
ANÁLISIS DE LA COYUNTURA POLÍTICA NACIONAL

La Costa Rica política en tiempos del FMI II

No. 4, año 4
10 de diciembre de 2020
Universidad de Costa Rica



ECP
Escuela de
Ciencias Políticas

Larissa Álvarez Lobo, Fernanda Bustamante Solano, Jonathan Coto Fernández,
Alejandro Molina Ramírez, María Jesús Sosa Segnini, Stuart Chavarría Chinchilla,
Valeria Solano Alfaro, Aaron Barquero Salas,

Equipo asistente del Observatorio de la Política Nacional

M. Sc. Eugenia Aguirre Raftacco,

Investigadora del Observatorio de la Política Nacional

Dr. Rotsay Rosales Valladares,

Coordinador del Observatorio de la Política Nacional

El **Observatorio de Política Nacional (OPNA)** es un proyecto de acción social de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica, fundado en 2017 y adscrito a la Vicerrectoría de Acción Social (VAS). El OPNA pretende ser una fuente de consulta en temas que presenten la realidad política nacional de Costa Rica, por medio de publicaciones de forma periódica y la generación de insumos académicos, y con el uso de plataformas virtuales, de acceso abierto y público. **Por lo tanto**, se advierte que todos los productos publicados por el OPNA deben ser citados de manera que se reconozca adecuadamente la autoría por parte del proyecto.

Cómo citar este documento:

Observatorio de la Política Nacional (2020). *Análisis de coyuntura política nacional. La Costa Rica política en tiempos del FMI II*. Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica.

El Observatorio de la Política Nacional presenta a sus diversos públicos el cuarto análisis de coyuntura del año 2020 titulado *La Costa Rica Política en tiempos del FMI: segunda parte*, que abarca el periodo considerado entre los meses de octubre y noviembre.

En dicho periodo, en torno al Ejecutivo, se mantuvo la conflictividad social en altos niveles. Asimismo, en el plano legislativo se tramitaron el presupuesto ordinario para el ejercicio económico del año 2021 y la propuesta para reinstaurar en el país la pesca de arrastre de camarón, la cual generó gran cobertura mediática, estos últimos, en sede legislativa reafirman lo complejo del escenario político en una Asamblea Legislativa dividida con respecto a temas económicos y ambientales.

Al mismo tiempo, diversas agrupaciones políticas valoran la adaptación de sus procesos internos al contexto de la pandemia y *asoman cabezas* en la agenda pública viejos y nuevos contendores de la campaña por la presidencia, cerca del inicio del año pre electoral. Finalmente, el tema al que mayor relevancia le presta este análisis de coyuntura es el de la continuación de los procesos de diálogo multisectorial propuestos por el poder Ejecutivo y el Legislativo con el fin de trazar la hoja de ruta para obtener financiamiento del FMI y calmar los altos niveles de conflictividad social vividos durante la coyuntura.

Por lo tanto, el Análisis de Coyuntura se organiza de la siguiente manera: primero, se analiza el ciclo de protesta y conflictividad social vivido entre septiembre y octubre, seguido de las valoraciones en torno a las tres semanas de diálogo intersectorial convocadas por el Ejecutivo y el Legislativo, para finalizar con una reflexión sobre el alcance de los acuerdos logrados.

Al cierre de esta edición, el poder Ejecutivo daba señales de no tener intención de poner sobre la mesa nuevamente el tema de recurrir al FMI, dada la “complejidad del tipo política y social” que suscita la discusión, en palabras del ministro de Hacienda, el Sr. Elián Villegas. Sin embargo, la intención fue aclarada por el presidente, quien confirmó las negociaciones vigentes con el FMI, al mismo tiempo que convocó la primera lista de proyectos para las sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa. Lo anterior, sin considerar las propuestas de la Ley de Empleo Público, la propuesta de flexibilización de jornadas laborales, la de producción de cáñamo y otras que previamente había indicado como prioritarias.

Protesta y conflictividad social en la Costa Rica post-pandemia

En el periodo de este análisis, nos encontramos en la tercera etapa de la crisis sanitaria, la cual comenzó en septiembre y se extiende hasta la actualidad. Esta etapa está caracterizada por la flexibilización de las restricciones, la reaparición de la protesta social, una tenue apertura económica, el alza en los contagios, la amplificación de los problemas nacionales y las discusiones sobre cómo hacerle frente al inesperado gasto ocasionado por la crisis sanitaria, que han ido desde lo fiscal, hasta reformas profundas al empleo público y al Estado.

