides-a-dirigir-el-congreso/>
- Angulo, Yamileth. 2019b. «Diputados plantean aplazar entrada en vigencia del IVA». *El Mundo CR*, 4 de julio. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://www.elmundo.cr/costa-rica/diputados-plantean-aplazar-entrada-en-vigencia-del-iva/>
- Angulo, Yamileth. 2019c. «TSE autoriza inscripción de Nueva República». *El Mundo CR*, 6 de junio. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://www.elmundo.cr/costa-rica/tse-autoriza-inscripcion-de-nueva-republica/>
- Arrieta, Esteban. 2019a. «Financiamiento de campañas del PAC en 2002 y 2006 a examen». *La República*, 23 de julio. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://www.larepublica.net/noticia/financiamiento-de-campanas-del-pac-en-2002-y-2006-a-examen>

- Arrieta, Esteban. 2019b. «Carlos Alvarado perdió la calma en Guanacaste». *La República*, 26 de julio. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://www.larepublica.net/noticia/carlos-alvarado-perdio-la-calma-en-guanacaste>
- Arrieta, Esteban. 2019c. «Paola Vega: "Presidente no atrase más nuestros derechos, firme la norma técnica sobre el aborto"». *La República*, 28 de septiembre. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://www.larepublica.net/noticia/paola-vega-presidente-no-atrase-mas-nuestros-derechos-firme-la-norma-tecnica-sobre-el-aborto>
- Arrieta, Esteban. 2019d. «Gonzalo Delgado renuncia a presidencia de UCCAEP». *La República*, 6 de noviembre. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://www.larepublica.net/noticia/gonzalo-delgado-renuncia-a-presidencia-de-uccaep>
- Ávalos, Ángela. 2019. «Diputada propone autorizar eutanasia y respetar derecho a una muerte digna de enfermos terminales». *La Nación*, 2 de mayo. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://www.nacion.com/el-pais/salud/diputada-propone-autorizar-eutanasia-y-respetar/GG3V5P3EDBBJJIURPL7VEDOWHQ/story/>
- Avendaño Arce, Manuel. 2019. «Ruptura en Uccaep: Cámara de Bananeros se separa y AmCham da dos semanas para ver cambios». *El Financiero*, 30 de octubre. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/ruptura-en-uccaep-camara-de-bananeros-se-separa-y/TMN6W-6F3PNB4DNL3TIXJ6FXSLM/story/>
- Bravo, Josué. 2019. «Carlos Alvarado: en Costa Rica aún hay mercados controlados por dos competidores». *La Nación*, 5 de septiembre. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/firmada-ley-que-endurece-sanciones-a-empresas-que/PQCOPIYIKJEUFJD6OVYPC3JWHU/story/>
- Bravo, Josué. 2020. «Carlos Alvarado firma proyecto de huelgas: "Esta Asamblea ha hecho un cambio de paradigma"». *La Nación*, 20 de enero. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://www.nacion.com/el-mundo/politica/carlos-alvarado-firma-proyecto-de-huelgas/SK225RBWDBEO5GGJFH2HGKYDVE/story/>
- Cambronero, Natasha y Esteban Oviedo. 2019a. «Diputados a punto de crear lucrativo negocio pese a lluvia de objeciones». *La Nación*, 7 de octubre. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/diputados-a-punto-de-crear-lucra->

- tivo-negocio-pese/R7CSRGKHG5FJ5MB7B6OZUVV6TQ/story/
- Cambronero, Natasha y Esteban Oviedo. 2019b. «Director de empresa ligada a Figueres se reunió con diputado promotor del rastreo de licores». *La Nación*, 8 de octubre. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/director-de-empresa-ligada-a-figueres-se-reunio/HHUIUKAWAFBEDI6GPQN-HHBDI6E/story/>
- Cascante, Luis Fernando. 2018. «Cinco puntos del plan fiscal que afectan la independencia y organización del Poder Judicial, según criterio jurídico de la Corte». *Semanario Universidad*, 12 de octubre. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://semanariouniversidad.com/ultima-hora/cinco-puntos-del-plan-fiscal-que-afectan-la-independencia-y-organizacion-del-poder-judicial-segun-criterio-juridico-de-la-corte/>
- Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP). 2018. Informe de resultados de la encuesta de opinión sociopolítica realizada en noviembre de 2018. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://ciep.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2021/12/Informe-de-Resultados-del-Estudio-de-Opinio%CC%81n-Sociopoli%CC%81tica-noviembre-2018.pdf>
- Chinchilla, Daniel. 2019. «Asesora legal del MEIC cambió criterio para que Welmer Ramos anulara millonaria sanción a Credomatic». *CRHoy*, 5 de septiembre. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://www.crhoy.com/nacionales/asesora-legal-del-meic-cambio-criterio-para-que-welmer-ramos-anulara-millonaria-sancion-a-credomatic/>
- Chinchilla Cerdas, Sofía. 2018. «Antonio Álvarez llama a votar por Fabricio Alvarado». *La Nación*, 28 de marzo. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/antonio-alvarez-llama-a-votar-por-fabricio/VDQSBO5AQNEUTNUBIFQFEFUG7Y/story/>
- Chinchilla Cerdas, Sofía. 2019a. «Extrañas alianzas impulsan protestas». *La Nación*, 28 de junio. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/extranas-alianzas-impulsan-protestas/YBMDGEQQ6BBGVGTCQ53VERRRDY/story/>
- Chinchilla Cerdas, Sofía. 2019b. «Nuevo ministro de Hacienda es el director del Banco Mundial en Indonesia». *La Nación*, 30 de

- octubre. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/nuevo-ministro-de-hacienda-es-el-director-del/5DYZ5EAPSVH4PJD6PVENVGBNAE/story/>
- Cisneros, María Fernanda. 2020. «Rocío Aguilar, exministra de Hacienda, será la nueva jerarca de Supen». *El Financiero*, 23 de marzo. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://www.elfinancierocr.com/finanzas/rocio-aguilar-exministra-de-hacienda-sera-la/R52AX-KLWCNDZVP6UBT7TQLHLBI/story/>
- Cordero Parra, Monserrat. 2019. «Iglesia Católica rechaza proyecto de ley que permitiría acceder a eutanasia y muerte digna». *Semanario Universidad*, 3 de mayo. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://semanariouniversidad.com/ultima-hora/iglesia-catolica-rechaza-proyecto-de-ley-que-permitiria-acceder-a-eutanasia-y-muerte-digna/>
- Corrales, Eric. 2019. «Paola Valladares y Otto Vargas son los nuevos prosecretarios del directorio legislativo». *Teletica*, 1ero de mayo. Acceso el 19 de enero de 2021. [https://www.teletica.com/politica/paola-valladares-y-otto-vargas-son-los-nuevos-prosecretarios-del-directorio-legislativo\\_224545](https://www.teletica.com/politica/paola-valladares-y-otto-vargas-son-los-nuevos-prosecretarios-del-directorio-legislativo_224545)
- Dabène, Oliver. 1992. *Costa Rica: juicio a la democracia*. San José: FLACSO.
- Delfino, Diego. 2019. «Caso BAC: El diputado Welmer Ramos nos solicita aclaración así que...» *Delfino*, 4 de septiembre. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://delfino.cr/2019/09/caso-bac-el-diputado-welmer-ramos-nos-solicita-aclaracion-asi-que>
- Gudiño, Ronny. 2019. «Frente Amplio firma alianza en busca de alcaldía de San José». *La República*, 9 de septiembre. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://www.larepublica.net/noticia/frente-amplio-firma-alianza-en-busca-de-alcaldia-de-san-jose>
- Hablando Claro. 2019. «Caso Aldesa» *Hablando Claro con Vilma Ibarra*, 14 de junio de 2019. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://www.hablandoclarocr.com/index.php/programas/966-14-junio-caso-aldesa-de-que-se-trata-por-que-los-allanamientos-como-los-problemas-de-una-empresa-privada-repercuten-en-lo-publico-y-en-lo-politico-con-maria-lucia-fernandez>
- Jenkins, Christine. 2019. «Fiscalía investiga a Aldesa por supuesta estafa y administración fraudulenta». *La República*, 10 de junio. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://www.larepublica.net/noticia/fiscalia-investigara-a-aldesa-por-estafa-mayor-administracion->

- fraudulenta
- López Sedó, Valera. 2018. «La odiosa desigualdad nos atrasó cuarenta años». *Semanario Universidad*, s.f. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://semanariouniversidad.com/pais/costa-o-rica-la-odiosa-desigualdad-que-nos-devolvio-a-1980/>
- Madrigal, Luis Manuel. 2019a. «Zoila Volio electa vicepresidenta de la Asamblea Legislativa». *Delfino*, 1ero de mayo. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://delfino.cr/2019/05/zoila-volio-electa-vicepresidenta-de-la-asamblea-legislativa>
- Madrigal, Luis Manuel. 2019b. «Carlos Ricardo Benavides gana la presidencia de la Asamblea Legislativa». *Delfino*, 1ero de mayo. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://delfino.cr/2019/05/carlos-ricardo-benavides-gana-la-presidencia-de-la-asamblea-legislativa>
- Madrigal, Luis Manuel. 2019c. «Renunció la ministra de Hacienda, Rocío Aguilar». *Delfino*, 23 de octubre. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://delfino.cr/2019/10/renuncio-la-ministra-de-hacienda-rocio-aguilar>
- May Grosser, Sebastián. 2019. «Crónica de una multa histórica no aplicada». *Delfino*, 3 de septiembre. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://delfino.cr/2019/09/cronica-de-una-multa-historica-no-aplicada>
- Miranda, Hulda y Álvaro Murillo. 2019. «La ausente en el acto de informe presidencial: Patricia Mora protesta contra acuerdo legislativo». *Semanario Universidad*, 2 de mayo. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://semanariouniversidad.com/ultima-hora/la-ausente-en-el-acto-de-informe-presidencial-patricia-mora-protesta-contra-acuerdo-legislativo/>
- Molina, Lucía. 2021. «Caso Diamante: detenidos 6 alcaldes, 4 de ellos liberacionistas, por presunta corrupción en obras viales y cantonales». *Semanario Universidad*, 15 de noviembre. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://semanariouniversidad.com/pais/caso-diamante-detenidos-5-alcaldes-4-de-ellos-liberacionistas-por-presunta-corrupcion-en-obras-viales-y-cantonales/>
- Mora, Carlos. 2019. «Alvarado rinde cuentas tras un primer año monotemático pero con progreso». *CRHoy*, 2 de mayo. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://www.crhoy.com/nacionales/alvarado-rinde-cuentas-tras-un-primer-ano-monotematico-pero-con-progreso/>

- Mora, Andrea. 2019a. «Cámara de Industrias y Cámara de Comercio renuncian a Uccaep». Delfino, 24 de octubre. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://delfino.cr/2019/10/camara-de-industrias-y-camara-de-comercio-renuncian-a-uccaep>
- Mora, Andrea. 2019b. «Uccaep tiene nuevo jerarca: Álvaro Sáenz es nombrado presidente de la Unión». Delfino, 27 de noviembre. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://delfino.cr/2019/11/uccaep-tiene-nuevo-jerarca-alvaro-saenz-es-nombrado-presidente-de-la-union>
- Muñoz, Fernando. 2019. «PAC acordó 7 coaliciones y PUSC 3 de cara a elecciones municipales del 2020». Monumental, 28 de julio. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://www.monumental.co.cr/2019/07/28/pac-acordo-7-coaliciones-y-pusc-3-de-cara-a-elecciones-municipales-del-2020/>
- Muñoz Solano, Daniela. 2021. «Afectados del caso Aldesa protestan bajo nueva consigna: "La gente decente no socializa con sinvergüenzas"». Semanario Universidad, 20 de septiembre. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://semanariouniversidad.com/pais/inversionistas-afectados-del-caso-aldesa-protestaron-frente-al-country-club/>
- Oviedo, Esteban. 2019. «Figueres ofreció a Hacienda rastreo de licores de empresa suiza». La Nación, 10 de noviembre. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/expresidente-figueres-ofrecio-a-hacienda-rastreo/NNM4MUWJIFELPKLSBSDLQ5I5O4/story/>
- Oviedo, Esteban. 2020. «Cervecería Costa Rica emplaza a Ulate a renunciar a su inmunidad». La Nación, 15 de enero. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/cerveceria-costa-rica-emplaza-a-ulate-a-renunciar/VAXRW3CK3JGDVN6FDHVA457JBA/story/>
- Paniagua, Javier. 2019. «Juan Carlos Hidalgo se incorpora al PUSC». CRHoy, 26 de abril. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://www.crhoy.com/nacionales/juan-carlos-hidalgo-se-incorpora-al-pusc/>
- Quesada, Jessica. 2019. «Protesta de pescadores termina en zafarrancho frente a Casa Presidencial». CRHoy, 25 de junio. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://www.crhoy.com/nacionales/protesta-de-pescadores-termina-en-zafarrancho-frente-a-casa-presidencial/>
- Schedler, Andreas. 2004. «¿Qué es la rendición de cuentas?» *Cuadernos de Transparencia* 3: 7-36

- Sequeira, Aaron. 2019a. «Acuerdo PLN-PAC-Restauración impulsará reformas a empleo público y huelgas». *La Nación*, 1ero de mayo. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/este-es-el-acuerdo-que-firmaron-pln-pac-y/MLQI2V7AMVANFF5T1TIF46TOFDM/story/>
- Sequeira, Aaron. 2019b. «Diputados ponen la mira en Estado laico y derecho humano al agua». *La Nación*, 4 de mayo. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/diputados-ponen-la-mira-en-estado-laico-y-derecho/R7CNP6DICVFYJGOOKWEUQ3ONU4/story/>
- Siu Lanzas, María. 2019. «Gonzalo Delgado vende equipo falso a la CCSS». *Diario Extra*, 7 de noviembre. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/402959/gonzalo-delgado-vende--equipo-falso-a-la-ccss>
- Solano, Hugo. 2019. «Presidente de Aldesa, Javier Chaves, queda en libertad pero con impedimento para salir del país». *La Nación*, 11 de junio. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://www.nacion.com/sucesos/judiciales/fiscalia-analizara-evidencia-por-allanamientos-en/FPX2WETFNFHCHEDQQJ3L4PCGPU/story/>
- Solano, Johel. 2019. «8 puntos claves para entender el caso Aldesa». *CRHoy*, 11 de junio. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://www.crhoy.com/nacionales/8-puntos-claves-para-entender-el-caso-aldesa/>
- Superintendencia General de Valores. 2010. Ente regulador y los supervisores del sistema financiero costarricense. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://www.sugeval.fi.cr/mercadovalores/Paginas/SistemaFinanciero.aspx>
- Umaña, Paula. 2019. «La diputada Floria Segreda toca a la puerta para volver a Restauración Nacional». *Semanario Universidad*, 1ero de mayo. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://semanariouniversidad.com/ultima-hora/la-diputada-floria-segreda-toca-a-la-puerta-de-restauracion-nacional/>
- Valverde, Rita. 2019a. «Albino Vargas a estudiantes que se reunieron con el presidente: "Debe irse Édgar Mora"». *Semanario Universidad*, 28 de junio. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://semanariouniversidad.com/ultima-hora/albino-vargas-a-estudiantes-que-se-reunieron-con-el-presidente-debe-irse-edgar-mora/>

- Valverde, Rita. 2019b. «Gobierno firmó Ley para Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia». *Semanario Universidad*, 5 de septiembre. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://semanariouniversidad.com/ultima-hora/gobierno-firmo-ley-para-fortalecimiento-de-las-autoridades-de-competencia/>
- Vargas, Dinia. 2019a. «Distrito de Río Cuarto, elegido como la cabecera del cantón 82». *Amelia Rueda*, 7 de abril. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://www.ameliarueda.com/nota/distrito-rio-cuarto-elegido-cabecera-canton-82>
- Vargas, Dinia. 2019b. «Cara a cara: Benavides vs. Masís». *Amelia Rueda*, 30 de abril. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://www.ameliarueda.com/nota/erwen-masis-y-carlos-ricardo-benavides-cara-a-cara>
- Villalobos, Paulo. 2019. «Cámara de la Construcción exige renuncia de Gonzalo Delgado como presidente de Uccaep». *El Observador*, 4 de noviembre. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://observador.cr/camara-de-la-construccion-exige-renuncia-de-gonzalo-delgado-como-presidente-de-uccaep/>
- Vizcaíno, Irene. 2019. «Contraloría recomienda a presidente sancionar a ministra Rocío Aguilar por hueco presupuestario». *La Nación*, 23 de octubre. Acceso el 19 de enero de 2021. <https://www.nacion.com/el-pais/gobierno/contraloria-concluye-investigacion-contra-ministra/SII2WFLBCFF2XG2KUMMSU2QOGU/story/>

## Capítulo 4: La política nacional del 2020

- Alvarado Quesada, Carlos. 2020. «Mensaje presidencial 2019-2020». Discurso pronunciado en la Asamblea Legislativa, 4 de mayo. Acceso el 15 de enero de 2022. <http://proyectos.conare.ac.cr/asamblea/040520%20Discurso%20Presidencial%20sobre%20el%20Estado%20de%20la%20Naci%C3%B3n.pdf>
- Arrieta, Esteban. 2020a. «Diálogo de Carlos Alvarado inicia con pie izquierdo». *La República*, 23 de octubre. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://www.larepublica.net/noticia/dialogo-de-carlos-alvarado-inicia-con-pie-izquierdo>
- Arrieta, Esteban. 2020b. «Rodrigo Chaves: «Mesa de diálogo fue una

- pérdida de tiempo que solo pondrá curitas»». La República, 23 de noviembre. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://www.larepublica.net/noticia/rodrigo-chaves-mesa-de-dialogo-fue-una-perdida-de-tiempo-que-solo-pondra-curitas>
- Arrieta, Esteban. 2022. «Rodrigo Chaves: «Impuesto a salarios de €500 mil fue una propuesta de Carlos Alvarado y no mía»». La República, 14 de enero. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://www.larepublica.net/noticia/rodrigo-chaves-impuesto-a-salarios-de-500-mil-fue-una-propuesta-de-carlos-alvarado-y-nomia>
- Ávalos, Ángela y Josué Bravo. 2020. «Gobierno lanza ‘Costa Rica escucha, propone y dialoga’ para encarar crisis al alcanzar 23.286 casos y 235 muertes por covid-19». La Nación, 9 de agosto. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/salud/nuevo-coronavirus-cuando-pais-alcanza-los-2328/BYCXE23PMZHPLNGE576Z5KMDGY/story/>
- Avendaño, Manuel. 2020. «Plan de ajuste fiscal con el FMI se resquebraja ante oposición legislativa ¿Cuáles son las opciones y propuestas?». El Financiero, 25 de septiembre. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/plan-de-ajuste-fiscal-con-el-fmi-se-resquebraja/K5TKGEYU5FG4HEEOEISXD7QIFY/story/>
- Ávila, Laura. 2020. «Abstencionismo en elecciones municipales registra leve disminución». El Financiero, 3 de febrero. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/abstencionismo-en-elecciones-municipales-registra/XOFXZSXSIZCZZAELWKZPCRDSLY/story/>
- Ávila, María Luisa. 2020. «Pruebas, pruebas y más pruebas en la era COVID-19 ¿qué significa esto?». Delfino, 20 de abril. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://delfino.cr/2020/04/pruebas-pruebas-y-mas-pruebas-en-la-era-covid-19-que-significa-esto>
- Baldares, Eduardo. 2020. «Iglesia católica guardaba esperanza de reapertura de culto público». Columbia, 28 de abril. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://columbia.co.cr/noticias-columbia/coronavirus-covid-19/iglesia-catolica-guardaba-esperanza-de-reapertura-de-culto-publico/>
- Banco Central de Costa Rica (BCCR). 2020a. «Revisión del programa macroeconómico 2020-2021». Acceso el 15 de enero de 2022. <https://www.bccr.fi.cr/publicaciones/>

- DocPolítica Monetaria Inflación/Revisión-Programa\_Macroeconomico-2020-2021\_informe.pdf
- Banco Central de Costa Rica (BCCR). 2020b. «Informe de política monetaria 2020». Acceso el 15 de enero de 2022. [https://www.bccr.fi.cr/publicaciones/DocPolítica Monetaria Inflación/IPM\\_octubre\\_2020.pdf](https://www.bccr.fi.cr/publicaciones/DocPolítica Monetaria Inflación/IPM_octubre_2020.pdf)
- BBC News Mundo. 2020. «Coronavirus en Costa Rica: las claves de la efectiva estrategia del país centroamericano para controlar la pandemia». Acceso el 15 de enero de 2022 (...). <https://www.bbc.com/mundo/noticias-52558490>
- Bravo, Josué. 2020a. «Víctor Morales renuncia al cargo de ministro de la Presidencia por decreto de UPAD». La Nación, 4 de marzo. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/victor-morales-renuncia-al-cargo-de-ministro-de-la/D2XBMHFKSVCMGTGP6B7T7XQ4TEM/story/>
- Bravo, Josué. 2020b. «Rodolfo Méndez pedirá criterios a Rodrigo Arias y Rolando Laclé para reordenar Presidencia». La Nación, 6 de marzo. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/rodolfo-mendez-pedira-criterios-a-rodrigo-arias-y/YSNFEPLQIFCLBHUQRQ7QYXDITU/story/>
- Bravo, Josué. 2020c. «Marcelo Prieto: Gobierno ya tiene una propuesta para el FMI, diálogo con sectores es para ‘enriquecer’». La Nación, 24 de agosto. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/marcelo-prieto-gobierno-ya-tiene-una-propuesta/IZHUEUDDTNE6ZOUQ3OK4XKYCA/story/>
- Cartín, Cristian. 2020. «Defensora pide a Fiscalía intervenir UPAD». Diario Extra, 24 de febrero. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/411814/defensora-pide-a-fiscalia-intervenir-upad>
- Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP). 2020a. «Informe de resultados del estudio de opinión sociopolítica. Abril de 2020». Acceso el 15 de enero de 2022. <https://ciep.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2021/12/Informe-de-Resultados-del-Estudio-de-Opinio%CC%81n-Sociopoli%CC%81tica-abril-2020.pdf>
- Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP). 2020b. «Informe de resultados del estudio de opinión sociopolítica. Agosto de 2020». Acceso el 15 de enero de 2022. <https://ciep.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2021/12/Informe-de-Resultados-del-Estudio->

- de-Opinio%CC%81n-Sociopoli%CC%81tica-agosto-2020.pdf
- Céspedes, José Andrés. 2020. «Renuncia viceministro de Planificación que firmó decreto de la UPAD». *La Nación*, 3 de marzo. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/renuncia-viceministro-de-planificacion-que-firmo/F4FUSOB7T5AMRBXHNN76ADIVZ4/story/>
- Chinchilla, Sofía y Josué Bravo. 2020. «Ministra de Comunicación: ‘Rodrigo Chaves no debió hacer ese anuncio’». *La Nación*, 26 de marzo. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/ministra-de-comunicacion-rodrigo-chaves-no-debio/2PEFJGYSKNABLD662TARHZEZ2U/story/>
- Cordero, Monserrat. 2020. «Colegio de Médicos y Cirujanos pide al presidente Alvarado la suspensión temporal de derechos de libre circulación y reunión». *Semanario Universidad*, 3 de abril. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/ultima-hora/colegio-de-medicos-y-cirujanos-pide-al-presidente-alvarado-la-suspension-temporal-de-derechos-de-libre-circulacion-y-reunion/>
- Cordero, A., Manuel Barahona y Priscilla Sibaja. 2020. «Protesta y movilización social en tiempos de pandemia: algunas tendencias, características y preguntas». Acceso el 15 de enero de 2022. <https://www.sociologia.fcs.ucr.ac.cr/images/pdf/Protesta-y-Movilizacion-Social-en-Tiempos-de-Pandemia.pdf>
- Cruz, Febe. 2020. «Gobierno valora incluir a empresas en impuesto solidario sobre Covid-19». *Monumental*, 14 de abril. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://www.monumental.co.cr/2020/04/14/gobierno-valora-incluir-a-empresas-en-impuesto-solidario-sobre-covid-19/>
- Díaz, Natalia. 2020a. «¿Impulsar la economía del COVID-19 con dinero de los capitales y patrimonios más ricos?». *Semanario Universidad*, 21 de abril. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/pais/impulsar-la-economia-del-covid-19-con-dinero-de-los-capitales-y-patrimonios-mas-ricos/>
- Díaz, Natalia. 2020b. «Pilar Garrido sobre impuestos para ricos: «Aún no tenemos algo más formal en la mesa de dibujo»». *Semanario Universidad*, 21 de abril. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/pais/pilar-garrido-sobre-impuestos-para-ricos-aun-no-tenemos-algo-mas-formal-en-la-mesa-de-dibujo/>

- Díaz, Natalia. 2020c. «Diputados confirman que Ministro de Hacienda presentó impuesto para salarios públicos y privados mayores a €500.000». *Semanario Universidad*, 26 de marzo. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/pais/diputados-confirman-que-ministro-de-hacienda-presento-impuesto-para-salarios-publicos-y-privados-mayores-a-%C2%A2500-000/>
- Díaz, Natalia. 2020d. «Directorio legislativo queda con la oposición: PLN, PUSC, Restauración y Republicano». *Semanario Universidad*, 1ero de mayo. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/pais/directorio-legislativo-queda-con-la-oposicion-pln-pusc-restauracion-y-republicano/>
- El País CR. 2020. «Diputados PAC celebran los 58 acuerdos y confía en el poder del diálogo multisectorial». 22 de noviembre. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://www.elpais.cr/2020/11/22/diputados-pac-celebran-los-58-acuerdos-y-confia-en-el-poder-del-dialogo-multisectorial/>
- Estado de la Nación. 2011. *Cuarto Informe Estado de la Región Centroamericana en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Estado de la Nación.
- Flórez-Estrada, María. 2020. «Sectores no quieren perder el secreto bancario pese a la crisis fiscal». *Semanario Universidad*, 18 de febrero. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/pais/sectores-no-quieren-perder-el-secreto-bancario-pese-a-la-tesis-fiscal/>
- Gómez, Tomás. 2020. «Solo queda la mitad del Gabinete original del Presidente Alvarado». *El Observador*, 30 de mayo. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://observador.cr/noticia/solo-queda-la-mitad-del-gabinete-original-del-presidente-alvarado/>
- Herrera, Juan José. 2020. «Corrales y Guido: políticos de vieja escuela y «nuevos» rostros de la protesta». *Teletica*, 3 de octubre. Acceso el 15 de enero de 2022. [https://www.teletica.com/politica/corrales-y-guido-politicos-de-vieja-escuela-y-nuevos-rostros-de-la-protesta\\_269784](https://www.teletica.com/politica/corrales-y-guido-politicos-de-vieja-escuela-y-nuevos-rostros-de-la-protesta_269784)
- Hidalgo, Andrea. 2020. «Banco Central proyecta una menor contracción de la economía, pero el déficit fiscal sigue siendo el mayor obstáculo». *El Financiero*, 3 de noviembre. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://www.elfinancierocr.com/finanzas/banco-central-proyecta-una-menor-contraccion-de-la/>