Como apuntamos desde el Observatorio de la Política Nacional en nuestro anterior análisis de coyuntura, Costa Rica ha venido arrastrando una serie de problemas estructurales por aproximadamente 30 años. Estos problemas, en el contexto de la pandemia, solo se han amplificado¹ debido a que el Estado costarricense tuvo que ejecutar una serie de medidas para aliviar la tensión existente entre la salud pública y la economía nacional. Por lo tanto, en aras de enfrentar los riesgos biológicos producidos por el COVID-19 el Estado implementó una serie de medidas que afectaron seriamente el crecimiento económico y el mercado laboral en la primera etapa de la crisis, mientras que también llegaron a afectar a las poblaciones más vulnerables en mayor medida y recrudecieron los problemas ya existentes en el país.

Observemos lo que indican los datos para percatarnos de la situación. Por ejemplo, según el Banco Central de Costa Rica (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.² De esta manera, podemos ver como las medidas para asegurar la salud pública afectaron la economía nacional, pues produjeron una contracción económica en octubre del 2020 del 4,5% y no del 5%, contracción que, a pesar de ser menor a la prevista, resulta ser la más severa desde 1950.³

¹ 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.

² BCCR (2020) *Revisión del Programa Macroeconómico 2020 - 2021*. Banco Central de Costa Rica.

³ BCCR (2020), *Informe de Política Monetaria*. Banco Central de Costa Rica.

Por otro lado, en esta coyuntura la desigualdad aumentó 0,005 puntos situándose en 0,519⁴, mientras la pobreza incremento al 26,2 %, esto equivale a 419 783 hogares, cerca de 83 888 más que el año anterior. Asimismo, el ingreso promedio de los hogares en esta coyuntura también disminuyó, ya que el promedio de ₡891 934 mensuales representa una variación del -12,2 % respecto al año anterior cuando se ubicó en ₡1 016 358. Solo los ingresos por concepto de subsidios estatales, becas y transferencias aumentaron, en parte debido al Bono Proteger y otros ingresos monetarios estatales.⁵

También, podemos observar la afectación en el mercado laboral producto de la crisis sanitaria, ya que un 22% de personas está desempleada y el 44,5% está en condiciones de informalidad. Además, poco menos de la mitad (43,1%) de la fuerza laboral sufre de alguna afectación por el COVID-19 y casi la mayoría (95,2%) de los desempleados se ve afectado por la misma situación. Es decir, el desempleo ha aumentado y, como el COVID-19, ha afectado tanto a la fuerza laboral como a los desempleados. Podemos ver que el 28,4 % del total de ocupados a nivel nacional (525 mil personas) tuvieron una reducción de salario o ingresos asociada a la suspensión o reducción de la jornada laboral, o bien, tuvieron que suspender la actividad propia o negocio durante la pandemia. Por su parte, los desempleados también presentan alguna consecuencia debido a que el 72,3 % indicó que no consigue actualmente trabajo por el COVID-19 o que seguirá buscando conforme termine la pandemia; por su parte, el 22,9% manifestó que fue despedido o que estaba suspendido sin garantía de reintegrarse a su trabajo anterior, o bien cerró su negocio o actividad y por eso ahora está desempleado.⁶ De esta manera, podemos ver que la incidencia del COVID-19 en el territorio nacional amplificó una serie de problemas que arrastraba el país por décadas.

Ante la contracción económica ocasionada por la crisis sanitaria, el gasto extraordinario debido a esta y la moratoria aplicada al pago de los tributos con el fin de mitigar el impacto económico de la pandemia sobre hogares y empresas, el Estado

⁴ Esto después de estar estancada por tres años consecutivos en 0,514 (2017, 2018 y 2019).

⁵ INEC (2020), *Encuesta Nacional de Hogares Julio 2020 Resultados Preliminares*. Instituto Nacional de Estadística y Censos.

⁶ INEC (2020), *Encuesta Continua de Empleo al tercer trimestre del 2020*. Resultados Preliminares. Instituto Nacional de Estadística y Censos.

percibió una disminución del 11,6% en sus ingresos tributarios.⁷ A causa de la disminución, el Gobierno anunció un proceso de negociación con el FMI para acceder a un préstamo de mediano plazo, el cual, entre sus condiciones, estipulaba la creación de una serie de impuestos regresivos que detonaron el conflicto social, en una ciudadanía que ha ido acumulando un amplio descontento en esta coyuntura.

El descontento ciudadano ha estado en aumento. Esto lo podemos comprobar con el deterioro de la valoración del mandato presidencial, que durante el mes de abril se registraba en un 65%, mientras en agosto bajó al 26% y en noviembre se halla en el 15%, siendo la peor calificación de la serie, desde el periodo 2013-2014. Por otro lado, un 27% de las personas dicen que el desempleo es su principal preocupación, mientras que un 21,4% dice que es el costo de la vida y la situación económica. En cambio, la mala gestión del gobierno (13,1%) y el coronavirus (8,9%) pasan de un primer y segundo lugar en abril y agosto a una cuarta posición este noviembre.⁸ Dichos datos demuestran que, a pesar de la eficiente estrategia de gestión sanitaria durante los primeros dos meses de la pandemia (que mostró resultados positivos en la valoración del mandato presidencial), conforme avanzó la coyuntura la situación sanitaria no solo se salió de control para junio, sino que también amplificó los problemas existentes e incidió en la disminución de la aprobación presidencial. Por otro lado, es interesante ver cómo la opinión pública ha dejado de concentrarse en la mala gestión del gobierno y el coronavirus, para pasar a enfocarse en los problemas que deja como saldo negativo el manejo de la crisis sanitaria, tales como: el aumento del desempleo, el aumento en el coste de la vida ante la disminución de los ingresos y la creciente preocupación de la situación económica del país ante una notable contracción económica.

Es en este contexto económico, político, sanitario y social que se comprende el surgimiento del Movimiento de Rescate Nacional y la manifestación de la conflictividad social que no se presentaba desde el 2019 y que ha sido la tónica de la Administración Alvarado Quesada. Producto de este contexto tan particular es que se produjeron alianzas entre el Movimiento de Rescate Nacional y actores como los sindicatos públicos y la UCCAEP, que en otras condiciones no trabajarían juntos por

⁷ BCCR (2020), *Revisión del Programa Macroeconómico 2020 - 2021*. Banco Central de Costa Rica.

⁸ CIEP (2020), *Informe de resultados del estudio de opinión pública*. Centro de Investigaciones y Estudios Políticos.

un mismo objetivo, como lo son: los Sindicatos Públicos y la UCCAEP. En ese sentido, dichas alianzas se tienen que entender en el marco de:

1. La propuesta que el Gobierno anunció para negociar su capacidad de pago ante el FMI y el deterioro de una serie de indicadores económicos y sociales.
2. El descontento y sentimiento de oposición que comparten amplios sectores, en contra de la propuesta inicial de los espacios de diálogo para construir la hoja de ruta a presentar ante el FMI.
3. La influencia de la campaña electoral y los procesos internos de los partidos políticos, así como el deterioro del discurso multipartidista del “Gobierno de Unidad Nacional”, propuesto por el Ejecutivo, con lo cual se comienza a erosionar el apoyo político que tenía el Gobierno.

En resumen, la conflictividad que vivió el país durante la pandemia es signo de la complejidad y diversidad sociopolítica nacional. La conflictividad social comenzó a manifestarse en diversos sectores sociales, desde las movilizaciones de sectores medios y empresariales que clamaban por “no más impuestos” y por 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 y demandaban la protección de los trabajadores de salud y la defensa de una fuerte institucionalidad pública.⁹

Ahora bien, el nuevo actor que viene a reconfigurar las correlaciones de fuerza entre los actores es el Movimiento de Rescate Nacional¹⁰, el cual convoca a una jornada de desobediencia civil con una agenda sumamente progresista. Este actor desplaza del protagonismo a los movimientos sindicales¹¹ y se constituye como el eje articulador de la conflictividad a finales de septiembre y durante el mes de octubre. El Movimiento de Rescate Nacional logra, por lo tanto, articular y convocar diversos actores históricamente antagónicos¹² bajo posiciones compartidas como: el malestar

⁹ Cordero, A., Barahona, M., Sibaja, P. (2020) Protesta y Movilización Social en Tiempos de Pandemia: Algunas Tendencias, Características y Preguntas. Costa Rica: FLACSO.

¹⁰ El protagonismo de este movimiento se concentró en antiguas figuras políticas como el ex diputado, Célido Guido y el ex candidato presidencial, José Miguel Corrales.

¹¹ Protagonismo que ostentaban recientemente en el 2018 y 2019.

¹² Ya que los intereses de los sindicatos chocan con el discurso de la UCCAEP que, bajo la premisa del “No más impuestos”, enfatiza el recorte del gasto público. (Cordero, A., Barahona, M., Sibaja, P., 2020)

social en general, producido por el cese de la actividad económica y la situación del país, el descontento con la propuesta del FMI, la fuerte oposición de amplios sectores a las mesas de diálogo inicialmente propuestas, al Gobierno y al partido oficialista.

Finalmente, vale la pena considerar algunos acontecimientos que son realmente atípicos y que valen la pena profundizar en otras investigaciones. Entre dichos acontecimientos están las denuncias y los 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 y los videos de los 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 eventos guardan dos cosas en común: 1) son atípicos en términos de la dinámica de la protesta social costarricense y 2) resultan sumamente importantes porque representan pruebas de posibles amenazas a la estabilidad democrática, la voluntad popular, el respeto por la institucionalidad y la protesta social pacífica como un derecho que siempre han caracterizado al país.

Tres semanas de diálogo multisectorial: actores y posiciones¹³

Ante la marcada conflictividad y el constante aumento de las opiniones negativas sobre la gestión del Gobierno en el ámbito político y económico, mencionadas anteriormente, se configuran una primera serie de intentos de llamado a un diálogo nacional multisectorial (ver figura 1) por parte del Poder Ejecutivo¹⁴.