- IUZK3LEBBBBZRCKSN6UTOTJVKM/story/  
 Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). 2020. «Encuesta continua de empleo al segundo trimestre de 2020. Resultados generales». Acceso el 15 de enero de 2022. <https://www.inec.cr/sites/default/files/documentos-biblioteca-virtual/receeiit2020.pdf>
- Klein, Naomi. 2007. *La doctrina del shock: el auge del capitalismo del desastre*. Barcelona: Paidós.
- Lara, Juan Fernando. 2020. «Seis exmandatarios dan espaldarazo a Gobierno, Fuerza Pública e institucionalidad democrática». *La Nación*, 17 de octubre. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/seis-exmandatarios-dan-espaldarazo-a-gobierno/IENGLKQIDJGDVGQNMVTSWSXKOA/story/>
- Le Lous, Fabrice. 2021. «¿Qué es el caso UPAD? Explicado en sencillo». *La Nación*, 10 de febrero. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/blogs/el-explicador/la-upad-y-el-allanamiento-de-casa-presidencial/LGB253COXZG3PJK2G5SNVTPXSY/story/>
- López, Valeria. 2018. «La odiosa desigualdad nos atrasó cuarenta años». *Semanario Universidad*, s.f. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/pais/costa-o-rica-la-odiosa-desigualdad-que-nos-devolvio-a-1980/>
- Madrigal, Luis Manuel. 2020a. «Tribunal de Ética del PLN suspende militancia del diputado Daniel Ulate». *Delfino*, 14 de enero. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://delfino.cr/2020/01/tribunal-de-etica-del-pln-suspende-militancia-del-diputado-daniel-ulate>
- Madrigal, Luis Manuel. 2020b. «Costa Rica registró en 2019 el peor déficit fiscal en 36 años: 6,96 % del PIB». *Delfino*, 29 de enero. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://delfino.cr/2020/01/costa-rica-registro-en-2019-el-peor-deficit-fiscal-en-30-anos-696-del-pib>
- Madrigal, Luis Manuel. 2020c. «Cámaras empresariales piden suspensión de jornadas en sector público y derogar salario escolar». *Delfino*, 27 de marzo. Acceso el 15 enero de 2021. <https://delfino.cr/2020/03/empresarios-piden-suspension-de-jornadas-en-sector-publico-y-derogar-salario-escolar>
- Madrigal, Luis Manuel. 2020d. «Costa Rica solicita al FMI un Servicio

- Ampliado por \$1750 millones durante tres años». Delfino, 29 de agosto. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://delfino.cr/2020/08/costa-rica-solicita-al-fmi-un-servicio-ampliado-por-1750-millones-durante-tres-anos>
- Madrigal, Luis Manuel. 2020e. «Presidentes de Supremos Poderes anuncian defensa de la democracia, institucionalidad y la Constitución». Delfino, 16 de octubre. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://delfino.cr/2020/10/presidentes-de-supremos-poderes-anuncian-defensa-de-la-democracia-institucionalidad-y-la-constitucion>
- Marín, Claudia. 2020. «María Inés Solís: Pruebas masivas y a trabajar». El Mundo CR, 20 de abril. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://www.elmundo.cr/costa-rica/maria-ines-solis-pruebas-masivas-y-a-trabajar/>
- May, Sebastián. 2020a. «Ministro expone plan al Congreso para cerrar 2020 con superávit primario de 1.41 %». Delfino, 10 de febrero. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://delfino.cr/2020/02/ministro-de-hacienda-propone-a-la-asamblea-medidas-para-que-el-2020-finalice-con-un-superavit-primario-de-1-41>
- May, Sebastián. 2020b. «Gobierno anuncia su «oferta» de negociación con FMI». Delfino, 17 de septiembre. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://delfino.cr/2020/09/gobierno-anuncia-su-oferta-de-negociacion-con-fmi>
- Meléndez, Alejandro. 2020. «Renuncia coordinador de UPAD y jefe de despacho del presidente; Alvarado anuncia equipo para «robustecer» Casa Presidencial». CRC 891, 4 de marzo. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://crc891.com/nacionales/renuncia-coordinador-de-upad-y-jefe-de-despacho-del-presidente-alvarado-anuncia-equipo-para-robustecer-casa-presidencial/>
- Ministerio de Hacienda. 2020. «Plan para superar el impacto fiscal de la pandemia. Propuesta para negociar con el FMI». Acceso el 15 de enero de 2022. [https://www.hacienda.go.cr/docs/5f64be897cdd5\\_Documento%20FMI%20para%20discusion%2017.09.20%20final.pdf](https://www.hacienda.go.cr/docs/5f64be897cdd5_Documento%20FMI%20para%20discusion%2017.09.20%20final.pdf)
- Miranda, Hulda. 2020. «Renuncia uno de los asesores de Presidencia investigado en caso UPAD». Semanario Universidad, 28 de febrero. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/ultima-hora/renuncia-uno-de-los-asesores-de-presidencia-investigado-en-caso-upad/>

- Montero, Jessica. 2020. «Presidente Alvarado retira la propuesta inicial de negociación con FMI y anuncia diálogo nacional». *El Financiero*, 4 de octubre. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/presidente-alvarado-retira-la-propuesta-inicial-de-NTVAYJ5HZZEHPBYAIXM4HRD6TI/story/>
- Mora, Andrea. 2020a. «Fiscalía allana Casa Presidencial tras denuncias contra la UPAD». *Delfino*, 28 de febrero. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://delfino.cr/2020/02/fiscalia-allana-casa-presidencial-tras-denuncias-contra-la-upad>
- Mora, Andrea. 2020b. «Costa Rica confirma su primer caso importado de COVID-19». *Delfino*, 6 de marzo. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://delfino.cr/2020/03/costa-rica-confirma-su-primer-caso-importado-de-covid-19>
- Mora, Andrea. 2020c. «Peligra Mesa Multisectorial: ANEP dice no, UCCAEP condiciona participación». *Delfino*, 14 de octubre. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://delfino.cr/2020/10/peligra-mesa-multisectorial-anep-dice-no-uccaep-condiciona-participacion>
- Muñoz, Fernando. 2020. «TSE ordena reintegrar a diputado Daniel Ulate a reuniones de bancada del PLN». *Monumental*, 19 de agosto. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://www.monumental.co.cr/2020/08/19/tse-ordena-reintegrar-a-diputado-daniel-ulate-a-reuniones-de-bancada-del-pln/>
- Murillo, Álvaro. 2020a. «TSE restituye al diputado Daniel Ulate en la bancada del PLN». *Semanario Universidad*, 14 de mayo. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/pais/tse-restituye-al-diputado-daniel-ulate-en-la-bancada-del-pln/>
- Murillo, Álvaro. 2020b. «Reacomodo en gabinete mueve jerarcas de Hacienda, Micit y Comunicación». *Semanario Universidad*, 28 de mayo. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/pais/reacomodo-en-gabinete-mueve-jerarcas-de-hacienda-micit-y-comunicacion/>
- Murillo, Álvaro. 2020c. «Mesa de diálogo depara 58 acuerdos: lo bueno, lo malo y lo incierto». *Semanario Universidad*, 25 de noviembre. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/pais/ Mesa-de-dialogo-depara-58-acuerdos-lo-bueno-lo-malo-y-lo-incierto/>
- Oñate, Pablo. 2005. «Participación política, partidos y nuevos

- movimientos sociales». vol. XLVII, núm. 194, mayo-agosto, 2005. Revista Sociedad y Política: 103-135.
- Oviedo, Esteban y Patricia Leitón. 2020. «Gobierno lanza plan urgente para reducir deuda sin despidos ni nuevos impuestos». La Nación, 10 de febrero. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/en-vivo-gobierno-lanza-plan-para-reducir-deuda/HUU5VXD52JCK5GOIAKFFVU7L3XI/story/>
- Oviedo, Esteban y José Andrés Céspedes. 2020. «José Miguel Corrales pide perdón y llama a deponer protestas en las calles». La Nación, 8 de octubre. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/jose-miguel-pide-perdon-y-llama-a-deponer/ESVAG367OZFG5AYPXCHWVEAJVQ/story/>
- Observatorio de la Política Nacional 2020a. «Análisis de coyuntura política nacional. La Costa Rica política en tiempos del FMI II». Acceso el 15 de enero de 2022. <https://opna.ucr.ac.cr/index.php/es/catalogo-5/analisis-de-coyuntura/193-coyuntura-agosto-septiembre-2020>
- Peña, Susana y Bárbara Marín. 2020. «Diputados y expertos: diálogo es buena señal, pero insuficiente». Teletica, 23 de noviembre. Acceso el 15 de enero de 2022. [https://www.teletica.com/nacional/diputados-y-expertos-dialogo-es-buena-senal-pero-insuficiente\\_273451](https://www.teletica.com/nacional/diputados-y-expertos-dialogo-es-buena-senal-pero-insuficiente_273451)
- Pérez, Nicole y Manuel Avendaño. 2020. «Estos son los 58 acuerdos del diálogo multisectorial para reducir el déficit en 3,16 % del PIB». El Financiero, 21 de noviembre. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://www.elfinanciero.cr/economia-y-politica/estos-son-los-58-acuerdos-que-se-lograron-en-el/OFVYIGIY2VGBZP3XG67ENQ47K4/story/>
- Programa Estado Nación. 2020. «Las desigualdades que enfrentan los hogares en cuarentena». Acceso el 15 de enero de 2022. [https://estadonacion.or.cr/las-desigualdades-que-enfrentan-los-hogares-en-cuarentena/?fbclid=IwAR1KRHusieuwH425OE6\\_cqzVzCpb9SnZ4PPAIPggz4GrRveMUoHi7ycvYow](https://estadonacion.or.cr/las-desigualdades-que-enfrentan-los-hogares-en-cuarentena/?fbclid=IwAR1KRHusieuwH425OE6_cqzVzCpb9SnZ4PPAIPggz4GrRveMUoHi7ycvYow)
- Quesada, Jéssica. 2020. «Diputado pide no cerrar las iglesias pese a orden de Salud». CRHoy, 2 de abril. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://www.crhoy.com/nacionales/diputado-pide-no-cerrar-las-iglesias-pese-a-orden-de-salud/>
- Quirós, Bharley. 2020. «Fracción PLN cede a fuerzas de la Cervecería Costa Rica». Diario Extra, 16 de enero. Acceso el 15 de enero

- de 2022. <https://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/408430/fraccion-pln-cede-a-fuerzas-de-la-cerveceria-costa-rica>
- Ramírez, Alexander. 2020. «Presidente del Congreso reprocha secretismo en negociaciones con el FMI». CRHoy, 9 de septiembre. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://www.crhoy.com/nacionales/presidente-del-congreso-reprocha-secretismo-en-negociaciones-con-el-fmi/>
- Rodríguez, Sebastián. 2020. «Se suspende diálogo multisectorial por falta de convocatoria: sólo 12 de 25 integrantes confirmaron». Amelia Rueda, 15 de octubre. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://www.ameliarueda.com/nota/suspende-dialogo-nacional-convocatoria-12-confirmaron-noticias-costa-rica>
- Rosales Valladares, Rotsay. 2015. «Problemas de la representación política y de los partidos políticos en Costa Rica: Oportunidad para un diálogo social reconstitutivo». *Revista de Derecho Electoral* 20: 239-275.
- Sequeira, Aarón. 2020a. «Diputado del PLN asistió a acto proselitista de alcalde del PUSC». La Nación, 12 de enero. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/diputado-del-pln-asistio-a-acto-proselitista-de-KIMBAOHJVBATXAGFGAAPGOOBPU/story/>
- Sequeira, Aarón. 2020b. «Daniel Ulate acusa a diputados del PLN de ceder a presiones de la Cervecería». La Nación, 15 de enero. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/daniel-ulate-acusa-a-diputados-del-pln-de-ceder-a/PF3BKDJEF5BU7HLP2UKGNBМКGA/story/>
- Sequeira, Aarón. 2020c. «Eduardo Cruickshank: "No veo ambiente en la Asamblea para más impuestos"». La Nación, 18 de septiembre. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/eduardo-cruickshank-no-veo-ambiente-en-la-FY7HE5DSRRD3TD2DQ7LZCICNY4/story/>
- Siu, María. 2020. «7 economistas dictarán pautas para reactivación». Diario Extra, 22 de abril. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/416818/7-economistas-dictaran-pautas-para-reactivacion>
- Ugarte, Óscar. 2020a. «Diálogo multisectorial termina con 58 propuestas aprobadas por plenaria». Semanario Universidad, 21 de noviembre. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/pais/dialogo-multisectorial-termina->

- con-58-propuestas-aprobadas-por-plenaria/
- Ugarte, Óscar. 2020b. «El sector empresarial es el gran ganador del diálogo; los sociales tendremos que esperar a la Asamblea Legislativa». Semanario Universidad, 25 de noviembre. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/pais/el-sector-empresarial-es-el-gran-ganador-del-dialogo-los-sociales-tendremos-que-esperar-a-la-asamblea-legislativa/>
- Valverde, Luis. 2020. «Amcham exige al gobierno pruebas masivas de COVID-19 y reforma estatal para superar crisis». CRHoy, 22 de abril. Acceso el 15 de enero de 2022. <https://www.crhoy.com/economia/amcham-exige-al-gobierno-pruebas-masivas-de-covid-19-y-reforma-estatal-para-superar-crisis/>



SEGUNDA PARTE

## Capítulos especiales

**EUGENIA AGUIRRE RAFTACCO**

**RAÚL JIMÉNEZ VÁSQUEZ**

**STUART CHAVARRÍA CHINCHILLA**



## CAPÍTULO ESPECIAL 1

# Los gobiernos locales en la coyuntura (2017-2021)

EUGENIA AGUIRRE RAFTACCO

RAÚL JIMÉNEZ VÁSQUEZ

### **1. Introducción**

Analizar el rol de los gobiernos locales en la coyuntura como un actor más en el sistema político costarricense con legitimidad formal, ávido de poder y reconocimiento público, implica valorar una tendencia generalizada hacia la ampliación del protagonismo de la figura de las alcaldías y una serie de acontecimientos que colocaron a estas figuras en el centro de la agenda mediática durante el periodo de estudio.

En el presente análisis, se abordarán los gobiernos locales como un único actor, en tanto, las articulaciones de la coyuntura exigen desdibujar las desigualdades que existen entre los 82 cantones, y se privilegiará el interés general de impulsar una agenda que mantenga y amplíe el poder de las autoridades locales en la

toma de decisiones sobre asuntos públicos de escala nacional y local.

En ese sentido, también se valora el aumento en el protagonismo público de las autoridades, centrado principalmente en la figura de las alcaldías, cuyo cargo de representación popular se ha configurado como un espacio renovado para mantener el poder político por parte de los partidos políticos tradicionales. Las manifestaciones de este poder se encuentran en la gestión de la pandemia por COVID-19 y en la tendencia dirigida hacia la aprobación de una legislación que amplía los marcos de acción municipal. Sin embargo, ese aumento del protagonismo de los gobiernos locales como actores en la coyuntura se contrapone con la conformación de una agenda política hegemónica en el escenario legislativo que aboga por la centralización del Estado y que se constituye desde las negociaciones de Costa Rica con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Con el telón de fondo de los cambios en el sistema electoral municipal, el protagonismo ganado ha puesto a los partidos políticos tradicionales en importantes tensiones manifestadas en distintos hitos en la coyuntura analizada. Asimismo, ha propiciado alianzas del sector municipal con actores contrapuestos a los intereses de los partidos políticos que representan.

Por lo tanto, el presente capítulo aborda primeramente una explicación de cómo se ha constituido el protagonismo municipal en la agenda pública, seguido del análisis de la coyuntura del periodo comprendido entre la discusión pública de exclusión de las municipalidades de la llamada regla fiscal hasta la aprobación en primer debate del proyecto de Ley de Empleo Público, expediente n.º 21336.

## 2. Los protagonistas

Costa Rica cuenta con noventa corporaciones municipales divididas en ochenta y dos municipalidades (cada una circunscrita

a un cantón) y ocho concejos municipales de distrito<sup>1</sup>. Según el mandato constitucional, las corporaciones municipales tienen autonomía política, administrativa, normativa y tributaria para el ejercicio de sus competencias que constituyen la "administración de los intereses y servicios locales en cada cantón"<sup>2</sup>.

Las alcaldías, como se define por las últimas reformas al Código Municipal, tienen distintos objetos que hacen de la gestión municipal un ámbito muy variado en proyectos, programas y políticas públicas locales que se configuran según los intereses de las personas munícipes de cada cantón o distrito. Los gobiernos locales se ubican en cada cantón y se conforman por un cuerpo deliberativo integrado por regidores municipales y un funcionario ejecutivo municipal.

Los regímenes políticos municipales han ido evolucionando a lo largo de la historia hasta llegar a su forma más reciente. Según el Programa Estado de la Nación:

(...) se pasó de un régimen personalista, cuyas raíces pueden datarse a los primeros años de la vida republicana del país (1835-1970), a uno parlamentario (1970-2002) y, finalmente, al presidencialismo local (desde 2002) (PEN 2020, 86).

La figura de la alcaldía, delimitada a través del Código Municipal y electa por mayoría simple sin umbrales mínimos de votación, mantiene una serie de atribuciones y competencias que la colocan como protagonista de la vida política del cantón, con un contrapeso sustantivo a través de los concejos municipales, los cuales son electos por una representación proporcional que garantiza que los partidos políticos nacionales, provinciales y locales puedan obtener curules.

Tras la creación de la figura de la alcaldía y su configuración

1 A partir del año 2024 Monteverde será el cantón n.º 83 con la elección de las autoridades locales, según lo estipula la aprobación en segundo debate del proyecto de ley n.º 21 618. Pese a que el número total de corporaciones municipales no varía, la distribución corresponderá a 83 cantones y 7 concejos municipales de distrito.

2 Constitución Política de la República de Costa Rica, arts. 169 y 170

a partir del voto popular se han realizado cinco procesos de elección de alcaldes y alcaldesas a lo largo y ancho del país. Los más recientes, en los años 2016 y 2020, unificaron e hicieron simultánea (a partir de la Resolución n.º 405-E8-2008 del Tribunal Supremo de Elecciones) la elección de todas las autoridades locales. Además, ambos procesos electorales se realizaron separados de las elecciones nacionales por dos años de diferencia.

Ese cambio en la modalidad de elección, pese a los resultados poco alentadores de participación ciudadana (PEN 2020, 177), ha puesto en la mira de los partidos políticos la figura de las alcaldías y la integración de los concejos municipales como una renovada arena política donde disputar y obtener poder político. Previo a dicho cambio, las elecciones municipales eran consideradas elecciones de segundo plano, en el tanto prevalecía la obtención del poder por el «arrastre» de las elecciones nacionales.

**Tabla 6.1. Resultados de alcaldías por partido político 2002-2006**

Partido	2002	2006	2010	2016	2020
Liberación Nacional	27	59	59	50	43
Unidad Social Cristiana	48	11	9	14	15
Acción Ciudadana	1	5	6	6	4
Nueva Generación	-	-	-	3	4
Accesibilidad sin Exclusión	-	-	2	1	-
Movimiento Libertario	-	1	2	-	-
Republicano Social Cristiano	-	-	-	1	2
Frente Amplio	-	-	-	1	-
Renovación Costarricense	1	-	1	-	-
Otros <sup>a/</sup>	4	5	2	5	14

a/ Incluye partidos políticos cantonales, provinciales o nacionales sin representación legislativa en el periodo de estudio.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Tribunal Supremo de Elecciones.

Al respecto, destaca la prevalencia del bipartidismo histórico en los resultados de las elecciones municipales. En la división de las

ochenta y dos 82 alcaldías en todo el país, el PLN y el PUSC se mantienen como los partidos con más representaciones en los puestos de alcaldía, pese a que en el año 2020 hubo importantes fisuras, tal como se aprecia en la tabla 6.1.

Es importante destacar el rol que juega la posibilidad de la reelección consecutiva e indefinida de las autoridades locales en la prevalencia de este poder político. De los diez alcaldes que se han mantenido en el poder por más de cuatro o cinco periodos consecutivos, ocho son figuras del PLN y dos del PUSC<sup>3</sup>.

**Tabla 6.2. Resultados legislativos por partido político 2002-2018**

Partido	2002	2006	2010	2014	2018
Liberación Nacional	17	25	24	18	17
Unidad Social Cristiana	19	5	5	8	9
Acción Ciudadana	14	17	11	13	10
Accesibilidad sin Exclusión	-	1	4	1	-
Movimiento Libertario	6	6	9	4	-
Republicano Social Cristiano	-	-	-	-	2
Frente Amplio	-	1	1	9	1
Renovación Costarricense	1	-	1	2	-
Restauración Nacional	-	1	1	1	14
Unión Nacional	-	1	-	-	-
Alianza Democrática Cristiana	-	-	-	1	-
Integración Nacional	-	-	-	-	4

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Tribunal Supremo de Elecciones.

3 Para mayor detalle sobre el contexto municipal y discusiones alrededor de la reelección de las alcaldías, se recomienda la lectura de los siguientes documentos del OPNA: Aguirre Raftacco, Eugenia. 2020. «Elecciones Municipales 2020. Boletín Especial». Observatorio de la Política Nacional, Universidad de Costa Rica. <https://opna.ucr.ac.cr/index.php/es/catalogo-5/boletines-especiales/131-boletin-especial-elecciones-municipales-2020> y Observatorio de la Política Nacional. 2020. «Análisis de coyuntura política nacional. La Costa Rica política en tiempos del FMI». Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica. <https://opna.ucr.ac.cr/index.php/es/catalogo-5/analisis-de-coyuntura/193-coyuntura-agosto-septiembre-2020>

Ahora bien, la tendencia anterior se contrapone con la trayectoria hacia el declive en el número de representantes en la sede legislativa en el caso del PLN y un lento crecimiento del PUSC. Esto va de la mano con las dificultades que tienen ambos partidos políticos para volver al Poder Ejecutivo tras la irrupción del Partido Acción Ciudadana en 2014 y 2018, partido que obtuvo su fracción legislativa más pequeña (diez curules) desde su fundación en 2018, como se evidencia en la tabla 6.2.

La relevancia partidaria que han obtenido las alcaldías se remonta a acontecimientos distintos en cada agrupación política. En el caso del PLN, destacan la intención de las y los alcaldes de imponer la candidatura presidencial (Canales 2020b; Sequiera 2020c) y la estructuración de un movimiento municipal dentro de la estructura formal del partido (Chaves 2020).

También en el PAC, que, de cara a la convención interna del partido, los alcaldes de esta agrupación decidieron al unísono apoyar al precandidato Welmer Ramos (Soto Sibaja 2021b) en favor de una agenda de descentralización y, además, lograron colocar a dos de sus seis integrantes en las listas de candidaturas a diputaciones en puestos elegibles para 2022. El PUSC, por su parte, no escapa de esta dinámica, en la que figuras del régimen municipal ocupan cargos de relevancia en las listas de candidaturas a diputaciones en puestos elegibles: para el caso de las elecciones 2018 y 2022 destaca que el primer lugar por la provincia de Heredia, para ambas elecciones, fue ocupado por alcaldías en ejercicio de dicho partido político.

Igualmente, al componente electoral, en esta coyuntura, hay que sumarle la puesta en marcha de una normativa que amplía los márgenes de acción municipales. Por ejemplo, la primera ley de descentralización del Estado<sup>4</sup>, aprobada en 2016, entregó a los gobiernos locales la atención plena y exclusiva de la red vial cantonal, que corresponde a un 82% aproximado de los caminos

---

4 El marco de descentralización del Estado está establecido mediante las disposiciones de la reforma constitucional del artículo 170 y de la Ley n. ° 8801 Ley general de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las municipalidades.

del país. El financiamiento de dicha competencia se encuentra anclado al impuesto único a los combustibles, una de las fuentes de financiamiento más relevantes del Estado costarricense<sup>5</sup>.

Asimismo, un número de leyes secundarias que, aunque no transfieren recursos a las municipalidades, como la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos (ley n.º 8839) y sus reformas, la Ley de Policía Municipal (ley n.º 9542), la creación de la Red de Cuido y Desarrollo Infantil (ley n.º 9220) y las relacionadas con la movilidad ciclística (ley n.º 9660) y la movilidad peatonal (ley n.º 9976) han formado recientemente nuevos ámbitos de gestión que acercan más a las municipalidades y, especialmente, a sus autoridades, a protagonizar la vida pública en sus territorios. Un ejemplo de esto es la ley de policía municipal (ley n.º 7794), la cual, según el Código Municipal, en el artículo 61, indica que en caso de crearse este cuerpo policial "estará bajo el mando del respectivo alcalde"<sup>6</sup>. Otra norma que particularmente destaca la figura de las alcaldías corresponde a la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo (ley n.º 8848), en la que se indica la responsabilidad de la alcaldía de presidir los comités locales de emergencia.

Así, el amplio marco de acción establecido a nivel constitucional dota, por medio de la normativa ordinaria, a las municipalidades de mayores facultades y a sus autoridades locales de protagonismo sobre la calidad de vida de sus municipios en la escala local y con incidencia en la escala nacional de gobierno sobre asuntos públicos de variada índole.

Durante la coyuntura en análisis, las pugnas de poder protag-

5 Según el Ministerio de Hacienda para el 2022, dicho impuesto representa el tercer ingreso tributario del Gobierno Central en importancia (9,7%), únicamente superado por el impuesto a los ingresos y las utilidades (37%) y el ingreso al valor agregado (36,7%). El traslado a gobiernos locales representa el 22,25% de la totalidad de lo recaudado por el impuesto, para el 2022 el Ministerio de Hacienda proyectó la transferencia de dichos fondos en un monto aproximado a los 80 mil millones de colones. Información recuperada del «Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del 2022», expediente legislativo n.º 22 671, del 20 de septiembre de 2021.

6 Código Municipal, ley n.º 7794. art. 61.

onizadas por alcaldes y alcaldesas giran alrededor de, al menos, los siguientes acontecimientos: 1) la exclusión de los gobiernos locales de la regla fiscal y 2) la gestión de la pandemia por COVID-19. A continuación, abordaremos cada uno de estos acontecimientos, sin dejar de lado una coyuntura intermedia representada por las elecciones municipales y su eco legislativo, así como sus consecuencias en el cuestionamiento a la institucionalidad asociativa municipal.

### **3. La exclusión de los gobiernos locales de la regla fiscal**

Durante el primer año de la administración Alvarado Quesada, el pretendido gobierno de unidad nacional concentró su capital político en el impulso de una reforma fiscal que contenía entre sus objetivos el establecimiento de la denominada regla fiscal. En el marco de la discusión del proyecto de reforma, la regla fiscal fue concebida como un mecanismo de control de gasto que, narrativamente, contribuyó a comprometer votos de la oposición en favor de dicho proyecto y de las reformas al empleo público que este contenía (Soto Sibaja 2019a). Con la aprobación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (ley n.º 9635) en el año 2018, específicamente en el título IV de "Responsabilidad fiscal de la República", se estableció este mecanismo, el cual, cubría en su versión original, a todo el sector público costarricense, únicamente con excepciones alrededor de la CCSS, RECOPE y empresas públicas en régimen de competencia.

Por lo tanto, los gobiernos locales fueron incluidos dentro del alcance de la regla fiscal a los gobiernos locales. Sin embargo, su aplicación fue denunciada como inconstitucional por parte de las instancias asociativas del régimen municipal<sup>7</sup> durante el

<sup>7</sup> Según su página web oficial, la Unión Nacional de Gobiernos Locales es una entidad de derecho público representativa de carácter nacional que agremia a municipalidades, concejos municipales de distrito y federaciones municipales

trámite del proyecto de ley y tras su aprobación. Ello supuso importantes roces entre el sector y el Ministerio de Hacienda, en dicho momento representado por Rocío Aguilar. Las razones para tal denuncia especificaban que las finanzas municipales, como parte de la autonomía municipal, son producto de ingresos municipales por tasas, impuestos y patentes que cobran por bienes y servicios y que, por tanto, la situación fiscal de las municipalidades no se relaciona con el déficit fiscal nacional ni con los problemas propios de las finanzas públicas nacionales.

A raíz de esto, en abril de 2019 se hizo de conocimiento público la posición de la Unión Nacional de Gobiernos Locales en contra de la aplicación de la regla fiscal en las municipalidades (Arrieta 2019a). Asimismo, se dio una articulación política para presentar un proyecto de ley (expediente n.º 21 494), en junio del mismo año, con el fin de excluir a las municipalidades de la regla fiscal. La propuesta fue firmada para su ingreso a corriente legislativa por dieciocho diputados y diputadas del PLN (8), PUSC (2), PAC (2), PRN (2), así como del bloque de diputados independientes Nueva República (2) y José María Villalta (PFA), Walter Muñoz (PIN) y Dragos Dolanescu (PRSC). El proyecto tuvo como proponentes iniciales a los liberacionistas María José Corrales, Gustavo Viales y Roberto Thompson (Sequiera 2019b).