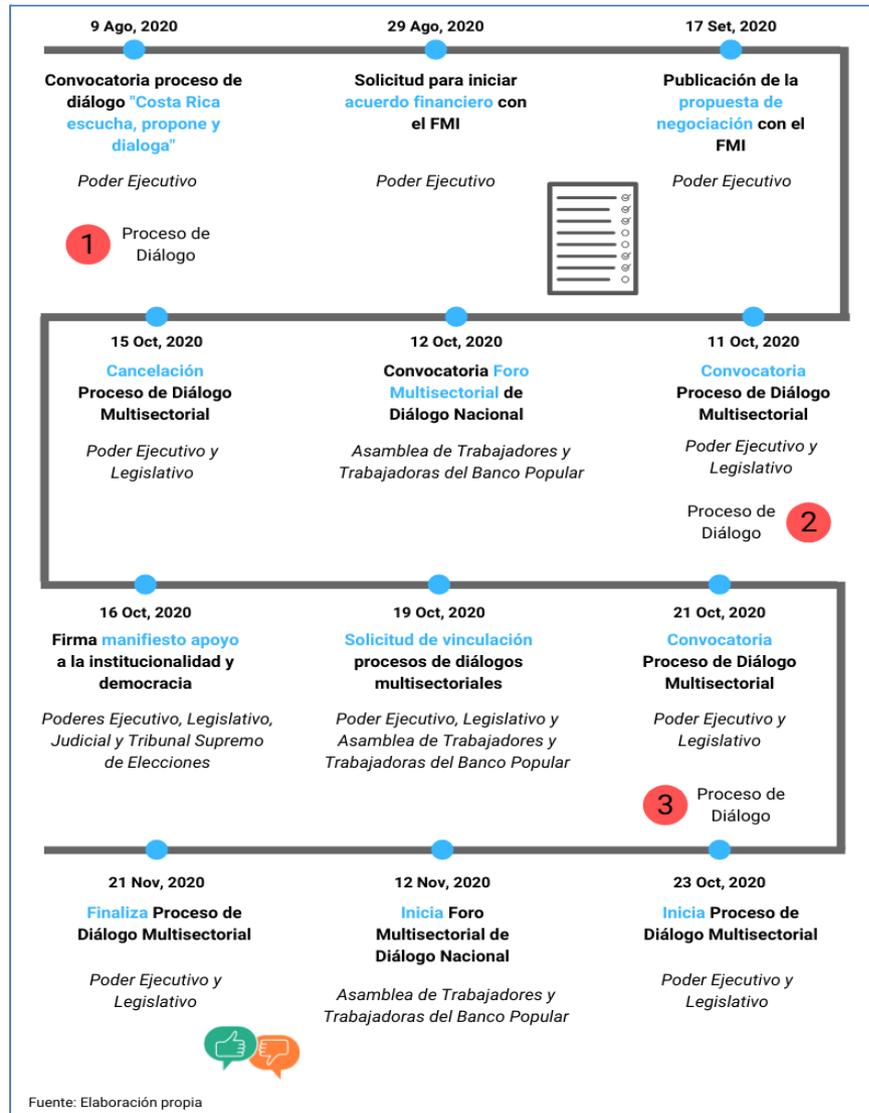
El segundo intento, propuesto por los poderes Ejecutivo y Legislativo con la colaboración en la planeación y facilitación por el Programa Estado de la Nación (PEN), buscaba apaciguar las críticas y el malestar generados por la propuesta de negociación al Fondo Monetario Internacional (FMI) para conseguir un financiamiento

¹³ Observar base de datos con los actores participantes en el proceso de diálogo y sus posicionamientos, disponible en: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1ICiYvtk-szdDyjDYYmgmKVxl9XvJ4NuLEmNEcmGB420/edit?usp=sharing>

¹⁴ Sobre el primer llamado se recomienda revisar el Análisis de Coyuntura 3 – 2020 del OPNA. Disponible en: <https://opna.ucr.ac.cr/index.php/es/catalogo-2/analisis-de-coyuntura>

de \$1750 millones¹⁵, además de generar un acuerdo multisectorial que viniera a apoyar el desequilibrio fiscal que vive el país.

Figura 1. Línea del tiempo procesos de negociación, 2020



Sin embargo, esta propuesta de diálogo multisectorial se vio obstaculizada por las críticas y negativas para negociar por parte de la oposición, principalmente de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado

¹⁵ Ministerio de Hacienda, "Negociación con el FMI: Gobierno Anuncia Plan Para Superar El Impacto Fiscal De La Pandemia", 17 de setiembre de 2020 <https://www.hacienda.go.cr/noticias/16011-negociacion-con-el-fmi-gobierno-anuncia-plan-para-superar-el-impacto-fiscal-de-la-pandemia>

(UCCAEP) y el sector sindical¹⁶, acompañados por el Movimiento Rescate Nacional. El rechazo al proceso proviene de las diferencias de los sectores respecto a la metodología planteada, en asuntos como el número de representantes por sector y las reglas de toma de acuerdos¹⁷, por lo que el PEN se vio obligado a cancelar el proceso de diálogo¹⁸.

Ante la negativa de distintos sectores de participar en este proceso de diálogo multisectorial, los poderes Ejecutivo y Legislativo vuelven a convocar un tercer intento de diálogo, en esta ocasión, acompañados de dos actos con un importante peso simbólico: por un lado, la firma del manifiesto en defensa de la democracia, la institucionalidad y la Constitución Política por parte de los Supremos Poderes y el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE)¹⁹ y, por otro, el manifiesto de apoyo a la institucionalidad y la democracia de seis de los siete ex presidentes y ex presidenta de la República²⁰. Estos actos constituyen un golpe para los sectores que poco a poco legitimaban al Movimiento Rescate Nacional y al mismo tiempo, desarticulaban el intento de diálogo nacional del gobierno.

En la última convocatoria a un proceso de diálogo, se invitaron a un total de 70 organizaciones de nueve sectores²¹ y se llevaron a 64 de estas a participar en las diferentes sesiones o mesas de trabajo realizadas. Desde la primera sesión, los 64 actores involucrados se posicionaron en contra de la propuesta inicial del gobierno central, referente a trabajar por grupos para conciliar un acuerdo para el mejoramiento

¹⁶ Andrea Mora, “Peligra Mesa Multisectorial: ANEP dice no, UCCAEP condiciona participación”, *DelfinoCR*, 14 de octubre de 2020, <https://delfino.cr/2020/10/peligra-mesa-multisectorial-anep-dice-no-uccaep-condiciona-participacion>

¹⁷ Rodrigo Díaz, “Falta de equidad y polarización de sectores clave precipitaron fin a propuesta de diálogo del Gobierno”, *El Observador*, 16 de octubre de 2020, <https://observador.cr/falta-de-equidad-y-polarizacion-de-sectores-clave-precipitaron-fin-a-propuesta-de-dialogo-del-gobierno/>

¹⁸ Sebastián Rodríguez, “Se suspende diálogo multisectorial por falta de convocatoria: sólo 12 de 25 integrantes confirmaron”, *Amelia Rueda*, 15 de octubre de 2020, <https://www.ameliarueda.com/nota/suspende-dialogo-nacional-convocatoria-12-confirmaron-noticias-costa-rica>

¹⁹ Luis Madrigal, “Presidentes de Supremos Poderes anuncian defensa de la democracia, institucionalidad y la Constitución”, *DelfinoCR*, 16 de octubre de 2020, <https://delfino.cr/2020/10/presidentes-de-supremos-poderes-anuncian-defensa-de-la-democracia-institucionalidad-y-la-constitucion>

²⁰ Juan Lara, “Seis ex mandatarios dan espaldarazo a Gobierno, Fuerza Pública e institucionalidad democrática” *La Nación*, 17 de octubre de 2020, <https://www.nacion.com/el-pais/politica/seis-exmandatarios-dan-espaldarazo-a-gobierno/IENGLKQIDJGDVGQNMVTSWSXKOA/story/>

²¹ Desarrollo Local, Cámaras y Asociaciones Privadas, Sindicatos, Solidaristas, Religioso, Cooperativo, Educación, Sociedad Civil y Fracciones Legislativas. A estos se les unió el sector cultura y el sector artístico.

de las finanzas públicas. De esta manera, se estableció que todos trabajarán en conjunto las revisiones y propuestas metodológicas a lo largo de las tres semanas habilitadas para el diálogo²² (ver anexo 1). Este hecho es un primer indicador de que los nueve sectores involucrados iniciaron la discusión de manera opositora, lo que obedecía también al contexto previo al tercer intento de diálogo. Igualmente, las primeras tres sesiones se dedicaron a los detalles referentes a los mecanismos para definir la agenda, los temas y los métodos que se llevarían a cabo para el acuerdo final. Ahora bien, es importante considerar que los sectores debían ponerse de acuerdo, a lo interno, con respecto a si aceptaban la metodología y la estrategia de diálogo propuesta, de manera que el proceso de diálogo fuera refrendada por las bases de cada una de las organizaciones participantes. Asimismo, se presentó la oportunidad de que cada sector presentara sus propuestas a los temas acordados en el diálogo.

Pues bien, es hasta la cuarta sesión que se discuten en profundidad las propuestas para la reactivación económica, el empleo decente y el combate a la pobreza. Los sectores concordaron en temas como el financiamiento, la simplificación de trámites, la conectividad, la infraestructura, las contribuciones sociales, costos, entre otros²³. En contraste, en la sexta sesión el equipo técnico presentó las consideraciones a las 24 propuestas fiscales de alto consenso²⁴. Dicha sesión constituiría una clave central del proceso, pues le permitiría al Ejecutivo contar con resultados rápidos de los procesos de diálogo y que legitimaran los acuerdos alcanzados al cierre del proceso.