Este proyecto sería el tercero en intentar reformar algún artículo de la recién aprobada Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. Al respecto, destaca, como elemento político relevante, que, tras un apoyo casi unánime del PLN al plan fiscal, el liderazgo del proyecto lo asumiera un subgrupo de la fracción liberacionista más inclinado hacia los temas locales, integrado

---

con el objetivo de promover y apoyar la descentralización política, funcional y administrativa del Estado costarricense a favor del fortalecimiento de los gobiernos locales. Por su parte, el sitio web oficial de la Asociación Nacional de Alcaldías e Intendencias indica que esta es una asociación privada integrada por alcaldías e intendencias de todo el país que tiene por misión el promover, asesorar y acompañar a las alcaldías e intendencias en la gestión y coordinación de políticas públicas que promuevan el desarrollo en todos los cantones del país.

por Thompson, Corrales, Ulate, entre otros. Finalmente, también es relevante el hecho de que un diputado oficialista lo firmó también: el diputado Luis Ramón Carranza, quien durante todo el periodo constitucional ha sido parte de la Comisión de Asuntos Municipales.

Pues bien, el grupo de diputaciones proponentes del proyecto de ley apostó por la tramitación rápida, lo que hicieron a través de la aplicación de una moción que dispensa de todo trámite (excepto el de publicación) a la iniciativa, según indica el artículo 177 del Reglamento Legislativo. La moción fue aprobada por cuarenta y cinco 45 legisladores en la sesión ordinaria n.º 35 del 1 de julio de 2019; únicamente, Pedro Muñoz, diputado del PUSC, votó en contra. Sin embargo, el expediente de ley, por razones que se desconocen de la opinión pública, no prosperó más allá de la aprobación de esta moción.

En esta misma línea, otro movimiento contundente del sector municipal a favor de la exclusión de las municipalidades de la regla fiscal estuvo compuesto por la presentación de una acción de inconstitucionalidad por parte de la alcaldesa de Alajuela Laura Chaves, en agosto de 2019 (Gutiérrez Wa Chong 2019)<sup>8</sup>. Durante ese mismo mes, en el marco de la celebración del día del régimen municipal, las instituciones representativas del régimen manifestaron que tendrían un acercamiento con la ministra Aguilar para abordar el tema (Delgado 2019b). A ese llamado se sumó Johnny Araya, alcalde de San José, en su discurso del 15 de septiembre de 2019 frente al presidente de la República, Carlos Alvarado y el presidente de la Asamblea Legislativa de ese entonces, Carlos Ricardo Benavides, en el contexto de la celebración de 198 años de vida independiente.

En dicho discurso, posteriormente publicado en medios de prensa escrita, Araya se refirió a las opciones en torno a la disputa por la regla fiscal:

---

<sup>8</sup> El mes de agosto coincide con el inicio de los procesos de presupuestación municipal en cada cantón del país para el año siguiente, según lo establece el Código Municipal (2020).

Esos son los dos escenarios posibles entre los que nos moveremos, la judicialización de las decisiones políticas, o bien, el ejercicio del magisterio de lo político por parte del cuerpo parlamentario elegido para ejercer la representación popular en la toma de decisiones, precisamente, políticas. (...)

La judicialización de la política implica un grave riesgo de convulsionar aún más el ya suficientemente crispado estado de malestar nacional. Sin embargo, a veces, ante medidas que solo solucionan los problemas a medias o son francamente erróneas, la ciudadanía y sus representantes no tenemos otra opción más que acudir a la instancia judicial. (Garza 2019)

La cita de Araya no solo demuestra un apoyo a la acción de inconstitucionalidad de la alcaldesa Chaves como una forma de dirimir el conflicto, sino que también realiza un importante llamado de atención al Poder Legislativo, en tanto encargado de asumir la responsabilidad política de cambiar la regla fiscal y su ámbito de aplicación, a propósito de las posibilidades de aprobar el expediente n.º 21 494. Es de destacar que ambas acciones fueron tomadas por alcaldías liberacionistas, en un contexto de representación política legislativa en el que Liberación Nacional mantenía tanto la fracción legislativa más grande como la presidencia de la Asamblea Legislativa.

Asimismo, otro importante movimiento fue la decisión de la Junta Directiva del IFAM de separarse de la posición del Gobierno y apoyar los esfuerzos de las instancias de representación municipal por excluir a las municipalidades de la regla fiscal. Esto implicó la salida de Marcela Guerrero, figura cercana a Alvarado, como presidenta ejecutiva del IFAM de la línea gubernamental, y el posicionamiento en favor de las acciones del régimen municipal (Chinchilla Cerdas 2019). A partir de esta decisión del IFAM, se planteó por primera ocasión una alternativa intermedia a la exclusión total de las municipalidades de la regla fiscal, lo cual Guerrero explicó:

(...) la otra alternativa que plantea IFAM es que el Congreso

ajuste la ley para que la regla fiscal solo se aplique a los fondos municipales que les gira el Poder Ejecutivo (Chinchilla Cerdas 2019).

Por lo tanto, todas estas acciones representaron la articulación del sector municipal contra la aplicación de la regla fiscal en las municipalidades. Desde luego, ello significó la llegada de importantes críticas recibidas desde grupos de presión cuya narrativa se mantenía en favor de la reducción del gasto público. En la coyuntura particular, el periódico *La Nación* fue el principal exponente de dicho discurso. Como consecuencia de las críticas, el sector municipal procedió a aclarar que cumplirían con la regla fiscal para 2021 pese a sus objeciones (Madrigal 2019). Ahora, durante el proceso también surgieron una serie de actores que plantearon su apoyo al sector municipal. Uno de estos actores fue el presidente de la Asociación Nacional de Empleados Públicos (ANEP), Albino Vargas, quien ejerció el liderazgo de los movimientos civiles a favor de la exclusión de las municipalidades de la regla fiscal (Vargas Barrantes 2021).

En abril de 2019, Vargas manifestó lo siguiente:

¡Se escuchó nuestro reclamo! La Unión Nacional de Gobiernos Locales se enfrenta a la ministra de Hacienda en defensa de la autonomía constitucional del régimen municipal. Lo dijimos: el «combo fiscal» dio una especie de «golpe de Estado» técnico. Esta es la realidad que sale a flote hoy: Régimen Municipal con autonomía constitucional versus Gobierno Central neoliberal y autoritario (Arrieta 2019a).

Como contraparte, el entonces presidente de la Asamblea Legislativa, Carlos Ricardo Benavides, opinó que:

(...) hay que ver con tranquilidad la reforma planteada por algunas municipalidades, ya que tenemos que garantizar que no se dé una eventual quiebra por razones fiscales en el futuro (Arrieta 2019a)

Lo anterior debido a que habilitar esta posibilidad generaría que otras entidades buscaran lo mismo. Esta división en la fracción parlamentaria liberacionista entre el criterio de Benavides (visión a la que se sumaron Ana Lucía Delgado, Yorleny León, Silvia Hernández y Jorge Fonseca) y el grupo que apoyó el proyecto de ley con su firma (María José Corrales, Roberto Thompson, Gustavo Viales) demuestra una escisión partidaria respecto a la visión programática sobre la descentralización y el saneamiento de las finanzas públicas.

Con la llegada del mes de octubre, la discusión coincidió con la convocatoria oficial a elecciones municipales para febrero de 2020 y con la salida de la ministra Rocío Aguilar, ferviente opositora a la exclusión de las municipalidades de la regla fiscal. Su salida se concretó tras la resolución de la Contraloría General de la República (CGR) sobre su responsabilidad en la generación del llamado *hueco fiscal* en el que se pagó deuda pública con recursos que no estaban presupuestados<sup>9</sup>. Por su parte, Rodrigo Chaves, quien la sustituyó, mantuvo la misma posición que su antecesora y recrudesció la postura del Ejecutivo sobre la necesidad de mantener a las municipalidades dentro de la regla fiscal para sanear las finanzas públicas.

En marzo de 2020, sin embargo, la discusión de la regla fiscal experimentó un giro inesperado que benefició a los gobiernos locales de manera parcial. Pasadas las elecciones municipales, la coyuntura de la pandemia por el COVID-19 ocasionó que las municipalidades pudieran demostrar ser la primera línea de atención de la emergencia y los brazos articuladores de las medidas sanitarias del Poder Ejecutivo en los territorios por lo cual se dio la oportunidad de traer nuevamente a la palestra pública la exclusión de la regla fiscal.

A lo interno de la corriente legislativa, desde la UNGL y la ANAI, se presentó el expediente n.º 21922 conocido como la *Ley para apoyar al contribuyente local y reforzar la gestión financiera de las mu-*

<sup>9</sup> Para ampliar sobre el tema, se recomienda revisar los informes del OPNA: La Costa Rica política en tiempos del coronavirus: I parte (n.º 1, año 4) y La Costa Rica Política en tiempos de coronavirus: II (n.º 2, año 4).

*nicipalidades ante la emergencia nacional por la pandemia de COVID-19*, que proponía una serie de ventajas y facilidades a las personas contribuyentes que vieron afectados sus ingresos económicos por la pandemia y que, por consiguiente, no podían hacer frente a sus obligaciones tributarias con las municipalidades. Además de ello, se proponía excluir a los gobiernos locales de la regla fiscal. El proyecto fue firmado por la diputada María José Corrales y treinta y nueve diputados y diputadas de otras fracciones políticas y se logró que fuera dispensado de todo trámite a excepción de la publicación mediante una moción de dispensa, según el artículo 177 del Reglamento Legislativo.

Para afinar dicha propuesta, se realizaron mesas de trabajo compuestas por las distintas fracciones políticas. El proyecto fue aprobado en primer debate con la votación de cuarenta y un diputados a favor y tres en contra (El País 2020), durante el último día hábil del directorio legislativo 2018 - 2019, lo que supone que dicho proyecto fue un elemento sustantivo para la negociación legislativa sobre la presidencia del Congreso, al menos de parte del PLN, que fue el partido que lo propuso<sup>10</sup>. Sin embargo, algunas personas legisladoras externaron su malestar de excluir a los gobiernos locales de la regla fiscal y mantuvieron la posición de buscar otras alternativas. Así lo expuso la legisladora Yorleny León Marchena, de Liberación Nacional, y el diputado Pedro Muñoz Fonseca, del PUSC, quienes tienen una posición mucho más cercana a las iniciativas del Gobierno Central central y una línea más de contención del gasto y menos *municipalista*.

La posición de este grupo de diputados y diputadas fue respaldada por la Contraloría General de la República, el Banco Central de Costa Rica y el Ministerio de Hacienda, los cuales obtuvieron el proyecto de ley desde el inicio. Tras su aprobación en primer debate, el ministro de Hacienda publicó una carta abierta

---

10 En dicha contienda, se enfrentaron Pablo Heriberto Abarca del PUSC y Eduardo Cruickshank de Restauración Nacional. Como manifestó el OPNA (2020) en su momento dicha negociación consolidó la alianza PLN - PAC - PRN y el desplazamiento del PUSC de este grupo, pues apostó a un discurso de oposición férrea desde el Legislativo.

al presidente Alvarado en la que manifestaba que:

(...) el Ministerio de Hacienda comparte el criterio de la Contraloría General de la República y del Banco Central de Costa Rica. Nos oponemos al proyecto. La indisciplina fiscal en tiempos normales es perjudicial para el país, con mucha más razón en tiempos de crisis (Murillo 2020b).

Asimismo, el diputado del Frente Amplio, José María Villalta, indicó que:

(...) este proyecto viene a subsanar un error de origen que viene desde la concepción de la Ley de Fortalecimiento a las finanzas públicas, como lo fue incluir a las municipalidades en la Regla Fiscal, por eso apoyo este proyecto de ley completamente porque las municipalidades nunca debieron estar incluidas en esta regla (El País 2020).

Bajo esta misma coyuntura, el 19 de mayo de 2020, un grupo de cuarenta alcaldías de todo el país, articuladas a través de la UNGL y la ANAI, se movilizó hacia las afueras de la Asamblea Legislativa para exigir a las diputaciones que se aprobara en segundo debate el proyecto de ley que: "libera a los gobiernos locales de la regla fiscal para poder disponer de más recursos para atender la crisis generada por la pandemia por el Coronavirus" (Canales 2020a).

Ahora bien, la aprobación en la Asamblea Legislativa de la regla fiscal en segundo debate el 19 de mayo de 2020 contó con el apoyo de representantes de todas las fracciones políticas. Con dicha aprobación se consolidó una disputa alrededor de la coherencia de los partidos políticos que exigieron al Poder Ejecutivo la contención del gasto público con la estricta aplicación de la regla fiscal y que, por otro lado, apoyaron la exclusión de los gobiernos locales de este mecanismo de contención del gasto, principalmente liderados por las fracciones del Partido Liberación Nacional y del Partido Unidad Social Cristiana.

En el Ejecutivo, la exclusión de los gobiernos locales de la regla fiscal implicó importantes quiebres alrededor de la figu-

ra del ministro de Hacienda, Rodrigo Chaves, quien, tras unos pocos meses en el cargo, optó por hacer de la lucha a favor de la regla fiscal su principal bandera y de su posición sobre la participación del régimen municipal en este mecanismo, su narrativa central (Alfaro 2020c). Así, tras manifestar públicamente su oposición al proyecto de ley n.º 21 922, pidió en una carta abierta al presidente Carlos Alvarado que vetara la ley recién aprobada. En el momento en que Alvarado firmó la ley para su entrada en vigencia, el ministro presentó su renuncia e indicó que: "(...) en tiempos tan extraordinarios es imperativo tomar decisiones valientes, oportunas y con pericia técnica", con lo que se refería a una agenda más amplia en favor de medidas extraordinarias para ser *fiscalmente responsable* tan solo ocho días después de la aprobación del proyecto de ley (Sequeira 2020a).

La nueva *Ley para apoyar al contribuyente local y reforzar la gestión financiera de las municipalidades ante la emergencia nacional por la pandemia de COVID-19* (ley n.º 9848) menciona, en el numeral 11, a las municipalidades y concejos municipales de distrito en el apartado de las exclusiones del título IV *Responsabilidad Fiscal de la República* de la ley n.º 9635, Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, del 3 de diciembre de 2018<sup>11</sup>.

A nuestro entender, es notable cómo los gobiernos locales establecieron sinergias con diferentes actores estratégicos en esta coyuntura para convertirse en un grupo de presión y generar acciones colectivas en defensa de la autonomía municipal. Políticamente, sin embargo, desde los sectores económicos en favor de la agenda pro-contención del gasto público, los diputa-

---

11 Pero la cobertura de esta exención no se da en las siguientes dimensiones: «aquellos recursos de los presupuestos de las municipalidades y concejos municipales de distrito, provenientes de transferencias realizadas por el Gobierno central» Ley n.º 9635 (2019). Lo que afirma entonces que está fuera de la regla fiscal los presupuestos municipales, exceptuando las transferencias que realiza el Gobierno a las corporaciones municipales. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Fortalecimiento de las finanzas públicas. Ley. Aprobado el 3 de diciembre de 2018. [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=87720](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=87720).

dos y diputadas impulsores de la propuesta de ley recibieron importantes críticas (Amelia Rueda 2020), en una pugna narrativa que condenó la separación de los diputados de la alianza del Gobierno de unidad nacional del criterio de la CGR, el BCCR y el MH.

Empero, los esfuerzos del sector municipal debieron reactivarse en el marco de la llegada de la agenda de negociación con el Fondo Monetario Internacional, la cual incluyó el proyecto de Ley de Empleo Público (ley n.º 21336) como iniciativa central. Antes de abordar dicho acápite de la coyuntura, a continuación, se analizan con más detalle los *ecos* de las elecciones municipales de 2020.

#### **4. Las elecciones municipales del año 2020 y sus ecos**

El proceso de elecciones municipales del año 2020 se caracterizó (en sus resultados) por la disminución de las alcaldías obtenidas por el Partido Liberación Nacional, el avance de la toma del poder por parte de partidos políticos locales, la dramática reducción en el número de mujeres alcaldesas electas (de doce a ocho) y el abstencionismo que se redujo de manera tímida (Murrillo 2020a). Destaca también la llegada a la escena municipal de partidos políticos que antes no habían logrado triunfos en alcaldías, como es el caso de Alianza Demócrata Cristiana (Cartago cantón central) y Unidos Podemos (Oreamuno). En dicho proceso, también desaparecieron el PASE y el FA de la escena política local, al menos en cargos de alcaldías.

En lo relativo al fenómeno de la reelección en 2022, cincuenta y un alcaldías lograron reelegirse, es decir, en el proceso electoral únicamente se renovaron el 38% de los puestos a alcaldías. Del total de alcaldías reelectas, treinta y dos lo hicieron bajo la bandera del PLN, siete del PUSC, cuatro del PAC y ocho de otras agrupaciones. En la coyuntura, esto conllevó

el planteamiento de una alianza multipartidista en la Asamblea Legislativa para presentar el proyecto de ley n.º 21.810 que plantea limitar la reelección indefinida de los distintos cargos en las elecciones municipales (Alfaro 2020b), también respaldados el llamado de atención de la OEA tras la observación electoral (Oviedo 2020). Ya existían en corriente legislativa variados intentos por impulsar reformas electorales en favor de dicha limitación a la reelección, sin embargo, fueron esfuerzos aislados de cada fracción política (Alfaro 2020a).

Una particularidad de dicho expediente es que fue firmado por cuarenta y un diputados y diputadas, de los cuales destacan los diputados del PNL Yorleny León, Wagner Jiménez y Silvia Hernández, reconocidos por sus posiciones en contra de excluir a las municipalidades de la regla fiscal. Sin embargo, se hizo público que dichos legisladores firmaron la propuesta a nombre propio y no tras la existencia de un acuerdo de fracción política. El golpe sobre la mesa al PLN no fructificó en favor de la reforma, debido a que la fracción mayoritaria de la Asamblea Legislativa la representan los liberacionistas y a que la alta fragmentación política y la correlación de fuerzas a lo interno le permitió al PLN poner múltiples obstáculos al avance de dicha iniciativa. A la fecha de cierre de este análisis, el proyecto de ley no ha avanzado, pues la Comisión de Asuntos Municipales tiene mayoría liberacionista (tres representantes), seguido del PUSC (dos representantes), lo cual constituye la mayoría de los miembros totales de la Comisión (siete integrantes).

Otro de los acontecimientos relevantes tras las elecciones municipales fue el relacionado con el recambio directivo en los órganos decisorios de las instituciones asociativas del régimen municipal, en especial en el Consejo Directivo de la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL). Mario Redondo, exdiputado y alcalde de Cartago electo para el periodo 2022 - 2026 derrotó en las elecciones municipales al alcalde del PLN, Rolando Rodríguez, presidente de la UNGL en el periodo 2012 - 2019. Este acontecimiento le permitió a Redondo, en el mar-

co del discurso de austeridad, desafiliar a la municipalidad de la UNGL y cuestionar a la institución, una vez electa la presidencia de Johnny Araya, alcalde de San José para el periodo 2020 – 2022 (Córdoba González 2020a).

Dicho cuestionamiento público y abierto, articulado también con reportajes de investigación de *Multimedios*, generó un cisma de salidas de municipalidades la UNGL como institución asociativa, salidas que su directora ejecutiva calificó como normales en el periodo de definición de presupuestos municipales (Córdoba 2020b) y que repercuten en la unión del régimen municipal. Así, este golpe al capital político de la UNGL se ubica temporalmente en la antesala de la discusión del proyecto de Ley de Empleo Público (expediente n. °21.336) en la Comisión de Gobierno y Administración, lo que pondría en duda la capacidad institucional de las instancias representativas del régimen municipal para articular acciones contra dicha iniciativa. Igualmente, en este contexto se suma la llegada de los cuestionamientos al Poder Ejecutivo en la gestión de la pandemia, elemento que se detalla a continuación.

## 5. Gestión de la pandemia por COVID-19

En materia de gestión de la emergencia, las alcaldías municipales tienen a su cargo la coordinación de los Comités Municipales de Emergencia, los cuales se articulan en el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo. Además, la Ley Nacional de Emergencias (n.° 8488), tipifica a las municipalidades como coordinadoras permanentes con las instituciones públicas, privadas, organismos no gubernamentales y la sociedad civil que trabajan en la atención de emergencias o desastres.

Por la relación más directa que se mantiene con la ciudadanía y el requerimiento de medidas localizadas, capaces de ser fiscalizadas en todo el territorio nacional, debido a la pandemia por COVID-19, la relevancia que tomaron las alcaldías, en su rol de liderazgo, y la administración municipal, en la disposición de re-

cursos logísticos de alcance territorial, se evidenció rápidamente en la pandemia.

Los apoyos que desde lo local se plantearon para la gestión de la emergencia se corresponden con medidas de amplio rango y variedad, como, por ejemplo, la repartición de diarios de alimentación a familias con escasos recursos que debieron cumplir periodos de aislamiento, la fiscalización de protocolos en los comercios, la gestión de espacios públicos e, incluso, la estructuración de programas de subsidio por la pérdida de empleo complementarias a las del Gobierno Central.

Así lo reconoció para *Semanario Universidad* Johnny Araya, alcalde de San José:

(...) hemos mostrado un protagonismo mayor del que se veía porque en una crisis como esta somos brazos ejecutores importantísimos. Somos los que garantizamos los bares cerrados, los que hacemos llegar ayudas a las familias y hay un liderazgo en el que la gente cree (Murillo 2020c).

Esa visión la complementa Mario Redondo, alcalde de Cartago, quien expresó que:

(...) el Gobierno Central central deja espacios en el espectro que definitivamente podemos ocupar los alcaldes. Es más, no hay forma más eficiente de abordar la pandemia que no sea involucrando lo local. El Ministerio de Salud no tiene una institucionalidad que le garantice presencia en los territorios (Murillo 2020c).

Sin embargo, la relación con el Poder Ejecutivo, conforme avanzó la coyuntura y se evidenció un debilitamiento del liderazgo de este en la materia, agudizó el hecho de que las alcaldías, por cuenta propia o en coordinación con las instancias del régimen municipal, actuaran como voces disidentes de las medidas propuestas por el Ejecutivo. Tal es el caso del rol que cumplió el alcalde de Garabito, Tobías Murillo, al relatar la afectación que tenían los comercios locales y turísticos de la zona, debido a la restricción vehicular. Así también lo hizo el alcalde de San

Carlos, Alfredo Córdoba, respecto a la gestión de albergues para personas con COVID-19, a lo que siguió la reacción institucional de la UNGL y la ANAI (Delgado 2020a).

A partir de esto, se propició un espacio del sector municipal con el Poder Ejecutivo en el que también participaron como invitados miembros del sector privado (Presidencia de la República de Costa Rica 2020), en favor de al menos dos medidas: la posibilidad de conocer con mayor antelación las medidas sanitarias y la posibilidad de unificar la restricción vehicular en zonas de alerta naranja y alerta amarilla (Chacón 2020).

Las declaraciones de la directora ejecutiva de la UNGL, Karen Porras, evidenciaron una estrategia más general de enfrentamiento con el Poder Ejecutivo sobre el tema, al reafirmar el protagonismo de las alcaldías:

(...) el Poder Ejecutivo debe entender que sus decisiones tienen que generar confianza en la población, sin embargo, actualmente parece que las mismas se toman de forma improvisada. Las alertas deben ser premeditadas y conversadas de previo con los alcaldes que son quienes deben hacerle frente a la afectación más directa de los cantones (Taboada 2020).

En este sentido, las sinergias del régimen municipal con el sector privado representaron el inicio de los cuestionamientos al Ejecutivo sobre la gestión de la pandemia por COVID-19, tras meses de aceptación de las medidas por parte de la población. Asimismo, lo logrado en la reunión con el Ejecutivo no impidió que un grupo de alcaldías valorara como insuficientes los acuerdos y demandara en el Tribunal Contencioso Administrativo al Estado costarricense (May Grosser 2020). Lo anterior generó que en noviembre se reviviera la pugna a propósito del pronunciamiento del Tribunal Contencioso Administrativo mediante la Resolución n.º 552-2020.

Posterior a este proceso particular, y con la llegada del debate nacional alrededor de la discusión de la agenda con el Fondo Monetario Institucional, los gobiernos locales, representados

por la UNGL y la ANAI a nivel institucional, participaron en la mesa de diálogo multisectorial convocada por el Poder Ejecutivo.

## **6. La llegada de la agenda con el FMI: Ley de Empleo Público**

Dentro de los acuerdos que conforman la agenda política del Poder Ejecutivo con el FMI para lograr futuros empréstitos, se encuentra la Ley Marco de Empleo Público (expediente n. ° 21.336), la cual pretende regular las relaciones estatutarias, de empleo público y de empleo mixto entre la administración pública y las personas servidoras públicas y así propiciar que, ante igual trabajo, idénticas condiciones de eficiencia, puesto, jornada y condiciones, se tenga un salario igual y así erradicar las disparidades existentes en los regímenes de empleo público.

La agenda con el FMI también involucra proyectos de ley vinculados con el impuesto solidario de la vivienda o impuesto a las casas de lujo, la incorporación de la renta global dual al ordenamiento jurídico, el establecimiento de un impuesto a las loterías, entre otros. Sin embargo, por la naturaleza de las propuestas de carácter impositivo y el arrastre del desgaste político de las fracciones legislativas que apoyaron al Poder Ejecutivo con la aprobación del plan fiscal del año 2018, rápidamente las manifestaciones contra la aprobación de nuevos impuestos se hicieron pública por parte de fracciones como el PUSC y el PLN.

En el consenso político más amplio, tras la aprobación de nuevos impuestos, correspondía dar prioridad al proyecto que sirve de base a una narrativa de disminución del gasto público, frente a la priorización de las demás iniciativas que incorpora la agenda de negociación con el FMI relacionadas con ampliar impuestos. Asimismo, esta iniciativa impulsada por el Ejecutivo, en aras de cumplir con las obligaciones internacionales, ha afectado

la autonomía reconocida constitucionalmente de una serie de instituciones y sectores como las universidades públicas, los gobiernos locales y la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS).

Además de lo anterior, el proyecto de empleo público implicaba, en su versión original, una afectación directa a la gestión de la carrera administrativa municipal establecida en el título V del Código Municipal, en tanto sometía a las municipalidades a la rectoría del MIDEPLAN o, en su defecto, de la Dirección General de Servicio Civil, según se disputó en la escena legislativa.

Esto se entiende en razón de que la agenda política hegemónica en el ámbito económico es contraria a los procesos de descentralización y a la autonomía municipal reconocida constitucionalmente. Así, el proyecto amenazó de manera tajante y directa a los gobiernos locales, los cuales tomaron una serie de medidas para contrarrestar los efectos de dicha amenaza. El movimiento más importante ejecutado a través de la Unión Nacional de Gobiernos Locales fue la incorporación y negociación de la moción número 137 en el marco de la Comisión de Gobierno y Administración que excluía a las municipalidades del plan (Bravo 2021b).

El apoyo a la propuesta de la UNGL por parte del legislador del PLN, Luis Fernando Chacón, y del PAC, a través de Víctor Morales Mora, implicó un quiebre nuevamente en las fracciones políticas del PLN y del PAC:

(...) Porras también admitió que, para plantear sus posiciones, la UNGL sostuvo conversaciones con Luis Fernando Chacón, jefe de bancada del PLN; y con Víctor Morales Mora, del PAC, quien también es presidente de la Comisión de Gobierno. A los dos legisladores, aseguró, su equipo les envió la propuesta (Bravo 2021b).

Dicha moción fue rápidamente revertida, tras la insistencia del Poder Ejecutivo (Cambio Político, 2021) y de las fracciones políticas y sus subgrupos que han manifestado posiciones contrarias a la autonomía municipal. Esto se hizo a través de una

moción presentada por la diputada liberacionista Yorlery León para ser analizada en el plenario, la cual revertía lo logrado por las universidades públicas y las municipalidades en el trámite de mociones de fondo en la Comisión de Gobierno y Administración. Dicha moción fue avalada por la mayoría del Plenario Legislativo (Bravo 2021a).

Lo anterior, por su parte, ocasionó que las corporaciones municipales establecieran sinergias con actores estratégicos para constituir un bloque de oposición a este proyecto de ley, mediante procesos de incidencia política y acciones colectivas como la movilización en las calles de una gran parte del funcionariado municipal. Por ejemplo, en los primeros meses del año 2021, se identificó una estrecha relación entre los gobiernos locales, las instituciones gremiales de estos (UNGL y ANAI), la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP) y la fracción legislativa del Partido Liberación Nacional.

Así, según Pomareda García (2021):

(...) las dos entidades que agrupan a las autoridades políticas del régimen municipal, que son la Asociación Nacional de Alcaldías e Intendencias (ANAI) y la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL) están en contra del proyecto. El diputado liberacionista Gustavo Viales informó a este medio que legisladores del PLN se reunieron con personeros de gobiernos locales y de la ANAI para ver mociones de consenso.

Aunado a ello, desde el Consejo Directivo de la UNGL se apoyaron las movilizaciones organizadas por la ANEP en contra de este proyecto de ley, porque se "acordó invitar a sus agremiados en todo el país a sumarse a las protestas en defensa de la autonomía municipal" (Ugarte 2021).

Por medio de estas presiones y demandas por parte del funcionariado municipal, los sindicatos y la estructura decisoria de las corporaciones municipales cuestionaron fuertemente la constitucionalidad de este proyecto en el seno de la Asamblea Legislativa, lo que ocasionó que varias diputaciones realizaran

una consulta de constitucionalidad de este expediente, en cuya sentencia se reconocieron importantes lesiones a la autonomía municipal.

## 7. Conclusiones

Tras el recuento realizado en este análisis sobre los elementos más relevantes de la coyuntura 2017-2021, resaltan las encrucijadas del discurso de descentralización y respeto a la autonomía municipal frente al establecimiento de una agenda política y económica hegemónica que cuestiona el entendimiento sobre dos niveles de gobierno autónomos que deben coordinar y articularse entre sí para brindar mejores servicios a la ciudadanía.

Los actores políticos frente a esta disyuntiva han optado por escoger cuidadosamente las luchas en que apoyan su base municipal, en aras de no fragmentar acuerdos con las elites, a la vez que las bases partidarias que se encuentran en los gobiernos locales se mantienen a la defensiva y, en ocasiones, pasivas frente a victorias intermedias o inacabadas. Esto ha generado fracturas a lo interno de los partidos políticos como instancias de organización en que conviven intereses por obtener tanto poder local, como poder de alcance nacional a través de los procesos electorales.

La reconstitución del sistema político hacia unas elecciones municipales que ganen relevancia (y con el poder local organizado a través de sus instancias representativas para seguir aumentando su poder y garantizar un statu quo sobre asuntos de su interés) presiona a los partidos políticos hacia la búsqueda de equilibrios complejos de obtener.

La responsabilidad de mantener su propia relevancia y la de sus figuras políticas que recae sobre el nivel subnacional del Gobierno exige un proceso permanente de búsqueda de acuerdos políticos y de presencia mediática para competir efectivamente con instancias del Gobierno Central. Esto se lleva a cabo con capacidades institucionales limitadas por condiciones presu-

puestarias paupérrimas y por el establecimiento de un marco de competencias cada vez más amplio que pone presión de la ciudadanía para que el gobierno local atienda sus intereses y le brinde servicios locales de calidad, lo que debe hacer sin nuevas fuentes de financiamiento.

Las pugnas de poder, en consecuencia, continuarán latentes con momentos de quiebre en los que se evidenciarán las contradicciones del Estado en cuanto a la forma en la que está diseñado y las luchas de poder que se desatan alrededor de la imposición de la agenda económica hegemónica, contraria a la supervivencia del poder desde lo local.

## Referencias bibliográficas

- Amelia Rueda. 2020. «Lea la carta de renuncia de Rodrigo Chaves como ministro de Hacienda». *Amelia Rueda*, 28 de mayo. Acceso el 19 de enero de 2022. <https://www.ameliarueda.com/nota/lea-la-carta-de-renuncia-de-rodrigo-chaves-como-ministro-de-hacienda>
- Arrieta, Esteban. 2019a. «Municipios reclaman autonomía y se rebelan contra regla fiscal». *La República*, 4 de abril. Acceso el 19 de enero de 2022. <https://www.larepublica.net/noticia/municipios-reclaman-autonomia-y-se-rebelan-contra-regla-fiscal>
- Arrieta, Esteban. 2019b. «Carlos Ricardo Benavides pide análisis "tranquilo" de regla fiscal para municipios». *La República*, 17 de septiembre. <https://www.larepublica.net/noticia/carlos-ricardo-benavides-pide-analisis-tranquilo-de-regla-fiscal-para-municipios> Acceso el 19 de enero de 2022.
- Aguirre Raftacco, Eugenia. 2020. «Elecciones Municipales 2020. Boletín Especial». *Observatorio de la Política Nacional*. Costa Rica: Observatorio de la Política Nacional. Acceso el día 19 de enero de 2022. <https://opna.ucr.ac.cr/index.php/es/catalogo-5/boletines-especiales/131-boletin-especial-elecciones-municipales-2020>
- Alfaro, Josué. 2020a. «Diputados postergan discusión de topo a reelección de alcaldías por las municipales 2020». *Amelia Rueda*, 6

- de enero. Acceso el 19 de enero de 2022. <https://www.vozyvoto.org/nota/diputados-discutiran-topes-a-reelecciones-municipales-hasta-pasadas-2020>
- Alfaro, Josué. 2020b. «Fracciones mayoritarias, menos PLN, se unen para limitar reelecciones en alcaldías». *Amelia Rueda*, 18 de febrero. Acceso el 19 de enero de 2022. <https://www.ameliarueda.com/nota/fracciones-mayoritarias-menos-pln-se-unen-para-limitar-reelecciones-en-alca>
- Alfaro, Josué. 2020c. «Ministro de Hacienda se opone a levantamiento de regla fiscal para municipios, pide más “disciplina”». *Amelia Rueda*, 6 de mayo. Acceso el 19 de enero de 2022. <https://www.ameliarueda.com/nota/hacienda-se-opone-levantamiento-de-regla-fiscal-para-municipalidades>
- Bravo, Josué. 2021a. «Diputados reincorporan a universidades y municipalidades en reforma al empleo público». *La Nación*, 8 de abril. Acceso el 19 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/diputados-reincorporan-a-universidades-y/J54QVWKF2BFU5HPK52PJQ3ILAY/story/>
- Bravo, Josué. 2021b. «Diputados también excluyeron a municipalidades del plan de empleo público». *La Nación*, 15 de marzo. Acceso el 19 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/diputados-tambien-excluyeron-a-municipalidades-de/LUB2ZOTTUZZCGHNQLJQ377QH62M/story/>
- Cambio Político. 2021. «Alvarado pide incluir a universidades y municipalidades en la reforma al empleo público». *Cambio Político*, 20 de marzo. Acceso el 19 de enero de 2022. <https://cambio-politico.com/alvarado-pide-incluir-a-universidades-y-municipalidades-en-reforma-al-empleo-publico/154777/>
- Canales, Danny. 2020a. «40 alcaldes piden aprobación de proyecto que los libera de regla fiscal». *La República*, 19 de mayo. Acceso el 19 de enero de 2022. <https://www.larepublica.net/noticia/40-alcaldes-piden-aprobacion-de-proyecto-que-los-libera-de-regla-fiscal>
- Canales, Danny. 2020b. «Crece el movimiento de alcaldes del PLN para escoger candidato presidencial de consenso». *La República*, 16 de octubre. Acceso el 19 de enero de 2022. <https://www.larepublica.net/noticia/crece-movimiento-de-alcaldes-del-pln-para-escoger-candidato-presidencial-de-consenso>
- Chacón, Eysel. 2020. «Gobierno anunciará cambios en medidas tras reunión con cámaras y alcaldes». *SINART*, 7 de agosto. Acceso el

- 19 de enero de 2022. <https://costoricamedios.cr/2020/08/07/gobierno-anunciara-cambios-en-medidas-tras-reunion-con-comarcas-y-alcaldes/>
- Chaves, Danilo. 2020. «Alcaldes alcanzan más de por lo que iban en Asamblea del PLN». *La Reacción*, 12 de diciembre. Acceso el 19 de enero de 2022. [https://lareaccioncr.com/alcaldes-alcanzan-mas-de-por-lo-que-iban-en-asamblea-del-pln/?fbclid=IwAR2nkSKnQqbYrnk0MO3caccvaiNLMAZRAz4Ra1\\_Wb1fySJ3NK-T1ffbbqcQI](https://lareaccioncr.com/alcaldes-alcanzan-mas-de-por-lo-que-iban-en-asamblea-del-pln/?fbclid=IwAR2nkSKnQqbYrnk0MO3caccvaiNLMAZRAz4Ra1_Wb1fySJ3NK-T1ffbbqcQI)
- Chinchilla Cerdas, Sofía. 2019. «IFAM se sale de línea de Gobierno sobre regla fiscal en municipalidades». *La Nación*, 11 de septiembre. Acceso el 19 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/ifam-se-sale-de-linea-de-gobierno-sobre-regla/SGXQZYP5L5CHBN7QQAVB2L2SC4/story/>
- Chinchilla, Daniel. 2020. «Alcaldes acuden a Tribunal Contencioso contra la restricción vehicular». *CRHoy*, 10 de agosto. Acceso el 19 de enero de 2022. <https://wwwcrhoy.com/nacionales/alcaldes-acuden-a-tribunal-contencioso-contra-la-restriccion-vehicular/>
- Córdoba González, Juan Diego. 2020a. «Johnny Araya liderará Unión de Gobiernos Locales en crisis por pandemia: “Pedimos mayor flexibilidad de las medidas sanitarias”». *La Nación*, 5 de agosto. Acceso el 19 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/gobierno/johnny-araya-electo-para-liderar-union-nacional-de/4DCIBB4VQBCXPA54LLKAKWTF3Y/story/>
- Córdoba González, Juan Diego. 2020b. «Directora de UNGL sobre desafiliaciones: “Más que el tema presupuestario, nos duele la separación del régimen municipal”». *La Nación*, 1 de septiembre. Acceso el 19 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/gobierno/directora-de-un-gl-sobre-desafiliaciones-mas-que/JUBKQEWNEJGRZPCLRBQW6CO3YI/story/>
- Córdoba González, Juan Diego. 2020c. «Alcaldes anuncian demanda contra el Estado por medidas para enfrentar la emergencia de covid-19». *La Nación*, 9 de noviembre. Acceso el 19 de enero de 2022. Acceso el 19 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/gobierno/alcaldes-demandaran-al-estado-por-medidas-para/UWJWMEIUQBDBLBDZOTSFBB43U2E/story/>
- Córdoba, Javier. y Rita Valverde. 2018. «Carlos Alvarado defiende reforma fiscal en su primera celebración de la independencia

- como presidente». *Semanario Universidad*, 14 de septiembre. Acceso el 19 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/ultima-hora/carlos-alvarado-defiende-reforma-fiscal-en-su-primera-celebracion-de-la-independencia-como-presidente/>
- Delgado, Gustavo. 2020a. «Alcalde de Garabito logra apoyo del resto de Alcaldías para exigirle al Gobierno cambios en las medidas sanitarias». *Eco Municipal*, 12 de agosto. Acceso el 19 de enero de 2022. Acceso el 19 de enero de 2022. <https://ecomunicipal.co.cr/alcalde-de-garabito-logra-apoyo-del-resto-de-alcaldias-para-exigirle-al-gobierno-cambios-en-las-medidas-sanitarias/>
- Delgado, Gustavo. 2019b. «El Régimen Municipal conmemora su día con el ceño fruncido». *Eco Municipal*, 27 de agosto. Acceso el 19 de enero de 2022. <https://ecomunicipal.co.cr/regimen-municipal-conmemora-su-dia-con-el-ceno-fruncido/>
- El País. 2020. «Municipalidades costarricenses excluidas de la Regla Fiscal para enfrentar crisis por Covid-19». *El País*, 30 de abril. <https://www.elpais.cr/2020/04/30/municipalidades-costarricenses-excluidas-de-la-regla-fiscal-para-enfrentar-crisis-por-covid-19/>
- Flórez-Estrada Pimentel, María. 2021. «FMI aprueba un acuerdo ampliado por US\$ 1.778 millones para Costa Rica». *Semanario Universidad*, 1 de marzo. Acceso el 19 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/pais/fmi-aprueba-un-acuerdo-ampliado-por-us-1-778-millones-para-costa-rica/>
- Gómez, Tomás. 2020. «Gobierno firma ley para eximir a municipalidades de regla fiscal pese a petición de veto del Ministro de Hacienda». *El Observador*, 20 de mayo. Acceso el 19 de enero de 2022. <https://observador.cr/gobierno-firma-ley-para-eximir-a-municipalidades-de-regla-fiscal-pese-a-peticion-de-veto-del-ministro-de-hacienda/>
- Gudiño, Ronny. 2021a. «¿Qué tareas le pide el FMI a Costa Rica y cuándo deben cumplirse?» *La República*, 2 de marzo. Acceso el 19 de enero de 2022. <https://www.larepublica.net/noticia/que-tareas-le-pide-el-fmi-a-costa-rica-y-cuando-deben-cumplirse>
- Gudiño, Ronny. 2021b. «FMI le fija sus requisitos claros a Costa Rica». *La República*, 3 de marzo. Acceso el 19 de enero de 2022. <https://www.larepublica.net/noticia/que-tareas-le-pide-el-fmi-a-costa-rica-y-cuando-deben-cumplirse>
- Gutiérrez Wa Chong, Tatiana. 2019. «Alcaldesa presenta acción de inconstitucionalidad para que regla fiscal no se aplique a munic-

- ipalidades». *AM Prensa*, 21 de agosto. Acceso el 19 de enero de 2022. <https://amprensa.com/2019/08/alcaldesa-presenta-accion-de-inconstitucionalidad-para-que-regla-fiscal-no-se-aplique-a-municipalidades/>
- Madrigal, Luis Manuel. 2020. «Pedido de veto a salida de municipalidades de la Regla Fiscal motivó salida de Rodrigo Chaves». *Delfino*, 20 de mayo. Acceso el 19 de enero de 2022. <https://delfino.cr/2020/05/pedido-de-veto-a-salida-de-municipalidades-de-la-regla-fiscal-motivo-salida-de-rodrigo-chaves>
- Madrigal, Rebeca. 2019. «Municipalidades afirman que cumplirán regla fiscal en 2020 aunque mantienen objeciones». *La Nación*, 20 de septiembre. Acceso el 19 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/municipalidades-afirman-que-cumpliran-reglafiscal/5E45ZZ2M3NFQDJWKNKU7OS7YCQ/story/>
- May Grosser, Sebastián. 2020. «Alcaldes piden medida cautelar para unificar restricción vehicular en todo el país». *Delfino*, 10 de agosto. Acceso el 19 de enero de 2022. <https://delfino.cr/2020/08/alcaldes-piden-medida-cautelar-para-unificar-restriccion-vehicular-en-todo-el-pais>
- Muñoz, Fernando. 2020. «Alcaldes califican de ‘prepotente’ al gobierno y anuncian demanda por restricción vehicular». *Monumental*, 09 de noviembre. Acceso el 19 de enero de 2022. <https://www.monumental.co.cr/2020/11/09/alcaldes-califican-de-prepotente-al-gobierno-y-anuncian-demanda-por-restriccion-vehicular/>
- Murillo, Álvaro. 2020a. «Elecciones municipales en 82 pequeños mundos revelan cuatro grandes respuestas». *Semanario Universidad*, 5 de febrero. Acceso el 19 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/pais/elecciones-municipales-en-82-pequenos-mundos-revelan-cuatro-grandes-respuestas/>
- Murillo, Álvaro. 2020b. «Entre alcaldes, diputados y Presidencia: recovecos de la ley que Hacienda pide vetar». *Semanario Universidad*, 20 de mayo. Acceso el 19 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/pais/entre-alcaldes-diputados-y-presidencia-recovecos-de-la-ley-que-hacienda-pide-vetar/>
- Murillo, Álvaro. 2020c. «Pandemia catapulta poder político de alcaldes». *Semanario Universidad*, 26 de agosto. Acceso el 19 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/pais/pandemia-cat>

- apulta-poder-politico-de-alcaldes/
- Naranjo, Fernando. 2018. «La crisis de los años 80 y la de hoy». *La República*, 19 de febrero. Acceso el 19 de enero de 2022. <https://www.larepublica.net/noticia/la-crisis-de-los-anos-80-y-la-de-hoy>
- Observatorio de la Política Nacional. 2020. «Análisis de coyuntura política nacional. La Costa Rica política en tiempos del FMI». Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica. Acceso el 19 de enero de 2022. <https://opna.ucr.ac.cr/index.php/es/catalogo-5/analisis-de-coyuntura/193-coyuntura-agosto-septiembre-2020>
- Observatorio de la Política Nacional. 2020. «Análisis de la Coyuntura Política Nacional: La Costa Rica política en tiempos del FMI, n. o 3». Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica. Acceso el 19 de enero de 2022. <https://opna.ucr.ac.cr/index.php/es/catalogo-5/analisis-de-coyuntura/193-coyuntura-agosto-septiembre-2020>
- OCDE. 2017. «Costa Rica: la reforma tributaria es necesaria para garantizar un crecimiento inclusivo». Acceso el 19 de enero de 2022. <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/costa-rica-la-reforma-tributaria-es-necesaria-para-garantizar-un-crecimiento-inclusivo.htm>
- Oviedo, Esteban. 2020. «OEA recomienda a Costa Rica limitar la reelección indefinida de alcaldes». *La Nación*, 3 de febrero. Acceso el 19 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/oea-recomienda-a-cost-rica-limitar-la-reeleccion/OVR5GIP5T-5CYXG3DVH4GH36P44/story/>
- Oviedo, Esteban. 2018. «Carlos Alvarado firma la reforma fiscal y anuncia sus próximos 5 pasos». *La Nación*, 4 de diciembre. Acceso el 19 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/carlos-alvarado-firma-la-reforma-fiscal/KZ44DQLPX-VFXVJQKMENURVXL4A/story/>
- Pérez, Wendy. 2021. «Diputados presentan consulta de constitucionalidad a proyecto de empleo público». *El Mundo*, 17 de junio. Acceso el 19 de enero de 2022. <https://www.elmundo.cr/costa-rica/diputados-presentan-consulta-de-constitucionalidad-a-proyecto-de-empleo-publico/>
- Pomareda García, Fabiola. 2021. «Trabajadores municipales protestan y alcaldes se reúnen con diputados liberacionistas para que excluyan a municipalidades de la Ley de Empleo Público». *Semanario*

- Universidad*, 22 de febrero. Acceso el 19 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/pais/empleados-municipales-protestan-y-alcaldes-se-reunen-con-diputados-liberacionistas-para-que-excluyan-a-municipalidades-de-ley-de-empleo-publico/#:~:text=País%20Asamblea%20Legislativa-,Trabajadores%20municipales%20protestan%20y%20alcaldes%20se%20reúnen%20con%20diputados%20liberacionistas,de%20Ley%20de%20Empleo%20Público&text=“No%20puede%20ser%20que%20este,propia%20autonomía”%2C%20expresó%20Varela.>
- Presidencia de la República de Costa Rica. 2020. «Presidente se reunirá con Alcaldes y el sector privado». Comunicado de prensa, 6 de agosto. Acceso el 19 de enero de 2022. <https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2020/08/presidente-se-reunira-con-alcaldes-y-el-sector-privado/>
- Quirós Navarro, Bharley. 2021. «Universidades y munis dentro de Empleo Público». *Diario Extra*, 9 de abril. Acceso el 19 de enero de 2022. <https://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/446856/universidades-y-munis-dentro-de-empleo-p-blico>
- Sequeira, Aarón. 2020a. «Diputada que promovió eximir de regla fiscal a municipios: “Nos toca asumir nuestra responsabilidad”». *La Nación*, 12 de junio. Acceso el 19 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/diputada-que-promovio-eximir-de-regla-fiscal-a/ZPE7JLP735EHLDP0FXWY2VRCUU/story/>
- SequeiraAarón. 2019b. «Diputados de cinco partidos proponen liberar a municipalidades de tope a gasto». *La Nación*, 26 de junio. Acceso el 19 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/diputados-de-cinco-partidos-proponen-liberar-a/WID5CP4ZPBHBN06D3TX5D2XE6M/story/>
- Sequeira, Aarón. 2020c. «Alcaldes piden escoger candidato presidencial del PLN sin convención». *La Nación*, 13 de octubre. Acceso el 19 de enero de 2022. <https://www.nacion.com/el-pais/politica/alcaldes-piden-escoger-candidato-presidencial-del/ZRTRJ0JN-VJFLZFTBIVTUPO5524/story/>
- Soto Sibaja, Juan Enrique. 2019a. «Diputados de oposición molestos por exclusión de la CCSS de la regla fiscal». *Monumental*, 13 de agosto. Acceso el 19 de enero de 2022. <https://www.monumental.co.cr/2019/08/13/diputados-de-oposicion-molestos-por-exclusion-de-la-ccss-de-regla-fiscal/>

- Soto Sibaja, Juan Enrique. 2021b. «Alcaldes del PAC optan por apoyar precandidatura de Welmer Ramos de cara a convención interna». *Monumental*, 19 de julio. Acceso el 19 de enero de 2022. <https://www.monumental.co.cr/2021/07/19/alcaldes-del-pac-optan-por-apoyar-precandidatura-de-welmer-ramos-de-cara-a-convencion-interna/>
- Taboada, Mario. 2020. «Alcaldes exigen voz en imposición de restricciones». *Diario Extra*, 21 de julio. Acceso el 19 de enero de 2022. [https://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/424632/alcaldes-exigen-voz-en-imposicion-de-restricciones?fb\\_comment\\_id=4116743221700250\\_5641715332536357](https://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/424632/alcaldes-exigen-voz-en-imposicion-de-restricciones?fb_comment_id=4116743221700250_5641715332536357)
- Ugarte, Óscar. 2021. «Unión de Gobiernos Locales apoyará manifestación en contra de Ley de Empleo Público de este martes». *Semanario Universidad*, 22 de marzo. Acceso el 19 de enero de 2022. <https://semanariouniversidad.com/pais/union-de-gobiernos-locales-apoyara-manifestacion-en-contra-de-ley-de-empleo-publico-de-este-martes/>
- Vargas Barrantes, Albino. 2021. «Elecciones municipales y regla fiscal. Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados». ANEP, 30 de enero. Acceso el 19 de enero de 2022. <https://anep.cr/elecciones-municipales-y-regla-fiscal/>



## CAPÍTULO ESPECIAL 2

# La reaparición de la protesta social: procesos de rearticulación de los movimientos sociales y construcción del problema público en Costa Rica en el año 2019

STUART CHAVARRÍA CHINCHILLA

### 1. Introducción

El presente capítulo se propone identificar cómo se estructuraron los movimientos sociales después de las movilizaciones en contra del *combo fiscal* y ante un nuevo ciclo de protestas en Costa Rica. Específicamente, cómo se rearticularon las relaciones del movimiento social en Costa Rica, en términos de sus objetivos, alianzas y repertorios de acción en el periodo del 4 de diciembre

de 2018<sup>1</sup> al 30 de septiembre de 2019<sup>2</sup>. Al respecto, se considera que este proceso de rearticulación o replanteamiento de las estrategias terminó dificultando una construcción clara del problema público (en la coyuntura a analizar) e impidió que los sectores que conformaron las movilizaciones tuvieran la claridad necesaria para defender el objetivo común, el cual, inicialmente, los aglutinó como un movimiento social.

En particular, este trabajo posee un enfoque de abajo hacia arriba, pues mediante el análisis de coyuntura se busca la correcta inserción de los movimientos sociales y resalta algunos insumos y puntos a tomar en cuenta para futuras movilizaciones. Por lo tanto, el análisis se concentra en apuntar qué aspectos (tales como la construcción del problema público y la claridad que tengan las distintas organizaciones y personas que componen el movimiento) debe tomar en cuenta un movimiento social si desea alcanzar sus objetivos propuestos.

Es importante el período de estudio porque el movimiento social costarricense, tras la derrota sufrida con la aprobación de la reforma fiscal en el 2018, tuvo que enfrentar una serie de desafíos que lo obligaron a ejecutar cambios en términos de sus objetivos, alianzas y repertorios. Sin embargo, se observa que este proceso no se gestionó de la mejor manera ya que, con la suma de nuevos actores, se agregaron también demasiadas demandas sectoriales que dificultaron una construcción clara del problema público ante la ciudadanía. En este sentido, al haber tantas demandas, no solo se llegó a entorpecer la construcción del problema público, sino que también se perdió la claridad del objetivo común que los aglutinaba como movimiento, lo cual tuvo serias consecuencias para las movilizaciones.

En síntesis, el capítulo analiza el retorno de la protesta y la

1 Fecha en que se publica la *Ley para el fortalecimiento de las finanzas públicas* (expediente n. o 20 580) con lo que se ve el fracaso del objetivo central del movimiento social costarricense en el 2018.

2 Se selecciona esta fecha pues ya para octubre las demandas y los problemas públicos se concentraban en otros aspectos como las manifestaciones de los estudiantes universitarios en contra del redireccionamiento del presupuesto universitario.

conflictividad social en Costa Rica como parte de los cambios estructurales que ha sufrido el país y, por lo tanto, postula que se debe entender el surgimiento del descontento social como consecuencia indirecta del deterioro de las condiciones sociales y económicas. En este sentido, resulta importante averiguar cómo fue el proceso de replanteamiento de las estrategias, pues aparece a partir del fracaso de las movilizaciones del 2018 y durante el 2019 genera dinámicas muy particulares, como el surgimiento de nuevos actores y demandas, los cuales trajeron consigo nuevos desafíos que el movimiento no supo gestionar.

A continuación, se presenta una tabla que resume la aplicación de la metodología al caso de análisis.

**Tabla 7.1. Coyuntura: "huelga intermitente y progresiva"**

Acontecimiento	
	- Diciembre 2018: se aprueba la «Ley para el fortalecimiento de las finanzas públicas» (expediente n.º 20 580).
	- Diciembre 2018: se publican, en el diario oficial La Gaceta, los proyectos de la «Ley para brindar seguridad jurídica sobre la huelga y sus procedimientos» (expediente n.º 21 049) y de la Ley Declaratoria De Servicios Públicos Esenciales (expediente n.º 21 097).
	- Diciembre 2018: se da a conocer una lista de contribuyentes con cero ganancias.
	- Enero 2019: se retiran varias organizaciones con el fin de replantear sus estrategias.
	- Mayo 2019: comienza la suma de nuevos actores y demandas.
	- Junio 2019: oficialmente inicia la huelga intermitente y progresiva.
	- Junio 2019: los actores nuevos se articularon con los viejos y ejecutaron una serie de acciones colectivas para exigir el cumplimiento de sus demandas generales y sectoriales.
	- Julio 2019: se llega al más alto nivel de conflictividad durante las protestas del 2019.
	- Julio 2019: la mala gestión de los objetivos y prioridades vuelve poco claro el problema público y el movimiento comienza a debilitarse.
	- Septiembre 2019: la conflictividad y las protestas decaen. El movimiento social costarricense poco a poco desaparece.