Por otro lado, la sesión número ocho tocó el tema central de esta coyuntura: el debilitamiento de las finanzas públicas por la evasión, elusión y fraude fiscal²⁵. La perspectiva de los actores implica un punto medular para las medidas finales, pues a partir de la variedad de temáticas abordadas, estas propuestas impulsarían acciones significativas para la recaudación adecuada de impuestos. Además, la actuación en

²² Esteban Arrieta, 23 de octubre de 2020, “Diálogo de Carlos Alvarado inicia con pie izquierdo” *La República*, <https://www.larepublica.net/noticia/dialogo-de-carlos-alvarado-inicia-con-pie-izquierdo>

²³ Gobierno de la República de Costa Rica, 5 de noviembre de 2020, “*Diálogo Multisectorial PLENARIA 5 de noviembre*” [Presentación de Power Point]. <https://drive.google.com/file/d/1dih1rbK1ojsdqJJsu1VPha4dP8MfSES/view>

²⁴ Gobierno de la República de Costa Rica, 07 de noviembre de 2020, “Sesión #6”, <https://sites.google.com/presidencia.go.cr/dialogo/sesiones/sesi%C3%B3n-6>

²⁵ Gobierno de la República de Costa Rica, 13 de noviembre de 2020, “Sesión #8”, <https://drive.google.com/file/d/1N5Wq1YoKt3Liz7KMCY-O37IjFBX721za/view>

estas temáticas, posicionaría al Estado como garante de que la institucionalidad tenga músculo para ejecutar medidas ante la evasión.

Por su parte, en las sesiones once y doce se trabajaron el texto propuesto y el acuerdo final para la reactivación económica que se vería reflejado en acuerdos que alcancen la posibilidad de una reducción del 3.16% en el déficit primario del PIB²⁶, aspecto que se profundizará en el siguiente apartado sobre los acuerdos establecidos.

Finalmente, otros de los actores involucrados en este proceso, y que por su rol en el sistema político juegan un papel relevante, son las fracciones legislativas. Las fracciones fueron llamadas 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 van a tener que pasar por la revisión y decisión final de las diputaciones para su ejecución; es aquí, sin embargo, donde salta la interrogante ¿va la Asamblea Legislativa a respetar y a concretar los acuerdos tomados en el diálogo multisectorial?

A este panorama y a la promesa²⁷ del presidente de la Asamblea Legislativa, Eduardo Cruickshank, de buscar consensos entre las fracciones legislativas para concretar los acuerdos, se suman algunos posicionamientos de las diputaciones. Las principales bancadas legislativas, tanto de Liberación Nacional como de la Unidad Social Cristiana, observan los resultados del diálogo multisectorial como insuficientes y “cortos”,²⁸ perspectiva que es compartida por el diputado independiente Jonathan Prendas del bloque Nueva República. Lo anterior contrasta con la posición de la fracción oficialista del Partido Acción Ciudadana (PAC), la cual se comprometieron a impulsar los acuerdos alcanzados en el espacio de diálogo²⁹.

²⁶ Pérez, N. y Arce, M., 21 de noviembre de 2020, “Estos son los 58 acuerdos del diálogo multisectorial para reducir el déficit primario en 3,16% del PIB”, *El Financiero*, <https://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/estos-son-los-58-acuerdos-que-se-lograron-en-el/OFVYIGIY2VGBZP3XG67ENQ47K4/story/>

²⁷ Fernanda Romero, “Presidente del Congreso buscará consensuar acuerdos de mesa de diálogo con fracciones legislativas” *Monumental*, 23 de noviembre de 2020, <https://www.monumental.co.cr/2020/11/23/presidente-del-congreso-buscara-consensuar-acuerdos-de-mesa-de-dialogo-con-fracciones-legislativas/>

²⁸ Susana Peña, “Diputados y expertos: diálogo es buena señal, pero insuficiente” *Teletica*, 23 de noviembre de 2020, https://www.teletica.com/nacional/diputados-y-expertos-dialogo-es-buena-senal-pero-insuficiente_273451

²⁹ Redacción, “Diputados PAC celebran los 58 acuerdos y confían en el poder del diálogo multisectorial”, *El País*, 22 de noviembre de 2020, <https://www.elpais.cr/2020/11/22/diputados-pac-celebran-los-58-acuerdos-y-confia-en-el-poder-del-dialogo-multisectorial/>

En síntesis, los escenarios que se entretajan en la Asamblea Legislativa en torno a los acuerdos generados en esta mesa de diálogo se configuran en un ambiente con un débil apoyo a los mismos. El desgaste parlamentario que se ha generado en torno al logro de acuerdos para enfrentar los impactos de la pandemia ha desacelerado su ritmo con respecto a los primeros meses de la emergencia sanitaria. Sin embargo, los consensos que puedan darse entre las fracciones legislativas para concretar una agenda sobre los acuerdos del proceso de diálogo multisectorial deberán entenderse a partir de las agendas e ideas partidarias relacionadas con cómo debe enfrentarse la crisis económica, agendas e ideas que tienen potencial de desvirtuar lo generado en este espacio de diálogo.