<b>Escenarios</b>	Diferentes puntos del territorio nacional (democracia de la calle), instituciones estatales y poderes de la República.
<b>Actores</b>	Protagonistas
	Movimiento Social Costarricense
	Líder: Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP), Unión Nacional de Trabajadores (UNT)
	Trabajadores en general: Sindicato de Trabajadores de la Empresa Pública y Privada (SITEPP), Unión Nacional de Trabajadores Públicos y Privados (UN-TRAPP), Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP).
	Sector educación: Asociación Nacional de Profesores de Enseñanza de Secundaria (APSE), Sindicato Patriótico de la Educación (SINPAE), Asociación Nacional de Educadores (ANDE).
	Sector salud: Sindicato de Salud en Farmacias (SIN-TAF), Sindicato Nacional de Enfermería (SINAE), Unión Médica Nacional (UMN), Unión Nacional de Empleados de la Caja y la Seguridad Social (UN-DECA), Sindicato de Profesionales de las Ciencias Médicas de la CCSS e Instituciones Afines (SIPROCI-MECA), Sindicato Nacional de Médicos Especialistas (SINAME), Asociación Nacional de Profesionales en Enfermería (ANPE), Sindicato Nacional de Enfermería (SINAE), Sindicato de la Salud y la Seguridad Social (SISSS), Asociación de Empleados del Seguro Social (AESS), Asociación Sindical Nacional de Inspectores de la Caja Costarricense de Seguro Social (ASNISS), Sindicato Nacional de Trabajadores de la Salud y la Seguridad Social (SINTRASAS), Sindicato de Trabajadores del Hospital de Guápiles (SITRA-HOSGUA), Sindicato Nacional de Servicios de Salud (SINASS), Federación Costarricense de Trabajadores de la Salud (FECTSALUD).
	Sector productivo: Sector de pescadores, sector de transportistas, sindicato de trailereros de Costa Rica, sector cooperativista, sector agrícola.
	Sector estudiantil: Movimiento Estudiantil de Secundaria (MEDSE), Movimiento Estudiantil Universitario.

	<p>Sector estatal disidente: Poder Judicial, Patronato Nacional de la Infancia (PANI), Universidad de Costa Rica (UCR), Universidad Nacional (UNA), Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), Universidad Técnica Nacional (UTN), grupos de cuerpos policiales, trabajadores municipales, Bloque Unitario Sindical y Social Costarricense (BUSSCO), Asociación de Empleados del Instituto Costarricense de Electricidad (ASDEICE), Sindicatos de Trabajadores del INA (SI-TRAINA).</p>
	<p>Partidos políticos: Fracción de Nueva República, Frente Amplio, Partido Revolucionario de las y los Trabajadores (PRT).</p>
	<p>Sector movimientos sociales: Movimiento de Acción Popular Urbana (MAPU), Movimiento de Reforma Agraria (MRA), Juventud Unida por Costa Rica, Movimiento Estudiantil Universitario, Grupo de Pancha Carrasco.</p>
	<p>Opositores</p>
	<p>Sector estatal: Poder Ejecutivo, Asamblea Legislativa (PLN, PAC y PUSC), Contraloría General de la República.</p>
	<p>Sector empresarial: Unión Costarricense de Cámaras Empresariales (UCCAEP), Cámara de Industrias de Costa Rica (CICR), Cámara de Comercio Exterior (CRECEX), Cámara Nacional de Turismo (CANATUR), Cámara Costarricense de Hoteles (CCH), Cámara Costarricense de la Construcción (CCC), Cámara de Comercio de Costa Rica (CCCR), Cámara de Agricultura, Cámara de Exportadores de Costa Rica (CADEXCO), Cámara Nacional Productora de Leche (CNPL), Juntos por Costa Rica, Cámara Costarricense-Norteamericana de Comercio (AmCham), Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria (CACIA), Asociación Pro Derechos de Consumidores, Contribuyentes, Asegurados, Administrados y Propietarios (APRODECAP).</p>
	<p>Movimiento social: Movimientos Unidos por Costa Rica.</p>
<b>Relaciones de fuerza</b>	<p>Fuerzas estatales hegemónicas-Poder Ejecutivo-Asamblea Legislativa-capital empresarial vs. empleo público-sectores productivos-sector estudiantil-sector cooperativista-sector conservador-fuerzas estatales disidentes.</p>
<b>Periodización</b>	<p>4 de diciembre de 2018 al 30 de septiembre de 2019.</p>

---

<b>Articulación de la coyuntura-estructura</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proceso de transición en el régimen de acumulación: acumulación flexible.</li> <li>- Proceso de control sobre la fuerza de trabajo.</li> <li>- Profundización del capital financiero y la inversión extranjera. Flexibilización de las relaciones laborales y deterioro de las condiciones de la fuerza laboral.</li> </ul>
--	--

---

Fuente: Elaboración propia.

## 2. Costa Rica en la transición hacia un régimen de acumulación flexible

La política nacional vivió un momento muy particular, hubo un incremento conflictividad social, avanzó el proyecto político de las élites y se deterioraron las condiciones sociales y económicas del país. Dicho contexto es producto del marco en el que se inscribe: el malestar social y el deterioro de las condiciones del país son consecuencia de la continuidad del proyecto histórico neoliberal y han producido una herida en el tejido social costarricense que se mantiene vigente. Por lo tanto, se considera que la coyuntura a analizar es parte del punto de inflexión de procesos históricos-estructurales que se han acumulado a lo largo de treinta años en el país (OPNA 2020a, 25).

La herida que experimentó el país se remonta a la década de los años ochenta, en un momento en el que la nación buscaba salir de una profunda crisis económica producto del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones. Fue al calor de dicha coyuntura que las élites políticas y económicas comenzaron a promover la instauración de un modelo de desarrollo basado en la exportación de bienes y servicios no tradicionales, en aras de alcanzar una mayor integración del país al mercado global (OPNA 2020a, 25-26; Monge y Rivera 2020, 6-10).

Entre las reformas llevadas a cabo en 1986, se encontraban la reducción de las barreras a las importaciones, la eliminación de las distorsiones de mercados domésticos de factores y bienes, la reducción del Estado, la concesión de subsidios compensa-

torios y otros incentivos para las exportaciones no tradicionales, la adopción de políticas macroeconómicas acordes al nuevo modelo de apertura y la disminución de los impuestos a la exportación (Montiel 1999, 7). Esta situación indica, por lo tanto, el inicio del proyecto histórico neoliberal impulsado por las élites y que promueve el egoísmo individual y la búsqueda del provecho personal, entendidos como fuerzas motrices de la economía. Discursivamente, este proyecto cree que los mercados desregulados y sin intervención estatal son garantía del éxito económico y permiten la generación del pleno empleo, lo cual ha conducido al país por procesos internos de desregularización y liberalización; asimismo, lo ha llevado a implementar procesos de desregulación de los mercados laborales y de privatización de los servicios públicos (Vargas Solís 2016, 150).

**Tabla 7.2. Fases del proyecto histórico neoliberal en Costa Rica. 1984-2019**

Fase	Descripción
Primera fase: <i>exportación ligera</i> (1984-1997)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Se consolida, con ayuda estatal, un aparato exportador y turístico muy vinculados al capital nacional.</li> <li>-Avances en los procesos de desregularización y privatización de los mercados financieros.</li> <li>-Paulatina liberalización del crédito y las tasas de interés, las cuales avanzan con el rápido crecimiento de la banca privada.</li> <li>-Reformas bancarias introducidas en 1995 rompen el monopolio público sobre las cuentas corrientes y el redescuento.</li> <li>-Reformas al Banco Central que buscan asegurar su autonomía.</li> </ul>
Segunda fase: <i>atracción de capital extranjero</i> (1998-2003)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Crecimiento del capital transnacional en la banca.</li> <li>-Consolidación del capital hotelero transnacional en el sector turístico.</li> <li>-Atracción de empresas de alta tecnología con modelos deslocalizados.</li> <li>-Se agudiza la tendencia hacia la dualización de la economía, entre un sector dinámico vinculado al capital transnacional, la alta tecnología y los servicios deslocalizados, y el resto de la economía.</li> <li>-La economía costarricense se divide entre la <i>economía vieja</i> y la <i>economía nueva</i>.</li> </ul>

---

Tercera fase: <i>consolidación del capital transnacional y financiero</i> (2004-2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Consolidación del capital financiero-especulativo a nivel mundial.</li> <li>-Auge especulativo en el sector de construcción (2006-2007).</li> <li>-Proceso de revalorización del colón y estabilización del dólar.</li> <li>-Se da un régimen de <i>tipo de cambio cuasifijo</i>.</li> <li>-Las tasas de interés activas en la mayoría de los casos se desprenden ampliamente de las tasas de inflación. Por lo tanto, las tasas de interés reales sobre créditos para actividades productivas se ubican en niveles muy elevados.</li> <li>-El crédito se concentra (alrededor de un 50 %) en consumo y construcción, lo que da lugar a una espiral de endeudamiento de las familias que en los últimos años ha sostenido el mercado interno e impedido que la economía caiga en recesión.</li> </ul>
Cuarta fase: <i>transición a un régimen de acumulación flexible</i> (2016-2019)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Profundización del poder del capital financiero.</li> <li>-Deterioro de una serie de indicadores económicos y sociales.</li> <li>-Intensificación de la flexibilidad laboral.</li> <li>-Crecimiento del descontento social.</li> <li>-Debilitamiento de las estructuras sindicales.</li> <li>-Nuevas formas de contratación y aparición de zonas grises en el mercado laboral.</li> </ul>

---

Fuente: Elaboración propia a partir de Vargas Solís (2016).

A pesar de esto, se puede observar que las promesas no se han cumplido y que el país continúa arrastrando un desempleo estructural. De hecho, si se observa una serie de indicadores sociales, así como económicos y se presta atención al resurgimiento de la conflictividad social, es evidente que las promesas económicas y sociales del neoliberalismo, en lugar de traer prosperidad, han aumentado el descontento ciudadano y han propiciado el deterioro de las condiciones económicas y sociales. Por lo tanto, los cambios que experimentó la escena de la política nacional durante el 2018 y el 2019 eran parte de un proyecto histórico que se venía implementando en el país desde hace mucho tiempo. La tabla 7.2 identifica el avance, las etapas previas y las principales características del proyecto histórico neoliberal.

La actual fase se puede relacionar con el cambio en el modelo de desarrollo en los años ochenta, cambio que fue producto de una crisis económica y del agotamiento del régimen de acu-

mulación anterior. Por lo tanto, el proyecto histórico neoliberal, en este escenario, buscaba una consecuente transición en el régimen de acumulación, dada la incapacidad del anterior régimen para lograr alcanzar, por un largo periodo, la estabilización en la asignación del producto neto entre consumo y acumulación. Las elites se dieron cuenta de que para alcanzar dicha estabilidad necesitaban de cierta correspondencia entre la transformación de las condiciones de producción y de reproducción de los asalariados (Harvey 1998, 143), por lo cual muchas de las condiciones laborales y productivas del país tuvieron que cambiar, en aras de lograr alcanzar la acumulación de capital que ocupaban las empresas. De esta manera, se puede ver que un régimen de acumulación necesita legitimar y asentar relaciones de subordinación entre clases para lograr su transición. De hecho, estos cambios en los regímenes de acumulación tienden a asentar nuevas prácticas dentro de las relaciones sociales.

Ahora bien, la complejidad del proceso de compatibilización entre la producción y la reproducción consiste en conciliar las condiciones de producción con los comportamientos de los diversos actores (campesinos, trabajadores, tecnócratas, empresariado), proceso que se entiende como un modo de regulación. Así, el concepto de regulación hace referencia a una serie de hábitos, normas, leyes, redes que aseguran la unidad del proceso de acumulación y, en términos generales, condicionan las relaciones sociales. La principal función del modo de regulación es asegurar la consistencia de las prácticas y comportamientos individuales con la forma de producción, pues si existe dicha consistencia entre los comportamientos y las formas de producción, el régimen logrará la legitimidad necesaria para subsistir (Harvey 1998, 143-144).

En este sentido, aspectos tales como los nuevos esquemas de producción, el cambio en las condiciones laborales y el incremento de las zonas grises dan cuenta de los modos de regulación que han propiciado las elites en el país para lograr la es-

tabilización de la asignación entre consumo y acumulación<sup>3</sup>. De hecho, la agenda coyuntural de las elites es parte de los modos de regulación que establece el proyecto político neoliberal para la coyuntura que estamos estudiando, ya que dicho proyecto busca debilitar el poder sindical y la capacidad de movilización del sector público, al mismo tiempo que promueve cambios en las condiciones laborales del sector público para ejercer mayores controles sobre la fuerza de trabajo de este sector.

Por lo tanto, el crecimiento en la conflictividad y el deterioro de las condiciones sociales y políticas son efectos de la ruptura del pacto entre trabajo organizado, capital corporativo y fuerzas estatales. La ruptura de este pacto, en consecuencia, es la que ha propiciado la transición hacia un régimen de acumulación flexible que se caracteriza por la emergencia de sectores totalmente nuevos de producción, nuevas formas de proporcionar servicios financieros, nuevos mercados y que presenta niveles intensos de innovación comercial, tecnológica y organizativa (Harvey 1998, 170-171).

En síntesis, se observa que el deterioro de las condiciones sociales y económicas, así como la agenda coyuntural de las elites políticas, fueron efectos del proyecto político neoliberal que, en la coyuntura actual, busca la transición hacia un régimen de acumulación flexible. Las relaciones de confrontación entre ambos bandos apuntan a que este ciclo de protestas es un periodo clave en las discusiones asociadas al modelo de desarrollo y del régimen de acumulación que adoptará el país. Esto se debe a que el crecimiento en el descontento social y el aumento en las movilizaciones son un claro indicador de cómo los cambios originados en anteriores etapas del proyecto histórico neoliberal tienen serias consecuencias en el ámbito de la reproducción de la fuerza de trabajo y en el nivel de vida de las personas.

Las movilizaciones que tuvieron lugar durante el 2018 y el 2019 son el resultado de ese descontento social que ha sido contenido por un largo periodo y que surge a raíz del cambio

---

3 Siempre se prioriza la acumulación.

en el modelo de desarrollo, de la implementación de un nuevo régimen de acumulación y del deterioro de las condiciones sociales y económicas. Todo esto demuestra cómo, en el proceso de estabilización, el nuevo régimen priorizó los procesos de acumulación de capital por sobre la capacidad de consumo de los hogares. La tabla 7.3 nos permite ilustrar de qué manera fue creciendo el descontento en la ciudadanía, lo cual indica que, efectivamente, la coyuntura del año 2019 inicia con un considerable malestar social, reflejado en la desaprobación hacia el Gobierno y las medidas fiscales que se plantearon.

**Tabla 7.3. Gestión del presidente Alvarado (agosto 2018-marzo 2019)**

	Agosto 2018	Noviembre 2018	Marzo 2019	Agosto 2019
Positivos	35%	30%	27%	19%
Neutros	29%	18%	22%	19%
Negativos	36%	52%	50%	62%
Sin respuesta	0%	0%	1%	N/A

Fuente: Elaboración propia, a partir de la Encuesta de Opinión Pública CIEP-ECP, agosto de 2019

Por otro lado, es interesante ver cómo durante y después de la aprobación del llamado *combo fiscal*, la percepción de la opinión pública cambió en cuanto a los principales problemas del país (tabla 7.4). Hasta noviembre del año 2018, el problema del costo de la vida y la situación económica no figuraba en esta lista y comenzó a aparecer hasta que se iniciaron las discusiones sobre las medidas. Por eso, la percepción ciudadana acerca del costo de la vida y la situación económica se entiende de acuerdo con la complicada situación económica que vivió el país y el delicado estado del mercado laboral. Parece ser que las movilizaciones y el descontento que se despertó en el 2018 hizo visible la conciencia y las demandas que tenía la ciudadanía sobre el deterioro de las condiciones sociales y económicas.

**Tabla 7.4. Principales problemas del país (enero 2018-agosto 2019)**

	Enero 2018	Marzo 2018	Agosto 2018	Noviembre 2018	Marzo 2018	Agosto 2019
1	De-sempleo	Inseguridad	Inseguridad	Costo de la vida y situación económica	De-sempleo	De-sempleo
2	Inseguridad	De-sempleo	De-sempleo	Desempleo	Costo de la vida y situación económica	Costo de la vida y situación económica
3	Corrupción	Corrupción	Situación fiscal	Situación fiscal y corrupción	Inseguridad	Mala gestión del Gobierno

Fuente: Elaboración propia, a partir de la Encuesta de Opinión Pública CIEP-ECP, agosto de 2019.

En síntesis, se puede argumentar que la difícil situación que experimentó el país fue claramente reconocida por la ciudadanía y pudo contribuir, hasta cierto punto, a generar el caldo de cultivo necesario para motivar los nuevos ciclos de protesta social. Así, la reforma fiscal puso en evidencia el latente descontento social de los costarricenses y permitió abrir discusiones más amplias sobre la desigualdad o el desempleo (OPNA 2020a, 27; OPNA 2019a, 8).

Por lo tanto, en el siguiente apartado se analizarán una serie de indicadores sobre desigualdad, pobreza, empleo y desempeño económico, de tal manera que el análisis conjunto de estos indicadores permita profundizar en los acontecimientos. Asimismo, se argumenta que las movilizaciones del 2018, y particularmente las del 2019, fueron la respuesta de una ciudadanía profundamente descontenta ante un proceso de deterioro sistemático en las condiciones sociales y económicas del país, descontento que inicia con el cambio en el modelo de desarrollo hace treinta años.

## 2.1. Desigualdad y pobreza

Entre la serie de indicadores que se han deteriorado o estancado en Costa Rica se puede identificar que el índice de Gini es uno de ellos. En Costa Rica, la desigualdad es más alta que el promedio de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y mucho más alta que los estándares latinoamericanos. Esto coincide completamente con los datos del INEC, los cuales muestran que esta ha sido la tendencia del país durante las últimas décadas: periodos marcados por variaciones porcentuales menores y periodos en los que el indicador se ha mantenido estancado (gráfico 7.1). Ya para 2015, el ingreso promedio del 10% de los hogares más ricos era 32 veces mayor que el ingreso del 10% de los más pobres<sup>4</sup>, 9,6 veces mayor que el promedio de la OCDE. Actualmente, el quinto quintil (20% de la población) recibe más ingresos y controla poco más de la mitad de los ingresos totales del país. Los hogares en este grupo, en promedio, perciben 11,6 veces más ingresos que el primer quintil y, en comparación con este, muestran una diferencia en los ingresos con este de alrededor de 2.101.056 colones (OCDE 2016, 1; INEC 2019a; Morales, Salazar y Rodríguez 2019, 2).

Ahora bien, la persistencia de altos niveles de pobreza es uno de los factores que explican este abrupto crecimiento en la desigualdad durante el inicio del siglo y la dispar tendencia que se mantiene durante la ¿última? década (Arias Ramírez, Sánchez Hernández y Sánchez Meza 2011, 88). El incremento de la desigualdad en el país, a partir del 2000, coincide con la segunda fase del proyecto histórico neoliberal, en el que se da un periodo de atracción y asentamiento del capital extranjero (1998-2003) lo que cambió por completo las relaciones laborales y la matriz productiva del país.

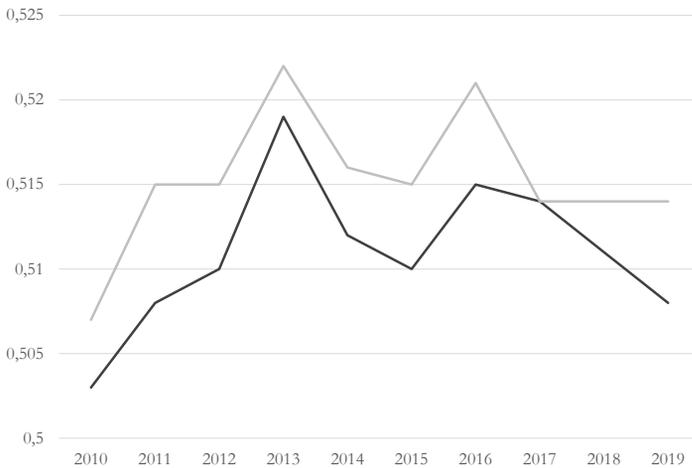
De hecho, la crisis de los ochenta y el cambio en el modelo tienen mucho que ver con el deterioro causado por la desigualdad y cómo este afecta al desarrollo humano, puesto que la na-

---

<sup>4</sup> Mientras que en 2010 era de 27 veces mayor

turaliza de las reformas económicas y un modelo de desarrollo con poca capacidad de generar encadenamientos productivos, fiscales y sociales afectó los avances en materia de desarrollo humano. Posteriormente, la crisis económica internacional del 2009 agravó más la situación de la pobreza y el desempleo en el país, en parte porque su "estructura productiva seguía presentando débiles encadenamientos productivos y demandas intersectoriales con escasa dinámica propia" (Arias Ramírez, Sánchez Hernández y Sánchez Meza 2011, 84). Las consecuencias se ven, por ejemplo, en que, si se toma la desigualdad en cuenta, Costa Rica dejaría de clasificarse como país con un Desarrollo Humano Alto y pasaría a ser uno de Desarrollo Humano Medio (Morales, Salazar y Rodríguez 2019, 9).

**Gráfico 7.1. Índice de Gini en Costa Rica (del 2010 al 2019)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENAHO 2019.

En concreto, se puede observar que:

(...) la desigualdad de ingresos creció considerablemente en los últimos veinticinco años (y que hoy) Costa Rica no solo

es un país más desigual, sino que perdió la ventaja que tenía como una de las naciones más equitativas de Latinoamérica (PEN 2019, 54).

Esto confirma, en parte, la incapacidad del nuevo régimen de asegurar una correcta distribución o asignación entre el consumo y la acumulación, pues prioriza la última por sobre la primera.

Ahora, el panorama de la desigualdad en el país parece no cambiar; a inicios de los 2000 se experimentó un incremento en la desigualdad, pero actualmente el indicador se halla estancado. De hecho, si se mira la desigualdad, está estancada desde hace tres años consecutivos o con variaciones porcentuales muy bajas que no permiten volver a los valores registrados antes de 1994 (León y Mata 2017, 10; Montero 2016, 86).

Es importante resaltar que no solo existe disparidad en términos del ingreso total de las familias, sino que también se percibe una desigualdad en el ingreso por zona urbana y rural. En este sentido, se puede comprobar que los pobres de la zona rural son más pobres que los de la zona urbana. De igual manera, los ricos de la zona urbana perciben un ingreso mayor que los de la zona rural (INEC 2019b). Por lo tanto, se observa un proceso de concentración de la riqueza en los centros urbanos, pues la periferia se mantiene con bajos niveles de ingreso promedio en comparación. Así, las diferencias en el ingreso entre el quintil más rico urbano y todos los quintiles rurales es notoria: los datos muestran una diferencia de 464.511 colones entre el ingreso promedio por hogar de la zona urbana y la rural.

Dicha disparidad tan marcada entre el centro y las periferias, en cuanto a los ingresos, es una situación que se mantiene en el país. La región Central percibe en promedio por hogar un ingreso de 1.226.558 colones, mientras que, en comparación, la región Brunca (la más vulnerable) registra en promedio un ingreso de 643.106 colones, es decir, hay una diferencia de alrededor de 583.542 colones (INEC 2019b). Al observar en conjunto estos datos, se puede argumentar que, si bien la desigualdad

disminuyó en tres de las seis regiones<sup>5</sup>, no es más que un éxito relativo. En este sentido, mientras los indicadores generales de desigualdad apuntaron a la baja o se han estancado desde el 2016, la desigualdad entre la zona urbano-central y la rural-periferias se acrecienta significativamente, pues la zona urbano-central es la que concentra la mayoría de los ingresos, en detrimento de la zona rural-periférica.

Sin embargo, es necesario apuntar que no solo los hogares rurales han experimentado una disminución en sus ingresos, ya que, en general, el poder adquisitivo de los hogares costarricenses ha disminuido y los precios han aumentado. Del 2018 al 2019, los costarricenses pudieron comprar 2,5% menos de bienes y servicios (Morales, Salazar y Rodríguez 2019, 5), lo cual refleja la incapacidad del nuevo régimen de estabilizar la correcta asignación entre consumo y acumulación, y podría también explicar, hasta cierto punto, el difícil panorama económico del país, pues al disminuir el consumo disminuye la capacidad de dinamizar la economía. El mercado laboral es otro de los factores que explican la tendencia irregular y el estancamiento de la desigualdad en la década del 2010. Parece ser que la desigualdad en el ingreso laboral conduce al país a un leve aumento en el índice de Gini, en parte porque esta se debe a fenómenos muy particulares que afectan el mercado laboral costarricense, tales como los bajos niveles de participación laboral y los altos niveles de desempleo e informalidad, los cuales afectan a los grupos con más bajos ingresos del país.

Asimismo, los impuestos y las transferencias monetarias también explican la tendencia a la desigualdad, pues apenas ayudan a reducirla. En total, los impuestos y las transferencias reducen la desigualdad apenas en 4%, lo cual es sumamente poco cuando se compara, por ejemplo, con los sistemas de impuestos y trans-

---

5 Las regiones que aumentaron su nivel de desigualdad con respecto al año anterior son la región Brunca y la región Huetar Norte. Mientras la Huetar Caribe, Chorotega y Pacífico Central muestran una baja, con diferencias porcentuales con respecto al año anterior de 17 pp, 31 pp y 5 pp, respectivamente (ENAH0 2019).

ferencias de Chile (28%) o Irlanda (43%) (OCDE 2016, 1-2).

Ahora bien, es importante observar el comportamiento de la pobreza en Costa Rica, la cual se ha mantenido estancada en un 20% con algunas variaciones porcentuales menores<sup>6</sup> (Montero 2016, 86; INEC 2019b). Este estancamiento se explica, en parte, por el bajo crecimiento de la economía y la presión que esto ocasiona en el mercado laboral, lo cual obliga a que se reduzcan los salarios y aumente el desempleo (Arce Céspedes y Jiménez 2006, 72). En Costa Rica, los hogares pobres son relativamente más jóvenes, con mayor cantidad de menores de seis años, casi la mitad con jefatura femenina, con serios problemas de inserción laboral (alto desempleo, baja ocupación, la mayoría en situación de informalidad), baja escolaridad, alto rezago escolar y exclusión educativa (Sauma Fiat y Trejos 2014, 34; PEN 2019, 5).

Por lo tanto, la pobreza, al tornarse estructural, y junto con el desempleo, da cuenta de la falta de oportunidades que agobia al país y que afecta, en mayor grado, a los estratos más bajos de la sociedad. Por su parte, si se observa la pobreza por zona, se puede percibir que, después del pico en el 2014, ha ido disminuyendo, hasta llegar a registrar un 19,77% de pobreza en la zona urbana y un 24,17% en la rural (INEC 2019b). Si bien es cierto que la pobreza en la zona rural muestra una tendencia a la baja, en los últimos tres años se ha mantenido estancada con variaciones porcentuales menores, en tanto, el ingreso per cápita por hogar sigue siendo menor al de la zona urbana y el poder adquisitivo de los hogares rurales sigue en disminución. Así, estos indicadores dan visibilidad al hecho de que los hogares rurales son más afectadas por la pobreza (INEC 2019b).

En síntesis, el estancamiento en la desigualdad y la pobreza pueden ser explicados como parte de un modelo de sociedad excluyente, que ha sido promovido por el proyecto histórico neoliberal y que no genera oportunidades para las poblaciones más

---

6 Sin embargo, vale la pena destacar que la pobreza extrema ha mostrado una tendencia a la baja desde el 2015 hasta situarse en 5.84 % durante el 2019.

vulnerables (Montero 2016, p, 86; OPNA 2020a, 25). Pues, si se observa el perfil de la pobreza, es claro que este tiene rostro de mujeres y jóvenes desempleados y excluidos del sistema escolar. La brecha entre la zona central-urbana y la zona periférica-rural parece reflejar la existencia de dos Costa Ricas, una asociada a la nueva economía que se concentra en la zona central-urbana y otra relacionada con la vieja economía, que toma lugar en las zonas periféricas-rurales.

## 2.2. Empleo

El mercado laboral en Costa Rica es incapaz de generar nuevos empleos y se le ha complicado absorber la oferta de mano de obra. En general, los trabajadores viven procesos de desmejoramiento en sus condiciones laborales, en especial, en áreas como el pago del salario mínimo, la protección social básica y el incumplimiento de jornadas laborales. Las mujeres, los residentes de zonas rurales y los jóvenes son los que más sufren con empleos de baja calidad (PEN 2019, 110-111). Como se ha mencionado, el régimen de acumulación flexible implica altos niveles de desempleo estructural (entendido como opuesto a *friccional*), rápida destrucción y reconstrucción de calificaciones, módicos aumentos (si los hay) en el salario real y el retroceso del poder sindical (Harvey 2019, 173). A continuación, se verá cómo aparecen algunos de estos elementos en el contexto costarricense.

Los datos relacionados con el empleo permiten observar las debilidades que presenta el mercado laboral costarricense. Por ejemplo, en los últimos seis años, el desempleo se ha mantenido en un rango del 8% al 12% (INEC 2019a); también es mucho más alto en las regiones periféricas<sup>7</sup>. Esta situación de desempleo estructural puede explicarse por la división entre la vieja economía y la nueva economía. De hecho, se puede ver cómo la pérdida de dinamismo causado por una baja en el con-

<sup>7</sup> Las regiones con un mayor desempleo en el 2019 eran la Brunca (15,5 %), Pacífico Central (14,9 %) y Chorotega (13,8 %).

sumo afecta mayormente a la vieja economía<sup>8</sup> y, por ende, afecta al mercado laboral. Esta pérdida de dinamismo ha impactado particularmente a las empresas radicadas en el régimen definitivo<sup>9</sup>. Asimismo, está perjudicando a las actividades que emplean a la mayor parte de la fuerza laboral y a las que, desde el punto de vista del fomento productivo, han sido más desatendidas por sucesivos gobiernos (PEN 2019, 35-36).

Parece ser que el aumento de la brecha en la estructura productiva es consecuencia de los cambios promovidos por el proyecto histórico neoliberal en su etapa actual de consolidación del régimen de acumulación flexible. Un sector de la fuerza laboral se halla dentro de la nueva economía con trabajos formales y con un alto grado de especialización o nivel profesional. Esta nueva economía es dinámica, conectada con procesos globales y asociada al capital extranjero. Al contrario, la mayoría de las personas ocupadas y desempleadas se encuentran en la vieja economía, la cual se concentra en el mercado interno y muestra poco dinamismo. De hecho, el comercio que pertenece a la vieja economía fue la actividad que expulsó una mayor cantidad de trabajadores<sup>10</sup>. En el tercer trimestre de 2019, esta actividad explicó 2,1 puntos porcentuales de la tasa de desempleo<sup>11</sup> (BCCR 2019d, 42). En contraste, los datos del empleo informal dan cuenta de que ha habido una tendencia al alza que ha llevado a registrar un 46,3% para el tercer trimestre del 2019. Mientras, en el caso del subempleo, se observa una tendencia al alza que lo ha llevado a registrar un 11,6% en el mismo periodo y, según los

8 La cual típicamente se halla concentrada en el mercado interno.

9 En cambio, las empresas del régimen especial, al que pertenecen las zonas francas han mantenido un notable dinamismo; ocasionando que se amplíen las brechas de la estructura productiva.

10 El poco dinamismo y la expulsión de trabajadores que experimentó el comercio se relaciona con la moderación en el consumo de los hogares, esto último debido, en parte, a su alto nivel de endeudamiento. Además, la situación también se explica por las contracciones económicas y la desaceleración que experimentó el país del 2017 al 2019.

11 Sin embargo, el comercio es la actividad que más empleo generó en el tercer trimestre de 2019, lo que representa un 15,9 % de la ocupación total de la economía.

datos por región, el subempleo afecta, en mayor medida, a las regiones periféricas<sup>12</sup> (INEC 2019a). En otras palabras, una gran parte de la fuerza laboral se halla en condiciones de informalidad y una considerable cantidad de trabajadores (aun teniendo un empleo) están buscando otro o están dispuestos a trabajar más horas para cubrir los gastos del hogar.

Igualmente, el mercado laboral costarricense parece indicar que cada vez más personas deben incorporarse a él, debido a la creciente necesidad de nuevos ingresos para cubrir sus necesidades básicas. Al mismo tiempo, el mercado laboral es incapaz de absorber toda la mano de obra disponible. Por ejemplo, del total de la población en edad de trabajar en el tercer trimestre del 2019, un 20,4% se hallaba desempleado u ocupado, pero en busca de un nuevo empleo. Asimismo, si se observa la tasa de participación se puede identificar que crecía a un ritmo mayor que la tasa de ocupados, lo cual da cuentas de cómo participaba del mercado laboral más gente de la que finalmente se consiguió ocupar. Durante ese trimestre, la tasa de ocupados se hallaba en 54,7%, mientras que la tasa de participación se mantuvo por encima del promedio anual de los últimos 2 años y llegó a registrar un 61,8%, principalmente, por una mayor participación de las mujeres en el mercado laboral<sup>13</sup> (INEC 2019e, 18).

Con respecto a este último punto, es importante observar las inequidades del mercado laboral con el criterio de género, ya que las mujeres son fuertemente excluidas del mercado laboral en el país. En el caso del desempleo, los hombres, durante el tercer trimestre del 2019, su trabajo disminuye a 8,7%, mientras que para las mujeres este incrementa en hasta un 15,4%. También, la tasa de informalidad es mayor para los hombres (59,6%) que para las mujeres (40,4%) (INEC 2019a). Sin embargo, si se com-

12 Las regiones con un mayor subempleo en el 2019 fueron Huetar Norte (17,1%), Brunca (13,9%), Pacífico Central (11,6%) y Chorotega (11,5%).

13 Este aumento en la participación se debe leer en un contexto en el que los hogares han experimentado una disminución de los ingresos, por lo que sectores de la población que no registran una alta participación del mercado, como las mujeres, debieron ingresar al mercado laboral en mayor cantidad.

plementa el análisis con la tasa de desempleo, se puede identificar que esta diferencia en la tasa de informalidad entre hombres y mujeres se debe a la exclusión de las mujeres del mercado laboral. Es decir, la diferencia en la tasa de informalidad por sexo es producto de la alta tasa de desempleo en las mujeres. A causa de lo anterior, las mujeres en el mercado laboral están en una situación que, cuando logran ingresar a él, pueden llegar a encontrarse con malas condiciones laborales.

Con respecto al sector público, sus condiciones evidencian por qué las elites necesitan deteriorarlas, así como al poder sindical, para avanzar con su proyecto histórico neoliberal, ya que el sector público es el que ofrece las mejores condiciones de empleo, en comparación con el sector privado. Por ejemplo, si se mira la calidad del empleo en el sector público, se puede identificar que el 90% de los empleos son de calidad alta y solo el 1,9% son de baja calidad, al contrario de la situación del sector privado, en el que tan solo un 38% de los empleos son de alta calidad y un 8% son de calidad baja (PEN 2019, 109). Entonces, dado que el sector público, al gozar de las mejores condiciones laborales, es el sector de los trabajadores con mayores recursos y capacidades para actuar políticamente y rechazar el avance del proyecto histórico neoliberal, las elites, con su agenda coyuntural, tratan de debilitar el poder sindical del sector y transformar sus condiciones laborales, puesto que lo que buscan es poder ejercer un mayor control sobre la fuerza laboral, que permita la correcta transición a un régimen de acumulación flexible.

Además, como se mencionó anteriormente, con el régimen de acumulación flexible se da un proceso de flexibilización en relación con los procesos laborales, los mercados de mano de obra, los productos y las pautas del consumo. En el caso costarricense, se observa que ha habido cambios considerables, en la organización de la fuerza laboral. Las nuevas tecnologías y un sector no tradicional en auge propiciaron estos cambios y ocasionaron que la relación clásica entre empleador-obrero poco a poco desapareciera, generando vacíos que la legislación laboral

no puede cubrir.

En consecuencia, el actual periodo del proyecto histórico neoliberal se vale de modelos de contratación y de esos vacíos legales para debilitar la fuerza laboral, por lo que cada vez hay más *zonas grises*<sup>14</sup> dentro del trabajo autónomo. Estas relaciones son dependientes en términos económicos, pero se encuentran desprotegidas desde el punto de vista legal y jurisprudencial. Así, la típica relación laboral que exigía un contrato entre un empleador y un trabajador y en la que a cambio este recibía una remuneración por sus servicios parece estar extinguiéndose ante nuevas modalidades de contratación. Por ejemplo, la tercerización y la externalización son modelos de contratación que originan relaciones triangulares que el derecho laboral no llega a cubrir y regular. Pero además de esto, los nuevos modelos de contratación también afectan al seguro social, ya que su financiamiento depende de las clásicas relaciones laborales simples de obrero-empleador y las nuevas modalidades de contratación podrían generar una contracción en sus ingresos (PEN 2019, 114).

También, es importante anotar que se han manifestado nuevos esquemas organizativos y modelos de contratación como parte de la transición a un régimen de acumulación. Por un lado, han surgido esquemas tales como la tercerización, que es un tipo de relación triangular en la que existe un trabajador, un intermediario o empleador formal que remunera al trabajador y una empresa que es destinataria del servicio o producto. Por otro lado, están los grupos de interés económico, los cuales se definen como una organización de varias sociedades que se encuentran bajo la dirección de una sociedad que ejerce el control, dominio y dirección unitaria sobre sus filiales. Asimismo, la subcontratación es otra de las nuevas modalidades de contratación y consiste en una empresa principal que externaliza alguna función o servicio mediante un mecanismo jurídico a otra que se denomina subcontratista, quien ejecuta la tarea de manera

14 Las zonas grises pueden ser simples (relación bilateral no establecida en las normas o la jurisprudencia laboral) o complejas (falta de claridad sobre la naturaleza de la relación laboral entre varias partes), (Castro, 2019).

directa (PEN 2019, 114).

De ahí que estas nuevas modalidades de contratación se ajusten perfectamente a los nuevos esquemas organizativos propios del régimen de acumulación flexible, pues, al escapar del marco legal, dan la oportunidad de socavar las condiciones laborales sin entrar en la ilegalidad, con lo que rompen con el pacto establecido entre trabajadores-Estado-empresariado. Asimismo, las zonas grises no están protegidas por el Código de Trabajo, ni mucho menos cubiertas por la seguridad social. Por lo tanto, estos modelos de contratación benefician al empleador, el cual puede reducir los gastos por concepto de contrataciones, lo que demuestra cómo el nuevo régimen de acumulación favorece la acumulación por sobre la capacidad adquisitiva de los trabajadores.

En resumen, es evidente que el mercado laboral costarricense presenta una seria incapacidad para dar respuesta a la creciente cantidad de personas que buscan un empleo. El desempleo estructural y la flexibilización de las relaciones laborales solo empeoran la situación del mercado laboral costarricense. Por su parte, los cambios tecnológicos, nuevos esquemas organizativos y la flexibilización de las condiciones laborales están transformando por completo los mercados laborales y favoreciendo la multiplicación de *zonas grises* que aumentan el problema de informalidad y de baja calidad en el empleo. Un ejemplo de esta situación la viven los trabajadores de plataformas digitales o aquellos que laboran en empresas transnacionales y que no se hallan cubiertos por el seguro social ni pagan impuestos en el territorio nacional (PEN 2019, 56).

### 2.3. Economía

El desempleo estructural, la pobreza, la disparidad en los ingresos de los hogares, los altos niveles de informalidad, así

como el incremento de las zonas grises dentro de las relaciones laborales reducen la participación de la ciudadanía en la sociedad de consumo. Por ejemplo, los datos interanuales del PIB muestran que se estaba experimentando un proceso de desaceleración económica, ya que se pasa durante el primer trimestre del 2017 de un 3,8%, a un 3,3% en el 2018 y para el 2019 el crecimiento decae a un 1,7% (BCCR 2019a, 3; BCCR 2019b, 3; BCCR 2019f, 3).

**Tabla 7.5. Evolución del consumo final de los hogares del 2018 al 2019**

Indicador	2018				2019			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Consumo final de los hogares	3,3%	2,3%	1,4%	1,0%	1,2%	1,4%	1,7%	1,9%

Fuente: Elaboración propia, a partir de BCCR (2019).

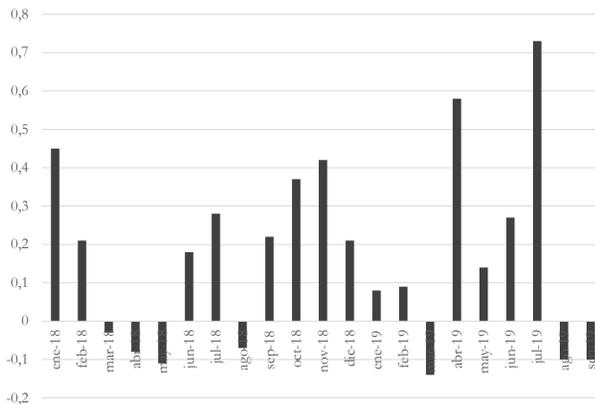
En este sentido, los consumidores muestran un descontento contra el Gobierno y su política económica; además, poseen una notable percepción negativa sobre el rumbo que está tomando el país. Un indicador claro de cómo el pesimismo inunda el sentir de los costarricenses lo provee el Índice de Confianza del Consumidor, el cual mostró una confianza de 28,5%, mientras que seis meses atrás se posicionó en un 34,8%. Durante los últimos seis meses del período, los pesimistas aumentaron de 39,1% a 52,5% y los optimistas disminuyeron de 11,6% a 8,6% (Madrigal, 2019).

Ahora, la baja en el consumo parece haber alimentado varios brotes de deflación entre el 2018 y el 2019. Prueba de ello es que, durante marzo, abril y mayo del 2018 se reportó una tendencia a la baja en la inflación mensual con números negativos de -0,03%, -0,08%, -0,11% y -0,07%, respectivamente. Nuevamente, durante el 2019 se vuelven a registrar valores negativos, por ejemplo, en marzo del 2019, se registró un -0,14%, mientras

que en agosto y septiembre del 2019 se registró un  $-0,10\%$  para ambos meses. Por lo tanto, la repetición de valores negativos en los indicadores de inflación mensual puede estar dando cuenta de un proceso de deflación, la cual ocasiona una baja en el consumo, baja que podría estar contribuyendo a la desaceleración económica que sufre el país. Esto coincide con la transición al régimen de acumulación flexible que sufrieron los países desarrollados (en 1998) y en la cual la mayor flexibilidad y movilidad permitió a los empleadores ejercer presiones más fuertes sobre la fuerza de trabajo debilitada por dos brotes de deflación que contribuyeron al crecimiento del desempleo en los países capitalistas avanzados (Harvey 1998, 172-173).

Durante el 2019, Costa Rica experimentó varios brotes de deflación en un contexto de desempleo estructural y de flexibilización de las relaciones laborales, cuando el capital financiero adquirió más poder e importancia para dinamizar la economía y estimular el consumo. De hecho, estos brotes deflacionarios están contribuyendo a disminuir el ritmo de crecimiento de la economía costarricense, pues ocasiona una baja en el consumo.

**Gráfico 7.2. Tendencia de la inflación por variación mensual de enero del 2018 a septiembre del 2019 en Costa Rica (variaciones porcentuales)**



Fuente: Elaboración propia con base en el Índice de Precios al Consumidor

(IPC) (INEC 2019).

La disminución significativa en los niveles de consumo de los hogares está alimentando un proceso deflacionario y, sumado al pesimismo sostenido de los hogares costarricenses, da cuenta de la desaceleración que vive la economía costarricense. Parece ser que la disminución en el consumo de los hogares (el cual en registró un 1,6% en 2019, mientras que en el año 2018 se situó en 2,2%) es congruente con el pesimismo que azota a los consumidores (BCCR 2019a, 2-3). De hecho, el endeudamiento representa casi el 60 % del ingreso disponible de los hogares, lo que permitiría explicar la caída en la actividad económica y el consumo durante el periodo de estudio (BCCR 2019c, 40, 51). Así, un indicador de la situación de endeudamiento de los hogares se puede constatar si se observan las tasas de crédito, ya que el crédito para consumo ha venido mostrando una desaceleración<sup>15</sup>. Sin embargo, la importancia relativa de este ha venido en aumento, pues durante el 2012 representaba un 28% del total del crédito, mientras que en el 2019 representó el 34% del total del crédito.

En cambio, el tercio del crédito (crédito de consumo) es el que ha permitido dinamizar muchas actividades económicas. Sin embargo, hay que recordar que este tipo de créditos presentan las tasas más altas del mercado y esto pudo repercutir en la estabilidad financiera de muchos hogares y empresas. Dentro del crédito para consumo, el correspondiente a tarjetas de crédito también ha incrementado. El saldo de julio del 2019 fue de 1.410.000.000.000 colones, lo cual fue igual al 4,21% del PIB estimado para ese año, mientras que en julio de 2010 era de tan solo 579.000.000.000 colones, alrededor del 3,23% del PIB de ese año. Por otro lado, si se observa la deuda total de los hogares y las empresas, esta representó un 61,4% del PIB en junio de 2019, pero en diciembre de 2010 el crédito total correspondió a un 47,7 % del PIB (Morales, Salazar y Rodríguez 2019, 5-11).

---

15 Creció tan solo un 4,02 %, y en términos reales un 1,56 % (Morales, Salazar y Rodríguez, 2019).

En virtud de ello, se puede aseverar que el país se encuentra en una nueva fase del proyecto histórico neoliberal, fase en la que el sistema financiero, una vez consolidado, da muestras de su crecimiento, pues el peso que tiene el crédito para consumo experimentó un crecimiento relativo sobre el crédito total. Se debe recordar que el crédito para consumo es un tipo de crédito a corto o mediano plazo, normalmente utilizado para el pago de servicios o bienes duraderos. Por lo tanto, su aumento da cuenta de la incapacidad de los hogares para cubrir sus gastos, pues tienen que recurrir a este tipo de créditos para poder solventarlos. La importancia del crédito en el país es tal que se ha convertido en el único que permite dinamizar algunas actividades económicas.

Como se mencionó, uno de los problemas del país es la brecha productiva que experimenta. En este sentido, el esquema productivo de la nueva economía es similar al régimen de acumulación flexible. El capital extranjero concentrado en el régimen especial permite ver cómo este se ha desconectado por completo de la realidad económica del país, al ser el único que da muestras de un crecimiento de dos dígitos. Mientras que los regímenes definitivos se ven afectados por la desaceleración del mercado interno, el régimen especial y el capital extranjero lucran porque se hallan mejor conectados al mercado global. Por ejemplo, la oferta de los servicios de gestión financiera en el régimen especial ronda un 98% dedicado a la exportación, en contraste con el 17% del régimen definitivo, cuya producción se utilizó principalmente como consumo intermedio de otras industrias. En el caso de los servicios de investigación y desarrollo, las empresas localizadas en el régimen especial concentran el 100% de su producción en la exportación, pero en el régimen definitivo tan solo el 29% de las empresas destinan su producción a la formación bruta de capital. Por su parte, la fabricación de implementos médicos muestra una tendencia similar, ya que en los regímenes especiales se destina más del 90% a las exportaciones, mientras que en el régimen definitivo ese porcentaje baja al 3%.

Además de lo anterior, se debe mencionar que al régimen especial están asociadas cadenas globales de valor, las cuales usualmente son empresas multinacionales que realizan etapas específicas de su proceso productivo en diferentes países y tienden a utilizar sus propios insumos, lo que disminuye las posibilidades de establecer encadenamientos productivos. Las empresas en el régimen especial demandan una mano de obra más calificada, generan empleos formales y mejor remunerados, en contraste con las empresas radicadas en el régimen definitivo (BCCR 2019d, 29).

Otro dato interesante de observar al respecto tiene que ver con las diferencias significativas en la probabilidad de que un negocio sobreviva según el tamaño de la empresa. En este sentido, las empresas nacionales tienen una probabilidad del 60 % de alcanzar los cinco años en el negocio, a diferencia de una extranjera que posee un 86%. Conforme pasa el tiempo, la brecha entre empresas nacionales y extranjeras aumenta (PEN 2019, 134). Parece ser que, por las condiciones que ha establecido el nuevo régimen de acumulación, el contexto nacional está a favor de los regímenes especiales, de las grandes empresas y las empresas extranjeras, lo que demuestra cómo se han favorecido los procesos de acumulación de ciertas empresas.

En síntesis, el régimen de acumulación flexible está cambiando las dinámicas económicas y laborales del país, en especial, debido a las implicaciones que tiene el aumento de la inversión extranjera y la promoción a las exportaciones. En el caso costarricense, es notable la consolidación del régimen de acumulación flexible, ya que las empresas del régimen especial, al estar conectadas a cadenas globales de valor, no reflejan parte de la realidad económica del país. En el contexto actual, la profundización del régimen de acumulación flexible es notoria en la emergencia de sectores totalmente nuevos, tales como la fabricación de implementos médicos, servicios de investigación y desarrollo, así como de servicio de gestión financiera. Estas actividades ocasionan que se abran nuevos mercados, los cuales

se organizan de una manera innovadora<sup>16</sup>. Además, parece ser que, en el proceso de estabilizar la asignación entre consumo y acumulación, se han priorizado los procesos de acumulación de las empresas por encima de la capacidad de consumo, lo cual se constata en el aumento de la importancia del crédito como dinamizador de la economía.

Ahora bien, en este apartado hemos demostrado que el deterioro de los indicadores se explica a la luz del cambio en el modelo de desarrollo y el consecuente cambio hacia un régimen de acumulación flexible en el cual se ha priorizado la acumulación por sobre el consumo. Asimismo, nuestro análisis permite entender que los indicadores que se han deteriorado o estancado se interrelacionan entre sí en cuanto a sus causas y que cada uno amplifica los efectos del otro. Por ejemplo, la tendencia que ha seguido la desigualdad tiene sus explicaciones en el bajo crecimiento económico, en las altas cifras de pobreza y en la tendencia que muestra el mercado laboral. Esto ocasiona que a las personas se les dificulte salir de su condición de pobreza, debido a que no tienen el nivel de educación y la edad necesarias para insertarse al mercado laboral (Sauma Fiat y Trejos 2014, 36-37). Asimismo, el mercado laboral es incapaz de mejorar sus condiciones, pues se halla constantemente presionado por la economía. Finalmente, este deterioro y estancamiento se convierten en factores estructurales claves para entender el resurgimiento de la conflictividad y la protesta social del 2018 al 2020.

### **3. Agenda coyuntural: cambio en la estrategia y construcción del programa público**

Los años 2018 y 2019 presentan los periodos de conflictividad más recientes en Costa Rica, surgidos a partir de la tensión histórica entre los movimientos sociales, las élites y el Estado.

---

<sup>16</sup> Pues hace uso de estrategias como la relocalización, la fragmentación del proceso productivo, la subcontratación, entre otras.

Dicha tensión se ha expresado en distintos clivajes de la historia política del país en los cuales han estado en juego discusiones sobre el modelo de desarrollo y Estado. Asimismo, estos periodos han polarizado al país en dos grandes bandos que han saltado de manera reiterativa a la arena política para defender sus respectivos proyectos políticos y, en el contexto de las protestas del 2018-2019, vuelven a reaparecer (OPNA 2020a, 26).

### Cuadro 7.6. Bandos en el marco del ciclo de protestas del 2019

Sector popular	Élites políticas y empresariales
Conformado por sindicatos del sector público, estudiantes y académicos de las universidades públicas, así como también por organizaciones ambientales, campesinas y defensoras de la diversidad sexual y los derechos de las mujeres.	Conformado por cámaras empresariales, la UCCEAP, exportadores, empresarios, inversionistas, académicos de derecha y partidos políticos, tales como el PLN y el PUSC.
Proyecto que defienden	Proyecto que impulsan
Estado benefactor e intervencionista con una sólida institucionalidad y fines sociales amplios.	Estado pequeño y una economía de mercado con un modelo de desarrollo basado en la exportación de bienes y servicios no tradicionales a mercados extranjeros

Fuente: Elaboración propia, a partir del Observatorio de la Política Nacional (2020).

Los mismos bandos (cuadro 7.6) se han estado disputando la ruta de desarrollo del país en distintos clivajes importantes, como las movilizaciones en contra del Combo ICE en el 2000, el referéndum por el DR-CAFTA (TLC) en el 2007 y los recientes períodos de conflictividad del 2018 y 2019. Realmente, las movilizaciones del 2018 y 2019 representaron la reaparición del descontento social y de un nuevo clivaje político marcado por una alta manifestación de diversos sectores de la sociedad civil y en el que los mismos actores antagónicos, desde los años ochenta, continuaron disputándose el modelo de desarrollo y de Estado que debería implementarse en el país (OPNA 2020a, 26-27). Por lo tanto, este apartado aborda, de manera contextual, el año 2018 y, más profundamente, se concentra en observar la

evolución de la protesta social en el 2019, para poder identificar los procesos de replanteamiento en las estrategias impulsadas por los movimientos sociales.

En primer lugar, se inicia presentando los principales elementos contextuales de las protestas del 2018. Durante dicho año, la administración Alvarado Quesada inició labores en un entorno sumamente complicado para gobernar, debido a un plenario fragmentado en siete partidos, todos en condiciones de minoría y con la fracción del partido oficialista como la tercera fuerza política más grande (OPNA 2018a, 4). Este escenario altamente fragmentado y la necesidad de aprobar una reforma tributaria y fiscal postergada por más de dos décadas<sup>17</sup> ocasionaron que la reforma fiscal en la administración Alvarado Quesada fuera un tema que acaparó la agenda política y comprometió al Gobierno a ejecutar una alianza de unidad nacional en aras de llegar a acuerdos difíciles. Sin embargo, en realidad dicho Gobierno de unidad nacional se trataba más bien de uno de unidad tripartita, conformado mayoritariamente por dos partidos: el PUSC, el cual representó el 24% de los nuevos funcionarios, y el PLN, que representó el 11% (OPNA 2018a, 10). Por eso, dicho Gobierno de unidad tripartita se entiende en un contexto de un Gobierno de minoría, que, producto del déficit fiscal del país, debió proponerse ejecutar una serie de alianzas para poder aprobar un proyecto de ley impostergradable.

Por su parte, dicho proyecto fue sumamente importante porque fue uno de los motivos de la alianza tripartita y fue el detonante de la protesta y la conflictividad social en Costa Rica. La protesta social, al menos durante la administración Solís Rivera, no mostró grandes picos ni estuvo marcada por acciones colectivas disruptivas o grandes movilizaciones que permanecieran en el tiempo. De hecho, la protesta social en ese periodo mostró una tendencia decreciente. El paro y la huelga fueron escasamente utilizados (representaron apenas el 5,5% de las acciones

17 Relativo a la cual “ni los gobiernos del PLN (1994-1998, 2006-2010, 2010-2014) ni los del PUSC (1998-2002 y 2002 -2006) ni el primer gobierno del PAC (2010 - 2014) pudieron avanzar” (OPNA 2018a: 8).

colectivas), lo que parece indicar que la administración Solís Rivera supo conducir los malestares por los canales institucionales y fomentó la negociación y la construcción de consensos. Así, la protesta fue de carácter esporádico, sin capacidad de permanecer en el tiempo, reduciendo la mayoría de los conflictos a temas cotidianos como el pago de salarios y de garantías sociales, el acceso al agua potable, la mejora en infraestructura vial, entre otras demandas menores (Alvarado Alcázar y Martínez Sánchez 2018, 8, 12 y 30-31).

Sin embargo, la tendencia decreciente, en términos de la protesta social, no se mantuvo en el gobierno de Carlos Alvarado. Así, una serie de problemas que ha venido arrastrando el país, entre ellos el déficit fiscal, comprometieron el futuro de Costa Rica y le dificultaron al Gobierno maniobrar en el campo político. De hecho, la acción de emprender una reforma fiscal tan impopular tuvo un alto coste político para el PAC, ya que ocasionó que, en el 2018, se reavivara la conflictividad y la protesta social en el país y ocasionó que los sectores populares volvieran a manifestarse de manera masiva.