Análisis de los acuerdos: la oportunidad que no fue

En cuanto a los acuerdos logrados³⁰ por el proceso de diálogo multisectorial, el pasado 21 de noviembre se informó que el balance del diálogo había sido de 58 propuestas aprobadas por la plenaria, cuyo impacto en la situación fiscal sería el siguiente: 0.22% del PIB por concepto de ingresos, 1.18% en gastos, 0.8% en eficiencia para el 2023 y 0.96% en acuerdos a aplicarse una única vez³¹. Así pues, el primer elemento que es pertinente señalar al respecto es que, aun en caso de aprobarse e implementarse de forma efectiva la totalidad de los acuerdos consensuados, la situación de déficit y endeudamiento que arrastra el país desde hace más de una década y que se ha profundizado como consecuencia de la pandemia de COVID-19 quedaría todavía lejos de resolverse. Esto último se prevé tomando en cuenta que los cálculos del Banco Central proyectan alrededor de un 9.3% en el déficit fiscal al cierre del 2020 y un endeudamiento superior al 70% del PIB³².

³⁰ Se recomienda ver anexo 2, que contiene cuadro resumen de los acuerdos logrados en la Mesa de Diálogo Multisectorial.

³¹ Óscar Ugarte, "Diálogo multisectorial termina con 58 propuestas aprobadas por plenaria", *Semanario Universidad*, 21 de noviembre de 2020, <https://semanariouniversidad.com/pais/dialogo-multisectorial-termina-con-58-propuestas-aprobadas-por-plenaria/>

³² Andrea Hidalgo, "Banco Central proyecta una menor contracción de la economía, pero el déficit fiscal sigue siendo el mayor obstáculo", *El Financiero*, 3 de noviembre de 2020, <https://www.elfinancierocr.com/finanzas/banco-central-proyecta-una-menor-contraccion-de-la/IUZK3LEBBBBZRCKSN6UTOTJVKM/story/>

En ese sentido, tanto Gerardo Corrales (que participó como representante de AmCham) como Sofía Guillén (economista asesora de la APSE) destacan la necesidad que había en el país de instalar una mesa de diálogo multisectorial, pero coinciden en la insuficiencia que tienen las medidas por sí mismas para resolver las problemáticas por las cuales fue convocada la mesa de diálogo³³. Dichas impresiones, por el hecho de venir de parte de dos actores con visiones y agendas radicalmente distintas, reflejan que el consenso acordado se alejó de los temas “sensibles” para los actores participantes. Ya se trate de gravámenes a empresas de zonas francas, aumentos en los impuestos a las grandes riquezas, o bien reformas más “profundas” al empleo público, el señalamiento es el mismo: no es que se llegaron a acuerdos en estos grandes temas, sino que simplemente no hubo manera de que los actores conciliaran y hallaran un punto que fuera satisfactorio para todos.

Un actor que ha sido particularmente crítico con esta situación es el ex-ministro 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, cosa que no aconteció -según su visión- por el hecho de no se abordaron los intereses de los grupos representados³⁴. No obstante, la economista Ana Rosa Ruiz (representante de Mujeres en Acción en la mesa multisectorial) precisa que los intereses del gran empresariado son 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 recarga en empleo público e impuestos a salarios, a la espera de que las iniciativas de los sectores sociales tengan aprobación legislativa³⁵.

Por su parte, el Gobierno asegura que los acuerdos permitirán reducir el déficit fiscal en 3.16% del PIB, cifra que supera en 0.66 puntos porcentuales la meta inicial trazada que era del 2.5% de la producción nacional. Sin embargo, de ese total,

³³ Álvaro Murillo, “Mesa de diálogo depara 58 acuerdos: lo bueno, lo malo y lo incierto”, *Semanario Universidad*, 25 de noviembre de 2020, <https://semanariouniversidad.com/pais/mesa-de-dialogo-depara-58-acuerdos-lo-bueno-lo-malo-y-lo-incierto/>

³⁴ Esteban Arrieta, “Rodrigo Chaves: “Mesa de diálogo fue una pérdida de tiempo que solo pondrá curitas””, *La República*, 23 de noviembre de 2020, <https://www.larepublica.net/noticia/rodrigo-chaves-mesa-de-dialogo-fue-una-perdida-de-tiempo-que-solo-pondra-curitas>