Este ciclo de movilizaciones inició el 10 de septiembre del 2018 y se extendió por un periodo de tres meses y tuvo un alcance nacional (OPNA 2020a, 27; OPNA 2019a, 8). Las movilizaciones surgieron producto de la alianza de una serie de sindicatos, principalmente del sector público. De hecho, fue la Unión Sindical y Social (instancia de articulación de los sindicatos y de otros sectores integrados) la que consiguió mantener de forma sostenida la primera huelga general en los últimos veintiún años (Alvarado Alcázar y Martínez Sánchez 2018a, 4; Barahona, Cordero y Sibaja 2020, 4-5).

En ese sentido, de acuerdo con el OPNA:

(...) el tema fiscal, la sostenibilidad de los regímenes de pensiones, la estabilidad de las instituciones del seguro social, la concesión privada de obra y servicios públicos, y el empleo en el sector público, han sido algunos de los nudos centrales del conflicto durante las administraciones Chinchilla Miranda

y Solís Rivera, mostrando la permanencia del sector público como un actor social fundamental dentro de la escena de la conflictividad sociopolítica costarricense (OPNA 2019a, 7)

Esta coyuntura fue importante porque el posicionamiento de la reforma fiscal como problema público terminó despertando discusiones más amplias sobre la desigualdad, el desempleo o la crisis fiscal, lo que provocó un intenso periodo de conflictividad social que no se observaba en el país desde 2007 con el referéndum del CAFTA-DR. En este periodo, cuestiones como la reducción del gasto, una serie de impuestos indirectos, la implementación del IVA y una renta escalonada (OPNA 2018b, 3-9; OPNA 2020a, 27) fueron las que despertaron el descontento de amplios sectores de la sociedad costarricense.

Un hecho que llama la atención es que el año 2018 estuvo marcado por una creciente tendencia de judicialización de la protesta social<sup>18</sup> en el sector público. La judicialización se utilizó como táctica para postergar el conflicto y reducir la capacidad de los movimientos sociales de manifestarse en contra del proyecto económico y político de las elites, a la vez que fue una de las formas de control sobre la fuerza de trabajo. De hecho, el Gobierno, como parte de sus estrategias, comenzó a solicitar la declaratoria de ilegalidad en diferentes instituciones, lo que dio como resultado que, en alrededor de veintidós instituciones públicas, fueran declaradas ilegales sus manifestaciones (OPNA 2018b, 2). Esto demuestra cómo el cambio en el modelo de desarrollo, que se ha venido promoviendo, necesitaba debilitar el poder sindical<sup>19</sup> para eliminar cualquier resistencia política a la consolidación de un nuevo régimen de acumulación o de un nuevo modelo de desarrollo.

La huelga general indefinida, que se articuló en el 2018 y que tuvo un carácter nacional, hizo uso de repertorios mixtos de

18 Este término ilustra aquellos fenómenos políticos que se ven interferidos por un proceso judicial. El principal ejemplo de este capítulo es la regulación normativa, desde la jurisprudencia hacia el derecho de manifestación pacífica en el país.

19 En especial del sector público.

acción como bloqueos, marchas o declaraciones públicas. Sin embargo, el repertorio más utilizado y que decantó la estrategia hacia una de carácter disruptivo fue el uso de los bloqueos. Los bloqueos resultaron efectivos por la presión que realizan a las autoridades políticas y a las elites económicas, ya que afectan la circulación de personas y mercancías y generan un alto impacto económico (Alvarado Alcázar y Martínez Sánchez, 2018a, 5, 7, 9). Sin embargo, la priorización de acciones colectivas disruptivas, como los bloqueos y la suspensión de servicios públicos, contribuyó a generar una disminución del apoyo hacia el movimiento: conforme fue pasando el tiempo, el apoyo pasó de un 52%, que lo aprobaba, a un 46%, y de un 26%, que lo desaprobaba, a un 36% (OPNA 2018b, 3).

En relación con esto, el uso de repertorios disruptivos no solo afecta a las elites, sino que también afecta a la ciudadanía, al dificultar la prestación de servicios y el tránsito, tal como ya se mencionó. Por esta razón, es que la ciudadanía, en general, y aun a pesar de estar de acuerdo con la huelga, desaprobaba los métodos de protesta y al sindicalismo. De hecho, la ciudadanía iba en contra de retirar el proyecto de la corriente legislativa<sup>20</sup>. En su lugar, proponía ponerlo en pausa para llegar a una salida negociada al conflicto, puesto que la ciudadanía, si bien es cierto que estaba de acuerdo con la huelga, respaldaba medidas como el recorte del gasto y la creación de nuevos impuestos para salir de la crisis fiscal (CIEP 2018, 6-8; CIEP 2018a, 7-8).

Ahora, la aprobación de la reforma fiscal con treinta y cuatro votos a favor y diecisiete en contra (IIS 2018, 10) supuso el fracaso de las movilizaciones y conllevó el desgaste de las organizaciones involucradas y el debilitamiento de su posicionamiento social, el cual se profundizó por la sistemática desacreditación de la imagen de las organizaciones sindicales en medios de comunicación y redes sociales (Barahona, Cordero y Sibaja 2020, 4). En parte, este fracaso fue causado por el uso exacerbado de repertorios disruptivos que generaron un serio desgaste finan-

---

20 Principal demanda del movimiento en dicha coyuntura.

ciero, humano y logístico. Es decir, el hecho de lanzarse desde un inicio a una huelga general y con acciones colectivas tan disruptivas terminaron afectando el éxito del movimiento. Como mencionan Barahona, Cordero y Sibaja (2020, 5):

la lucha contra el combo fiscal fue derrotada en sus objetivos (...). No obstante, sus estructuras de base, especialmente los sindicatos, no fueron diezmados (...) Lo que desapareció (...) fue la llamada «alianza multisectorial», así como obviamente sus expresiones de lucha.

Por su parte, las movilizaciones del año 2019 sufrieron las repercusiones ocasionadas en las movilizaciones del 2018. Es decir, el 2019 fue un año marcado por el descontento social y la continuación de la agenda político-económica que se impuso en el 2018 como parte del proyecto político de las élites. Así, se puede observar que «la conflictividad social que se reactivó en 2018 (después de la pax del cuatrienio 2014 – 2018), volvería a activarse con distintas alianzas y expresiones en el 2019» (OPNA 2019a, 7)<sup>21</sup>. En específico, se identifica que la conflictividad en el 2019 surgió a partir de una agenda coyuntural conformada, específicamente, por los siguientes proyectos: 1) Ley Marco de Empleo Público, expediente 21 336; 2) Ley para brindar seguridad jurídica a la huelga y sus procedimientos, expediente 21 049 y 3) Ley de Declaratoria de Servicios Públicos Esenciales, expediente 21 097.

Asimismo, también es necesario mencionar que durante el 2018 un actor colectivo muy relevante fue el Encuentro Social Multisectorial, el cual aglutinó e incorporó una serie de nuevos actores a las movilizaciones y que sumó una serie de nuevas demandas como parte del proceso de replanteamiento de las estrategias. Sin embargo, la continuación de la agenda del 2018 y la agenda coyuntural que se comienza a formar obligan al movimiento social costarricense a realizar un proceso de replanteamiento en sus estrategias en el 2019, en términos de las

<sup>21</sup> Se recomienda complementar con OPNA 2020a.

Cuadro 7.7. Evolución de la protesta social de diciembre 2018 a setiembre de 2019

Diciembre	Enero	Febrero	Marzo y abril
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Se aprueba la reforma fiscal.</li> <li>-Algunas agrupaciones sindicales comienzan a deponer la huelga.</li> <li>-Aún se registran manifestaciones en contra de la reforma fiscal.</li> <li>-Se comienza a percibir la importancia de manifestarse contra los proyectos antihuelgas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Los sindicatos de la CCSS quieren salir de la regla fiscal.</li> <li>-No se registran movilizaciones relacionadas con la reforma fiscal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Los sindicatos públicos apoyan nuevas demandas (FARO).</li> <li>-Amenazas de volver a huelga.</li> <li>-El SINPAE cumple 155 días de mantenerse en huelga contra el «combo fiscal» y contra las leyes de empleo público.</li> <li>-Protestas relacionadas con la educación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Se percibe la necesidad de manifestarse contra la Ley de Empleo Público.</li> <li>-Continúa el conflicto en el área de salud.</li> <li>-Se registran manifestaciones contra la Ley de Empleo Público.</li> <li>-Protestas relacionadas con la educación.</li> <li>-Desaparecen las demandas contra la reforma fiscal.</li> </ul>

Mayo	Junio	Julio	Agosto y setiembre
<p>-Se comienza a definir la lucha contra la agenda coyuntural.</p> <p>-Se apoyan otras demandas (contra la educación dual, por ejemplo).</p> <p>-Protestas relacionadas con la educación.</p>	<p>-Los sindicatos de educación y de salud comienzan la huelga intermitente y progresiva contra la agenda coyuntural.</p> <p>-Aparecen demandas relacionadas con la destitución de Mora, la no implementación del IVA y la oposición a las guías de afectividad y sexualidad.</p> <p>-Se articulan el movimiento estudiantil, los pesqueros y los trailers junto con el movimiento sindical.</p> <p>-Negociación entre trailers y el Gobierno.</p>	<p>-Dimitte el ministro Mora, pro-ducido de la presión y se pide la renuncia de Rocío Aguilar.</p> <p>-Mesas de diálogo con transportistas.</p> <p>-Las asociaciones y cámaras empresariales se manifiestan contra el movimiento y piden la intervención de las autoridades.</p> <p>-Aumenta el conflicto y la violencia.</p> <p>-Continúa la lucha de la Caja.</p>	<p>-Oposición a las negociaciones con sindicatos de salud y a las manifestaciones en general.</p> <p>-Los estudiantes se continúan manifestando en contra de la educación dual.</p> <p>-Continúa el conflicto con la Caja</p> <p>-Continúan manifestaciones menos intensas contra la agenda coyuntural.</p> <p>-Resistencia Nacional</p> <p>Estudiantil se une a las protestas contra los proyectos antihuelgas.</p>

Fuente: Elaboración propia, a partir de las cronologías de la plataforma Protestas.

alianzas, demandas y repertorios de acción. Por lo tanto, ante el nuevo ciclo de protestas, el movimiento social costarricense, entendido como el conjunto de desafíos colectivos planteados por personas que comparten objetivos comunes y solidaridad en una interacción mantenida con las élites, los oponentes y las autoridades (Tarrow 1997, 21), debió de repensar sus repertorios de acción, así como sumar nuevos actores y demandas sociales de cara a un nuevo ciclo de protestas.

Después de la aprobación de la reforma fiscal y el consecuente fracaso del movimiento social costarricense, comenzó un período de replanteamiento de las estrategias a lo interno de las diferentes agrupaciones. Sin embargo, al inicio del 2019, no se puede percibir tan claramente este proceso. Durante los primeros cuatro meses de ese año se comienza a identificar la importancia de manifestarse contra los proyectos clave de la agenda coyuntural y se observa cómo, a pesar de que algunas agrupaciones mantienen manifestaciones en contra de la reforma fiscal, estas comienzan progresivamente a desaparecer en el nuevo ciclo de protestas. Asimismo, la oposición a la reforma fiscal fue reemplazada por la lucha de los sindicatos de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), la que, conforme fue pasando el ciclo de protestas, se mantuvo como una lucha constante del periodo. Por otra parte, en estos primeros meses se comienza también a ver la aparición del sector estudiantil, el cual inicia manifestándose a favor de la destitución de funcionarios públicos o exigiendo mejoras en la infraestructura escolar.

Durante los siguientes meses (mayo-julio), las organizaciones sindicales empezaron a manifestarse en contra de varios de los proyectos que conformaron la agenda coyuntural. Por consiguiente, se observa cómo la oposición a dicha agenda comenzó a constituirse como el nuevo problema público de la coyuntura. Asimismo, estos meses también fueron importantes porque representaron el punto más alto en la conflictividad social. Por ejemplo, en dicho periodo se registraron sucesos como la amenaza de muerte hacia la presidente emitida por el grupo ar-

mado Frente Patriota 7 de Julio; el derribo de los portones y el uso de cuartos de dinamita por parte de los pescadores en Casa Presidencial; los enfrentamientos entre manifestantes y policías en el Caribe y la presencia de un artefacto explosivo en las instalaciones de la Televisora de Costa Rica (IIS 2019f, 18-19; IIS 2019h, 11, 15, 22). Así, estos sucesos dieron cuenta de dicha intensificación de la conflictividad y la escalada de la violencia política en el país.

En este periodo, también se dio un cambio en las tácticas como parte del proceso de replanteamiento de las estrategias del movimiento. Durante los meses de junio y julio del ciclo de protestas, se comenzaron a implementar tácticas como una huelga intermitente y progresiva, así como el tortuguismo (IIS 2019f, 9-10, 14-15, 19-21; IIS 2019f, 18, 20, 22; IIS 2019i, 18, 19) ante los inconvenientes que generaron los bloqueos. Además, en este periodo, se sumaron nuevos actores y demandas al movimiento: algunos de ellos fueron los estudiantes de secundaria, los traileiros y los pesqueros. Estos actores permitieron que las protestas llegaran a tener un alcance nacional, dado que los estudiantes cerraron instituciones educativas y los trailereros comenzaron a establecer bloqueos simultáneos en distintos puntos del país. Así, este proceso de articulación de nuevos actores trajo consigo nuevas demandas que comenzaron a opacar al problema público original.

En el cuadro 7.8 se resume el problema público inicial de la coyuntura y las demandas sectoriales que se comienzan a sumar. Se puede observar que, con el proceso de replanteamiento de las estrategias establecido por el movimiento social costarricense, se comenzaron a sumar nuevos actores que trajeron consigo nuevas demandas sectoriales al movimiento. El inconveniente es que, en el proceso de replanteamiento de nuevas estrategias, no se lograron gestionar, de manera adecuada, esas nuevas demandas sectoriales<sup>22</sup>, lo cual afectó directamente el proceso de

<sup>22</sup> La agenda coyuntural o la oposición en contra de la implementación del IVA, como extensión de la lucha contra la reforma fiscal, fueron las demandas que, de ser resueltas, plantean cambios estructurales, sin embargo, a pesar de

Cuadro 7.8. Problema público y demandas sectoriales

Problema público	
La demanda general se construye a partir del contexto que dejó la aprobación de la reforma fiscal. En este sentido, la demanda general que alimenta el problema público fue la lucha contra la agenda coyuntural.	
Demandas sectoriales	
<i>Actor</i>	<i>Demanda</i>
Movimiento Estudiantil De Secundaria (MEDSE)	-Salida de Édgar Mora. -Rechazo contra las pruebas FARO. -Rechazo contra educación dual. -Rechazo contra los baños neutros. -Mejoras en la infraestructura.
Sector conservador Cooperativistas	-En contra el programa de afectividad y sexualidad (MEP) y la creación de baños neutros. -Devolver el INFOCOOP al Movimiento Cooperativo, según lo establece la Ley de Asociaciones Cooperativas.
Transportistas	-Implementación de IVA. -Eliminar el proyecto del tren de carga. -Atención urgente a problemáticas de transportistas.
Agricultores	-Atención urgente a deudas de agricultores, productores agroalimentarios, problemas rurales y mercado integral de productos y seguridad jurídica de la tenencia de la tierra y uso de suelo.
Pescadores	-En contra de la pesca de arrastre. -Rechazo a cobro del 13 % exigido por el IVA. -Derogación del Decreto Ejecutivo n.º 41775. -Atención urgente a problemática de pescadores.

Sector público	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Fortalecimiento, autonomía y defensa institucional (municipalidades, CNP, PANI, ICE, JAPDEVA, INFO-COOP).</li> <li>-Deterioro de condiciones laborales.</li> <li>-Rechazo contra la educación dual y pruebas FARO (sindicatos de educadores).</li> <li>-No implementación del IVA.</li> <li>-Oposición a la agenda coyuntural.</li> <li>-Detener el despilfarró de dinero en este momento por parte del MEP.</li> <li>-Retiro del proyecto de educación dual y cambios en prueba fáro.</li> <li>-Respeto a la autonomía institucional dada por la ley n. ° 8660.</li> <li>-Atención a pliego de cuerpos policiales.</li> <li>-Cumplimiento de la ley n. ° 9655 (sindicatos de educadores).</li> <li>-No aplicación de la regla fiscal (sindicatos de salud).</li> <li>-Apoyo a la «agenda Caja».</li> <li>-Exigir el pago de la deuda del Estado y del sector empresarial con la CCSS (sindicatos de salud).</li> <li>-Defensa del ICE contra la privatización del modelo eléctrico nacional, promovida desde el Ejecutivo a través del MINAE.</li> <li>-Respeto a la autonomía institucional dada por la ley n. ° 8660.</li> </ul>
No se identifica el actor	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Moratoria de 18 meses del IVA y transformación del sistema tributario.</li> <li>-Tramitación urgente de proyectos contra intereses de usura.</li> <li>-Impulsar un vigoroso plan de reactivación económica.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia, a partir de la Cronologías del IIS y El País (2019).

construcción del problema público, pues al no ser gestionadas adecuadamente comenzaron a disputarle la construcción del problema a la demanda general, la cual aglutinaba todo el movimiento y le brindaba un objetivo común al mismo. En consecuencia, se dio una inadecuada construcción del problema público ante la ciudadanía y se perdió la claridad del objetivo común que los unía, resultados que trajeron consigo el fracaso de las movilizaciones.

En síntesis, hemos argumentado que los recientes períodos de conflictividad forman parte de una serie de clivajes importantes en la historia política del país y en los cuales se ha polarizado la población en dos grandes bandos. En este sentido, las protestas contra la reforma fiscal crearon las condiciones para que en el siguiente año se presentara un nuevo ciclo de protestas, ya que la agenda coyuntural del 2019 es parte de la continuación de la agenda político-económica del 2018 y el fracaso de las movilizaciones de ese año le exigió al movimiento social iniciar un proceso de replanteamiento de sus estrategias en términos de alianzas, repertorios de acción y demandas. Dicho proceso, al no ser correctamente gestionado, ocasionó que la suma de nuevos actores trajera demasiadas demandas que saturaron la construcción del problema público, lo que ocasionó que las movilizaciones se dividieran entre muchas demandas y esto, a su vez, resultó en la pérdida en la claridad del objetivo común que unía al movimiento.

#### **4. Proyecto político: implicaciones de la agenda coyuntural**

En el presente apartado se analizan las implicaciones que tenía la agenda coyuntural del 2019 para el movimiento social costarricense. Asimismo, se busca resaltar por qué esta agenda fue tan conflictiva y despertó un nuevo ciclo de movilizaciones en

---

esto, el foco de atención se diluyó en demandas sectoriales.

el que el replanteamiento de las estrategias fue la característica primordial. Por lo tanto, la importancia de analizar la agenda coyuntural en el periodo seleccionado radica en el hecho de que, como cualquier agenda política, define "el conjunto de los problemas que apelan a un debate público, incluso a la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas" (Roth 2002, 122).

En ese sentido, el problema público halla su origen justamente cuando inicia el debate público en torno a cuál debería ser la intervención del Estado en la sociedad. En particular, se pueden identificar, en la coyuntura, dos tipos de agenda:

1. Agenda institucional: reúne problemas que dependen de la intervención estatal y que son estrictamente competencia de actuación de alguna autoridad pública.
2. Agenda coyuntural: está constituida por problemas que no son competencia de intervención de alguna autoridad pública. Concentra problemas que son coyunturales y que no son parte de la competencia del Estado estrictamente.

Así, la agenda, al estar caracterizada por la necesidad de resolver un conflicto, es definida por el *grado de consenso* o el nivel del conflicto que exista. En la mayoría de las deliberaciones públicas en la sociedad, surge un elemento de controversia que exige a las autoridades su inclusión en la agenda para determinar su intervención o no en la problemática. La incorporación de un problema en la agenda se halla en el momento de *debate*, el cual origina un *desafío* que es objeto de valoraciones contrastadas. El desafío surge de la relación entre los actores que son portadores de intereses distintos. Además, la incorporación de un problema público dentro de la agenda es un proceso de concurrencia de desafíos múltiples versus una jerarquía de intereses (Rodríguez De Caires 2017, 114-116).

Con base en lo anterior, en la coyuntura a analizar, se ve la influencia de ambos tipos de agenda en las dinámicas políticas, ya que en el 2018 el Estado percibió un problema (el déficit fiscal) dentro de su ámbito de competencia, lo cual corresponde

entonces a una agenda institucional. Ante esta situación, el Estado presentó una reforma fiscal que originó un nuevo periodo de conflictividad en el país, que culminó con la derrota de los movimientos sociales y la aprobación de la polémica legislación. Sin embargo, la clase política, ante el temor de que los movimientos sociales se opusieran a la continuación de su proyecto político en el 2019, presentaron una agenda coyuntural concentrada en extender la agenda político-económica del 2018 y enfocada en reducir la capacidad de resistencia del movimiento social. Esto originó una controversia y un conflicto entre sectores que motivó nuevamente las movilizaciones.

Valles (2007, 48-51) explica que la conexión entre el entorno y el sistema político se realiza mediante la expresión de demandas y apoyos (*input*) que pueden ser formulados por actores individuales o colectivos, para que el sistema canalice dicha demanda hasta generar una respuesta o producto (*output*). En el caso a analizar, se tiene un actor colectivo bajo la figura de los movimientos sociales, los cuales se alzan en huelga para manifestar su descontento (*input*) contra la reforma fiscal. La agenda coyuntural es parte del *proceso de conversión* del sistema político, el cual "actúa mediante la realización de un proceso de conversión de demandas y apoyos en decisiones y acciones" (Bouza-Brey 1991, 138). Por lo tanto, el *proceso de conversión* es la forma en que el sistema político se autorregula, de manera similar, a como lo haría un régimen de acumulación con su modo de regulación: aspirando siempre a la estabilidad. Por lo tanto, se puede afirmar que, en aras de alcanzar la estabilidad dentro del sistema, se presenta una agenda coyuntural (*output*) que, aparte de continuar con el proyecto político de las elites, debe disminuir la capacidad de resistencia de los movimientos sociales si aspira a alcanzar dicha estabilidad.

Es decir, la agenda coyuntural fue la respuesta del sistema político que procesó las demandas y descontento de la ciudadanía. Dicha agenda despertó un alto grado de conflicto, ya que su propósito principal era reducir las capacidades del sector públi-

co para manifestarse, con lo que afectó su derecho a la huelga y reformó sus condiciones laborales al supeditar la política de empleo a un ministerio dependiente del Ejecutivo. Ante estas afectaciones, resulta importante observar las implicaciones de cada uno de los proyectos de la agenda coyuntural para el movimiento social.

Para comenzar, analizaremos el Proyecto de ley n.º 21.049, el cual surgió al calor de la coyuntura y fue la respuesta de las elites económicas y políticas para poder controlar el poder de los sindicatos del sector público. Dicho propósito queda constatado desde el prefacio, donde se estipula que el proyecto surgió a partir de los movimientos huelguísticos del 2018 y a partir de las afectaciones que la paralización de servicios esenciales trajo consigo. En virtud de ello, las propuestas de reforma que se plantearon buscaban eliminar cualquier dilación innecesaria de los procedimientos y aplicación de los plazos para declarar ilegal una huelga en el sector público<sup>23</sup>. En algún momento, los actores que respaldaron el proyecto argumentaron que era necesario para evitar la interrupción de los servicios públicos. Sin embargo, la verdadera razón por la que se publicó era para mejorar los procesos de judicialización de las protestas, en aras de reducir la capacidad de los sindicatos del sector público para manifestarse. De hecho, el proyecto nació a partir de la preocupación coyuntural por algunas resoluciones de juzgados de primera o segunda instancia que no fueron del agrado de algunos actores políticos. Por ende, en su discusión y redacción se juntaron varios elementos, como, por ejemplo, una coyuntura particular, una ley hecha al calor del momento y la pretensión de castigar y darle una lección a los sindicatos que se manifestaron contra la reforma fiscal (Villalta 2019).

A manera de evidencia, a continuación, se presenta un cuadro que contiene algunos artículos controversiales que demuestran cómo este proyecto de ley afectaba el derecho a huelga y a los

23 Expediente 21.049 *Ley para brindar seguridad jurídica sobre la huelga y sus procedimientos*.

sindicatos del sector público:

**Cuadro 7.9. Artículos controversiales del proyecto para brindar seguridad jurídica a la huelga y sus procedimientos**

Art. 376 <i>quater</i>	Art. 375	Art. 350, inc. f	Art. 371
Indica que para las huelgas en servicios trascendentales se debe realizar un esquema de servicios mínimos. Una vez definido, el patrono elegirá qué trabajadores se unen a las manifestaciones y cuáles trabajan.	Establece que como las huelgas en servicios esenciales son ilegales se puede prescindir del debido proceso.	Incitan la disolución de organizaciones sindicales cuando alguno de sus dirigentes incurra en conductas que pueden ser ilícitas o no, delitos o no; por ejemplo, los bloqueos de vías.	En él, se introdujo una pretensión para prohibir las huelgas contra políticas públicas.
Implicaciones			
Afecta directamente el derecho voluntario de los trabajadores a manifestarse públicamente, ya que le quita la potestad de decidir al trabajador si se manifiesta o no y se la adjudica al patrono.	Obliga al juez a resolver sin audiencia ni contradictorio.	Pudo ser una herramienta política para amenazar y perseguir las organizaciones sindicales de los trabajadores públicos. Por fortuna, este inciso desapareció de la versión final del proyecto de ley.	Limita por completo el derecho a huelga e impide la manifestación del descontento ciudadano hacia políticas o decisiones que tome el Estado.

Fuente: Elaboración propia, a partir del Proyecto de ley n.º 21.049.

Ahora bien, otro de los proyectos de la agenda coyuntural era la *Ley Declaratoria de los Servicios Esenciales*<sup>24</sup>, la cual buscaba terminar de definir qué servicios eran esenciales para así dificultar la manifestación de los sindicatos de estos sectores públicos. El propósito de este proyecto era evitar nuevos brotes de protesta social y eliminar cualquier duda sobre cuáles sectores de los tra-

24 Dicha ley no fue aprobada.

bajadores públicos no podían ir a huelga. De manera similar al anterior proyecto antihuelgas, este surge a raíz de la huelga del 2018, pero su objetivo de determinar cuáles son los servicios esenciales se debió a las especulaciones que surgieron sobre el derecho constitucional a la huelga en servicios públicos y ante las dudas de cuáles debían ser los límites razonables del mismo. En este sentido, la propuesta consistía en eliminar la discrecionalidad de un juzgado o tribunal para interpretar de manera autónoma cada movilización en específico (Proyecto de ley n.º 21.097, 12 de diciembre de 2018), lo que implicaba quitarle la autonomía al juez en su capacidad de interpretación de la ley y producción de jurisprudencia.

Sin embargo, si esto sucedía, peligraba la capacidad legal para juzgar los casos, según las particularidades de cada uno. En ese sentido, está claro que esto en temas laborales es sumamente riesgoso, pues las huelgas de los trabajadores surgen por la defensa de los intereses sociales o económicos o por el incumplimiento de sus derechos laborales.

Finalmente, la Ley del Empleo Público también fue parte del proyecto político que se estaba impulsando en la coyuntura. Durante el 2019, el ejecutivo presentó la Ley del Empleo Público, expediente n. o 21.336, con la cual se pretendía crear un marco normativo unificado para toda la administración pública. Este proyecto despertó el descontento de múltiples sectores, pues ponía en peligro la independencia y autonomía de las instituciones descentralizadas, municipalidades y de los otros dos poderes de la República, ya que la política laboral del Estado estaría en manos de un ente totalmente político y que cambia cada cuatro años (el MIDEPLAN). Otro problema que presentaba el proyecto era que no aclaraba cómo se podía elaborar un marco único en ocho familias o subregímenes, sin tomar en cuenta normas diferenciadas para cada sector de trabajadores (OPNA 2020c, 6).

En resumen, la agenda coyuntural es parte del proyecto político neoliberal que intentan impulsar las elites en la coyuntu-

ra a analizar. En este apartado, demostramos que dicha agenda es la continuidad del proyecto histórico neoliberal que busca, puntualmente, debilitar la capacidad de los movimientos sociales de manifestarse en contra de la transición en el régimen de acumulación. Así, al reducir el derecho a huelga en los sindicatos del sector público y al reformar las condiciones laborales de los empleados públicos, la agenda coyuntural es muestra de los intentos por debilitar y ejercer mecanismo de control sobre la fuerza de trabajo del sector público.

Como se puede ver, la interacción conflictiva que brota de la agenda coyuntural planteó serios desafíos colectivos en la arena política que se terminaron traduciendo en acciones disruptivas contra las elites o las autoridades políticas. Las acciones colectivas se realizan para enfrentar los desafíos colectivos que justamente están marcados por la interrupción, obstrucción e incertidumbre que generan en las actividades de los otros (Tarrow 1997, 22-25). Con base en esto, el desafío colectivo que debió enfrentar el movimiento social surgió a raíz de un objetivo común (el rechazo a la agenda coyuntural), que terminó conduciendo una serie de acciones disruptivas hacia las elites y las autoridades políticas a las cuales el movimiento social les planteó exigencias comunes. Asimismo, estas acciones disruptivas sirvieron como mecanismos políticos para enfrentar los desafíos<sup>25</sup> que tenía el movimiento.

## **5. Replanteamiento de estrategias a partir de los repertorios de acción**

Ahora bien, para analizar los cambios en las estrategias en términos de sus repertorios de acción, dividimos la coyuntura en tres periodos. La primera etapa va del 4 de julio del 2018 al 3 de dic-

---

<sup>25</sup> Desafíos tales como la falta de legitimidad y mala percepción en la opinión pública. Además, de tener demasiados actores y demandas, lo cual los obligaba a las autoridades políticas a posicionarse como el actor hegemónico.

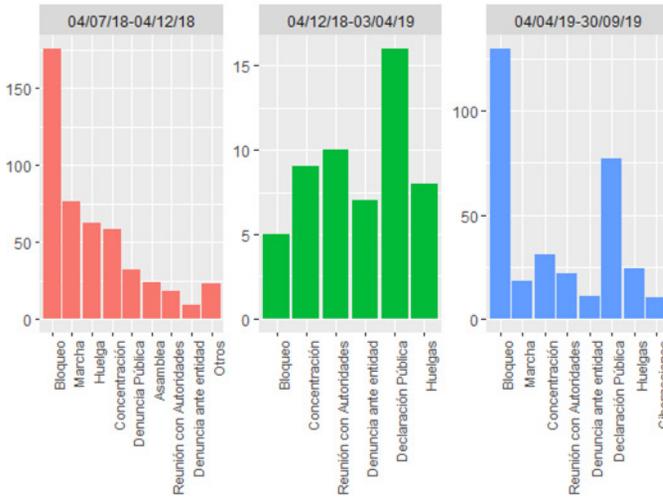
iembre del 2019. La segunda etapa se extiende del 4 de diciembre al 3 de abril del 2019. Finalmente, el tercer periodo comprende del 4 de abril al 30 de septiembre del 2019. En ese sentido, se realizará un contraste entre los tres periodos a modo de identificar una tendencia y resaltar las diferencias que han tenido los repertorios de acción en las movilizaciones. Este contraste se orienta a identificar, en específico, dichas diferencias en términos de los actores, las demandas y las autoridades a las cuales iban dirigidas dichas demandas, con el fin de evidenciar los cambios en las estrategias del movimiento social costarricense.

De acuerdo con los datos de la plataforma Protestas, hay una clara diferencia en los tres periodos en cuanto a la cantidad de protestas y la conflictividad. Mientras que el primer periodo contabilizaba 506 registros de acciones colectivas, el segundo periodo de la coyuntura apenas llegaba a las 64 acciones colectivas. Sin embargo, en el último se tiene un nuevo aumento en la conflictividad, pues se llegaron a registrar 334 acciones colectivas. Así, la alta conflictividad en el primer periodo surgió a partir de las movilizaciones en contra de la reforma fiscal. Durante el siguiente periodo, la conflictividad decae considerablemente, producto del fracaso de las movilizaciones del 2018 y a causa del replanteamiento en las estrategias que tuvo que emprender el movimiento de cara a la agenda coyuntural que se comenzaba a dibujar. Finalmente, el aumento de la conflictividad en la tercera etapa es producto de la implementación de una serie de cambios en la estrategia del movimiento.

A partir del gráfico siguiente (7.3), se puede observar cómo los repertorios de acción cambiaron significativamente. Durante la primera etapa, hay un excesivo uso de los repertorios de acción informales, pues se privilegiaron las acciones colectivas tales como bloqueos, marchas, huelgas y concentraciones. El uso exacerbado de este tipo de repertorios, como se mencionó en el apartado anterior, ocasionó un deterioro en la imagen del movimiento durante el 2018. Siguiendo este orden de ideas, se puede observar cómo, para la segunda etapa, se comienzan a

mezclar repertorios informales (bloqueos, marchas, concentraciones, mítines) con repertorios formales (declaraciones públicas, denuncias, reuniones con autoridades), con lo que se pasó a una acción mixta.

**Gráfico 7.3. Tipos de acciones colectivas de diciembre del 2018 a septiembre del 2019 en Costa Rica**



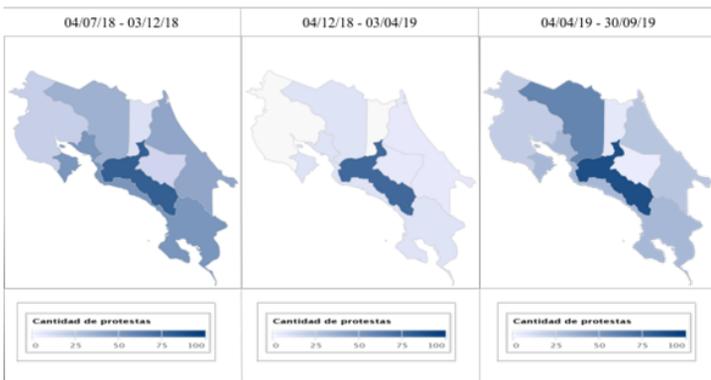
Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de Protestas del Instituto de Investigaciones Sociales.

Una vez replanteadas las estrategias, sumados nuevos actores y con la nueva baraja mixta de repertorios de acción, la conflictividad se volvió a elevar para el tercer periodo. Vale la pena destacar, que, si bien es cierto que en la tercera etapa el movimiento social también hace uso de repertorios de acción de carácter formal, continúa privilegiando los repertorios informales, lo que evidencia una disconformidad en cuanto a los canales formales y las respuestas que el sistema político ha dado mediante ellos.

Ahora bien, esta preferencia por el uso de repertorios de carácter informal (al hacer uso de la política de la democracia de la calle para exigir el cumplimiento de sus demandas) explica el interés del Gobierno y de la clase empresarial por intentar

regular las manifestaciones sociales por medio de los proyectos antihuelgas, incluidos en la agenda coyuntural, en tanto los bloqueos, marchas, huelgas o el tortuguismo representan una gran amenaza para los intereses de la clase empresarial del país. Se ve entonces, con mayor claridad, cómo los proyectos antihuelgas son, en efecto, parte de un mismo proyecto histórico neoliberal que busca facilitar la transición a un régimen de acumulación flexible y debilitar el poder sindical en aras de eliminar cualquier oposición al cambio.

**Gráfico 7.4. Mapas de Protestas en Costa Rica por Provincia  
Período: Julio 2018- septiembre 2019**



Fuente: Elaboración propia con datos de IIS, base de datos Protestas, 2019<sup>26</sup>.

Para observar el alcance de las protestas, se utiliza la plataforma de Protestas, la cual permite generar mapas que revelan cómo los repertorios de acción han cambiado geográficamente dentro de esta coyuntura. En el gráfico 7.4 se presentan tres mapas, que

<sup>26</sup> Algo que es importante recalcar es el hecho de que para realizar estos mapas se toman en cuenta menos protestas de las que se contemplaron para realizar los gráficos. Esto se debe a que existe un número de protestas que no se ubicaron en algún cantón en específico, por lo que es imposible ubicarlas en el mapa. Por otro lado, es necesario aclarar que la tonalidad de cada provincia depende del porcentaje de protestas de cada provincia sobre el total del territorio nacional.

evidencian los cambios en los repertorios de acción.

Durante el primer periodo, es evidente que las manifestaciones estaban presentes a lo largo y ancho del país. Los focos de las movilizaciones se concentran en San José, Puntarenas y Guanacaste, producto de las movilizaciones contra el plan fiscal. Por su parte, durante el segundo periodo se observa una baja en la conflictividad del país, a raíz de la retirada de las organizaciones sociales con el fin de replantear sus estrategias e iniciar nuevas escaramuzas contra la agenda coyuntural que se comenzaba a dibujar. Finalmente, en la última etapa, se vuelve a elevar la conflictividad y se vuelven a extender las movilizaciones por todo el país, producto de la suma de nuevos apoyos (MEDSE, transportistas y pescadores). Asimismo, el mapa revela que la inclusión de nuevos actores le permitió al movimiento extender el alcance de las protestas, con lo que consiguieron un carácter nacional. Por ejemplo, las movilizaciones de estudiantes de secundaria se presentaron en lugares como Pococí, Buenos Aires de Puntarenas, Corredores, Golfito, Guatuso, Coto Brus, Pocora y Upala y se registraron bloqueos de carretera en Pérez Zeledón, Guanacaste y Puntarenas.

Con respecto a este último punto, y si bien es cierto que la descentralización de las protestas es un hecho positivo, porque propició la inclusión de nuevos actores y, con esto, se potenció el alcance, la fuerza y la duración del movimiento, esta expansión de las acciones colectivas por el territorio nacional podría también considerarse un arma de doble filo. Esto se debe a que el hecho de incorporar nuevos actores y sumar tantas demandas sectoriales ocasionó que el objetivo común y el problema público se diseminara entre muchas demandas sectoriales, lo que causó que la ciudadanía y los sectores que se movilizaban no tuvieran claro cuál era el objetivo central de las luchas.

En síntesis, el uso exacerbado de repertorios de acción informales durante las movilizaciones del 2018 ocasionó que la imagen del movimiento social costarricense se deteriorara, hecho que causó que se deslegitimara su figura ante la opinión pública.

La derrota en la arena política y la falta de legitimidad fueron los motivos por los que el movimiento social comenzó un proceso de replanteamiento de sus estrategias. Este proceso de reformulación de estrategias motivó un cambio en los repertorios de acción del movimiento: del primer al segundo periodo se logra percibir el cambio de un repertorio informal a un repertorio mixto. Asimismo, dicho proceso fue el que causó la baja en la conflictividad y en la cantidad de manifestaciones para el segundo periodo. Finalmente, para la tercera etapa el movimiento social hace uso nuevamente de un repertorio de acción mixto, que, sin embargo, continúa privilegiando las acciones colectivas contenciosas como forma de exigir el cumplimiento de sus demandas. En este tercer periodo, el cambio en las estrategias los llevó a establecer una huelga intermitente y progresiva, pero la falta de claridad sobre los objetivos principales del movimiento dificultó su continuidad. Por lo tanto, la mala gestión de los intereses y objetivos del movimiento permitió que otros actores construyeran el problema público a su voluntad y en perjuicio del movimiento. Así, la falta de claridad en el problema público afectó las bases y ocasionó su desarticulación en la última etapa.

## **6. Conclusión**

En resumen, el deterioro de las condiciones sociales y económicas se puede explicar a la luz del cambio en el modelo de desarrollo que buscó implementar un nuevo régimen de acumulación, el cual priorizó los procesos de acumulación de capital por sobre el consumo y la capacidad adquisitiva de los hogares. Por lo tanto, el modelo que promueven las elites a través del proyecto histórico neoliberal se puede definir como un modelo de desarrollo excluyente que ha propiciado la flexibilización de las condiciones laborales, la apertura económica, la desregularización y la implementación de nuevos esquemas de organización de la producción, en aras de asegurar los procesos de acumulación de capital que necesitan las empresas. En este sen-

tido, las movilizaciones del 2018 y del 2019 pueden interpretarse como un punto de inflexión histórico-coyuntural que responde al descontento por el cambio en el modelo de desarrollo y por el deterioro de las condiciones sociales y económicas.

En concreto, los más recientes ciclos de movilizaciones representan el retorno de episodios de conflictividad social. Se debe prestar atención a estos brotes recientes de protesta social porque demuestran el avance del proyecto histórico neoliberal de las elites políticas y económicas del país. Asimismo, estas movilizaciones permiten observar cómo se rearticulan y se replantean las estrategias de las distintas agrupaciones que conforman el movimiento social. Este periodo permite observar cómo, tras el fracaso de las movilizaciones del 2018, el movimiento social debió iniciar un proceso de replanteamiento de las estrategias para enfrentar los desafíos que se avecinaban con nuevas movilizaciones en contra de la agenda coyuntural.

Sin embargo, hemos argumentado que el movimiento enfrentó desafíos que no supo gestionar y que tuvieron implicaciones negativas para el cumplimiento del objetivo común propuesto. La suma de nuevos actores trajo consigo nuevas demandas que dificultaron la construcción del problema público e impidieron que las bases del movimiento tuvieran claro qué objetivos los aglutinaban como movimiento social. En consecuencia, la lucha política se disipó entre demasiadas demandas sectoriales, lo cual dificultó que la ciudadanía comprendiera el objetivo de las movilizaciones y produjo que se perdiera la lucha central del movimiento. Esto llevó a las movilizaciones al fracaso, en términos de cumplir su objetivo común: la oposición a la agenda coyuntural.

## Referencias bibliográficas

Alvarado Alcázar, Alejandro y Gloriana Martínez Sánchez. 2018. *Informe. La protesta social en el gobierno de Luis Guillermo Solís* (2014-2018). Costa Rica: ISS.

- Alvarado Alcázar, Alejandro y Gloriana Martínez Sánchez. 2018a. *La huelga general contra la reforma fiscal en Costa Rica: Septiembre 2018*. Costa Rica: IIS.
- Arias Ramírez, Rafael. Leonardo Sánchez Hernández y Rafael Sánchez Meza. 2011. «Análisis de la desigualdad socioeconómica en Costa Rica». *Revista Economía y Sociedad* 16, n°. 39-40: 73-107.
- Arce, Gilberto, Víctor Hugo Céspedes y Ronulfo Jiménez. 2006. «La pobreza en Costa Rica 1987-2004». En *Pobreza en Costa Rica*, editado por Víctor Hugo Céspedes y Ronulfo Jiménez, 59-79. Academia Centroamericana.
- Banco Central de Costa Rica (BCCR). 2019. *Evolución del índice mensual de actividad económica (IMAE)*, septiembre 2019. Costa Rica: BCCR.
- Banco Central de Costa Rica (BCCR). 2019a. *Evolución del PIB real y la balanza de pagos en el primer trimestre de 2019*. Costa Rica: BCCR.
- Banco Central de Costa Rica (BCCR). 2019b. *Evolución del PIB real y la balanza de pagos en el tercer trimestre de 2019*. Costa Rica: BCCR.
- Banco Central de Costa Rica (BCCR). 2019c. *Informe de inflación, junio 2019*. Costa Rica: BCCR.
- Banco Central de Costa Rica (BCCR). 2019d. *Informe de inflación, diciembre 2019*. Costa Rica: BCCR.
- Banco Central de Costa Rica (BCCR). 2019e. *Evolución del PIB real y la balanza de pagos en el cuarto trimestre de 2018*. Costa Rica: BCCR.
- Barahona, Manuel, Allen Cordero y Priscila Sibaja. 2020. *Protesta y movilización social en tiempos de pandemia: algunas tendencias, características y preguntas*. Costa Rica: FLACSO.
- Bonilla Montenegro, Julián Darío. 2011. «El análisis de coyuntura un acercamiento metodológico». *Revista Criterios* 4, n°. 2: 101-120. DOI: <https://doi.org/10.21500/20115733.1960>
- Bouza-Brey, Luis. 1991. «Una teoría del poder y de los sistemas políticos». *Revista de Estudios Políticos* 73: 119 -163.
- Centro de Investigaciones y Estudios Políticos (CIEP). 2018. *Informe de resultados del estudio de Opinión Pública: septiembre 2018*. Costa Rica: CIEP.
- Centro de Investigaciones y Estudios Políticos (CIEP). 2018a. *Informe de resultados del estudio de Opinión Pública: noviembre 2018*. Costa Rica: CIEP.
- Centro de Investigaciones y Estudios Políticos (CIEP). 2019. *Informe de resultados del estudio de Opinión Pública: agosto 2019*. Costa Rica: CIEP.

- El País. 2019. «Encuentro social multisectorial pide 18 puntos mesa de negociación al Gobierno». *El País.cr*, 1 de julio. Acceso el 10 de enero de 2022. <https://www.elpais.cr/2019/07/01/encuentro-social-multisectorial-pide18-puntos-mesa-de-negociacion-al-gobierno/>
- Gallardo, Helio. 1988. *Fundamentos de formación política: análisis de coyuntura*. Chile: Editorial Literatura Alternativa.
- Harvey, David. 1990. *La condición sobre la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Argentina: Amorrortu Editores.
- Instituto de Investigaciones Sociales (IIS). 2000. *Base de datos de Protestas*. Costa Rica: IIS.
- Instituto de Investigaciones Sociales (IIS). 2018. *Cronología de la protesta social: diciembre 2018*. Costa Rica: IIS.
- Instituto de Investigaciones Sociales (IIS). 2019a. *Cronología de la protesta social: enero 2019*. Costa Rica: IIS.
- Instituto de Investigaciones Sociales (IIS). 2019b. *Cronología de la protesta social: febrero 2019*. Costa Rica: IIS.
- Instituto de Investigaciones Sociales (IIS). 2019c. *Cronología de la protesta social: marzo 2019*. Costa Rica: IIS.
- Instituto de Investigaciones Sociales (IIS). 2019d. *Cronología de la protesta social: abril 2019*. Costa Rica: IIS.
- Instituto de Investigaciones Sociales (IIS). 2019e. *Cronología de la protesta social: mayo 2019*. Costa Rica: IIS.
- Instituto de Investigaciones Sociales (IIS). 2019f. *Cronología de la protesta social: junio 2019*. Costa Rica: IIS.
- Instituto de Investigaciones Sociales (IIS). 2019g. *Cronología de la protesta social: julio 2019*. Costa Rica: Costa Rica: IIS.
- Instituto de Investigaciones Sociales (IIS). 2019h. *Cronología de la protesta social: agosto 2019*. Costa Rica: IIS.
- Instituto de Investigaciones Sociales (IIS). 2019i. *Cronología de la protesta social: septiembre 2019*. Costa Rica: IIS.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. 2019a. *Encuesta Continua de Empleo (ECE)*. Costa Rica: INEC.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. 2019b. *Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO)*. Costa Rica: INEC.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. 2019c. *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos del Hogar (ENIGH)*. Costa Rica: INEC.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. 2019d. *Encuesta Continua*

- de Empleo al tercer trimestre de 2019: Resultados generales.* Costa Rica: INEC.
- León, Espinoza Diana y Gabriela Mata Marín. 2017. *La desigualdad en Costa Rica y el cumplimiento de la agenda 2030 para el desarrollo sostenible.* Costa Rica: FLACSO-PNUD.
- Madrigal Pana, Johny. 2019. *La confianza de los consumidores. Encuesta n.º 63, agosto 2019.* Costa Rica: Escuela de Estadística de la Universidad de Costa Rica.
- Monge González, Ricardo y Luis Rivera Valerio. 2020. *Costa Rica: Un proceso de apertura inconcluso. Análisis de economía política de la apertura comercial y episodios reveladores.* Costa Rica: Editorial ULEAD.
- Montero Cordero, Fernanda. 2016. «La brecha social en Costa Rica: Un tema de definición económica, política y social». *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos* 27, n.º. 2: 85-112. DOI: <http://dx.doi.org/10.15359/rldh.27-2.4>
- Montiel Masís, Nancy. 1999. *Costa Rica: reformas económicas, sectores dinámicos y calidad de los empleos.* Chile: CEPAL.
- Morales Ramos, Roxana, Greivin Salazar Álvarez y Fernando Rodríguez Garro. 2019. *¿Qué está pasando con el consumo privado en Costa Rica?* Costa Rica: Observatorio Económico y Social.
- Observatorio de la Política Nacional (OPNA). 2018a. *Análisis de coyuntura política nacional mayo-junio 2018.* Costa Rica: Universidad de Costa Rica.
- Observatorio de la Política Nacional (OPNA). 2018b. *Boletín: relato del combo fiscal y otros hechos relacionados con ese proyecto en el periodo septiembre - octubre de 2018, a partir de fuentes periodísticas.* Costa Rica: Universidad de Costa Rica.
- Observatorio de la Política Nacional (OPNA). 2018c. *Posiciones y propuestas de algunos agentes y agencias de poder en la discusión del Proyecto de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.* Costa Rica: Universidad de Costa Rica.
- Observatorio de la Política Nacional (OPNA). 2019a. *Análisis de coyuntura política nacional y prospectiva 2019.* Costa Rica: Universidad de Costa Rica.
- Observatorio de la Política Nacional (OPNA). 2019b. *Análisis de la coyuntura política nacional, n.º 3, año 3.* Costa Rica: Universidad de Costa Rica.
- Observatorio de la Política Nacional (OPNA). 2020a. *Análisis de coy-*

- ntura política nacional. La Costa Rica política en tiempos del FMI*. Costa Rica: Universidad de Costa Rica.
- Observatorio de la Política Nacional (OPNA). 2020b. *Análisis de coyuntura política nacional. La Costa Rica política en tiempos del FMI II*. Costa Rica: Universidad de Costa Rica.
- Observatorio de la Política Nacional (OPNA). 2020c. *Boletín especial. Situación del empleo público en el contexto del COVID-19*. Costa Rica: Universidad de Costa Rica.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). «Costa Rica Policy Brief: Inequality». Acceso en febrero de 2016. <https://www.oecd.org/policy-briefs/costa-rica-towards-a-more-inclusive-society.pdf>
- Programa Estado de la Nación (PEN). 2019. *Informe Estado de la Nación 2019*. Costa Rica: Servicios Gráficos AC 2019.
- Rodrigues de Caires, Carlos M. 2017. "Las políticas públicas. YVES MENY y JEAN-CLAUDE THOENIG Versión española, 1ª. edición Barcelona, Ariel, 1992." *Cuadernos del CENDES* 34, no. 96: 185-192.
- Roth, André Noël. 2014. *Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación*. Colombia: Ediciones Aurora.
- Sauma Fiat, Pablo y Juan Diego Trejos. 2014. *Reducir la pobreza en Costa Rica es posible. Propuesta para la acción*. Costa Rica: PNUD.
- Tarrow, Sidney. 1997. *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. España: Alianza Editorial.
- Vargas Solís, Luis Paulino. 2016. «Apuntes de Coyuntura: El Proyecto Histórico Neoliberal en Costa Rica (1984-2015): Devenir histórico y crisis». *Revista Rupturas* 1, n.º. 1: 147-162. DOI: <https://doi.org/10.22458/rr.v1i1.1167>
- Vallés, Jessop. 2009. *Ciencias Políticas. Una introducción*. España: Editorial Ariel.

## Sobre las personas autoras

**Rotsay Rosales-Valladares** es Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Actualmente trabaja como Profesor Catedrático de la Escuela de Ciencias Políticas y del Programa de Doctorado de Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica y es el Coordinador Responsable del Observatorio de la Política Nacional (OPNA). Ha sido consultor del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, de la Secretaría General de FLACSO e investigador del Proyecto Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. También tiene una amplia experiencia como asesor y capacitador en distintas instituciones públicas costarricenses, incluyendo la Asamblea Legislativa y la Presidencia de la República. Es autor y coautor de cinco libros y numerosos artículos académicos. Sus principales áreas de investigación, consultoría y docencia son: partidos políticos y sistemas de partidos, procesos electorales, evaluación y metaevaluación, democracia y gobernanza, negociación y teoría política.

**Eugenia Aguirre Raftacco** es Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica y Magister Scientae en Gerencia de Políticas y Programas Sociales por el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). Es presidenta del Colegio de Profesionales en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales para el período 2020-2024. Como profesional ha ejercido como asesora en la Asamblea Legislativa de Costa

Rica y como coordinadora y directora de incidencia política de la Unión Nacional de Gobiernos Locales. Docente e investigadora de la Escuela de Ciencias Políticas, el Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) y el Centro de Investigación Observatorio del Desarrollo (CIOdD) de la Universidad de Costa Rica. También es docente de la Universidad Estatal a Distancia (UNED) en la Escuela de Ciencias Sociales y Humanidades. Sus principales áreas de investigación y docencia son: procesos parlamentarios y política subnacional. Ella es integrante de la Red de Polítologas #NoSinMujeres.

**Raul Jiménez Vásquez** es Licenciado en Derecho por la Universidad Escuela Libre de Derecho y Bachiller en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica. Ha sido asesor de incidencia política en la Unión Nacional de Gobiernos Locales. También ejerció como secretario técnico de la Red Nacional de Policía Municipal. Consultor de diversos partidos políticos en investigaciones a nivel local y en procesos electorales municipales de los años 2016, 2020 y 2024. Sus principales áreas de investigación y consultoría son procesos de incidencia política a nivel público y privado, gerencia política con el Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y con el Régimen Municipal, así como estudios regionales sobre el mejoramiento de las condiciones habilitantes para el clima de inversión, comercio internación e inversión extranjera.

**Stuart Daniel Chavarría Chinchilla** es Bachiller en Ciencias Políticas, con más de cinco años de experiencia como asistente y pasante en diferentes organizaciones como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Fundación para una Democracia Participativa (FUDEPA), el Observatorio de los Estados Unidos, el Observatorio de la Política Nacional (OPNA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Equipo de Protestas del Instituto de Investigaciones Sociales (IIS), el Cen-

tro de Investigación y Estudios Políticos y la Cáedra Humboldt 2021. Entre sus áreas de investigación se encuentran: el estudio de las élites, la pandemia por COVID-19, la política nacional, la política electoral y los movimientos sociales.

*Durante el tiempo de existencia del OPNA se han estudiado procesos electorales, procesos parlamentarios, decisiones gubernamentales de política pública, temas municipales, ciclos de protesta, casos de corrupción, una pandemia, trayectorias y tendencias de poderes fácticos, entre otros. Todas las publicaciones que se han realizado de forma periódica en estas temáticas representan un insumo que enriquece la labor politológica, pero existe la necesidad cada vez más manifiesta de sistematizar y de dar un sentido unificado al análisis de las dinámicas que han caracterizado la política nacional en los últimos años... Este texto, no es una simple compilación de los documentos de autoría del OPNA, sino una (re)interpretación diacrónica, revisada, articulada y retrospectiva de los actores, correlaciones de fuerzas, escenarios, acontecimientos, períodos, y mecanismos de poder, observable en el sistema político costarricense durante casi un quinquenio. Por supuesto que, como memoria, este documento recupera muchos segmentos de sus propios análisis de coyuntura, pero los “reescribe” hilvanando nuevos hallazgos, reformulando hipótesis, corrigiendo anteriores reflexiones y, en general, ajustando sus conclusiones de aquel entonces a una narrativa de mediano plazo, sistémica, vinculada a una estructura o formación social histórica. Por lo tanto, se ofrece al público interesado una versión sintetizada, revisada y mejorada de las principales tendencias y trayectorias de la realidad política costarricense actual.*

**Rotsay Rosales-Valladares**



**ICIEP**  
Centro de Investigación  
y Estudios Políticos

**ECP**  
Escuela de  
Ciencias Políticas