³⁵ Óscar Ugarte, “El sector empresarial es el gran ganador del diálogo; los sociales tendremos que esperar a la Asamblea Legislativa”, *Semanario Universidad*, 25 de noviembre de 2020, <https://semanariouniversidad.com/pais/el-sector-empresarial-es-el-gran-ganador-del-dialogo-los-sociales-tendremos-que-esperar-a-la-asamblea-legislativa/>

únicamente diez acuerdos generarán un recorte permanente del 2.18% del PIB³⁶, mientras que las demás siguen siendo medidas de una única vez. Volviendo a las estimaciones del ex ministro Chaves, él afirma que realmente no se está reduciendo el déficit en un 3.16%, sino solamente en 1.6% en lugar del -4.5% esperado; desglosado en un 0.25% en 2023 que conlleva tiempo, 0.08% de deuda política, impuesto de lotería 0.12%, renta global 0.1% en 2023, 0.43% corte gasto en 2021, 0.47% corte gasto en 2022, empréstitos 0.2%³⁷, tomando en cuenta el mejor escenario: si logran ser aprobados en Asamblea Legislativa.

No obstante, aunque la cifra de 3.16% es relevante, no es suficiente para cerrar el déficit fiscal de 9.3% del PIB de este año. Siguiendo la preocupación de diversos actores de opuestas trincheras sobre la insuficiencia de las medidas, además tomando en cuenta que algunas de las medidas ya estaban encaminadas en el Gobierno o el Congreso (Ley de Hacienda Digital, Iniciativa P.A.G.A.R.) y que las medidas principales tienen que pasar necesariamente por Asamblea Legislativa, donde no se tiene la certeza de si estas se aprobarán o se modificarán, y con el problema de que solo una parte de los diputados dio validez a ese proceso de diálogo, sumado a una dinámica legislativa fragmentada y mermada por los procesos partidarios internos de cara a febrero de 2022. La cifra de 3.16% no es un hecho concreto todavía, por el momento solo se cuenta con la promesa del Ejecutivo de llevar estas y otras propuestas que no se acordaron por falta de tiempo o de consenso a la agenda legislativa.

Es sustantivo en este punto reconocer que la ventana de oportunidad que tiene el Ejecutivo respecto a la relación con el Poder Legislativo es única y podría apoyar la consolidación de algunos acuerdos. Esta ventana de ocho meses de sesiones extraordinarias (del 1ro de diciembre al 31 de julio) responde a una norma transitoria de la reforma constitucional al artículo 116³⁸ y dota al Ejecutivo de un margen de maniobra en un escenario legislativo convulso y fragmentado.

³⁶ Nicole Pérez y Manuel Avendaño, “Estos son los 58 acuerdos del diálogo multisectorial para reducir el déficit en 3,16% del PIB”, *Semanario Universidad*, 21 de noviembre de 2020, <https://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/estos-son-los-58-acuerdos-que-se-lograron-en-el/OFVYIGIY2VGBZP3XG67ENQ47K4/story/>

³⁷ Rodrigo Chaves (@RodrigoChavesR), “Es natural porque no se tocan los intereses de los grupos representados...” Twitter, 22 de noviembre de 2020, <https://twitter.com/RodrigoChavesR/status/1330735379209744385>

³⁸ Presidencia de la República. Sancionada ley sobre reforma constitucional que procura agilizar el trabajo legislativo. Comunicado, 22 de junio 2020,

En consecuencia, se presenta un escenario de incertidumbre para el futuro cercano ya que al no generarse consenso sobre medidas estructurales sobre gasto y captación de recursos como la Ley de Empleo Público, nuevos empréstitos internacionales o la depuración del presupuesto 2021, la economía costarricense sigue en peligro. Al tomar en cuenta que solo queda un año para la administración Alvarado Quesada y que el año 2021 se enfocará en la campaña electoral para febrero de 2022 (y que muchas figuras ya se van alineando en la competencia electoral) parece ser que el déficit fiscal será un problema que se seguirá aplazando para la próxima administración a no ser que puedan existir otros planes, o soluciones parciales, de parte del Ejecutivo o desde la Asamblea Legislativa.

Anexos

Anexo 1, Figura 2.

Línea del tiempo, sesiones de diálogo multisectorial, 2020



**Anexo 2, Cuadro 1.
Acuerdos de la Mesa Multisectorial**

Evasión, elusión y fraude fiscal	Ingresos, gasto y exoneraciones	Combate a la pobreza y empleo	Reactivación económica	Propuestas fiscales de alto impacto	Gestión de la deuda pública
Establecer parámetros e indicadores de medición para las metas de recaudación y procesos de capacitación que busquen reducir el fraude fiscal	El Gobierno deberá elaborar un proyecto de ley para eliminar la exoneración a los premios de lotería superiores a ¢250.000 e impulsar la iniciativa contra la lotería ilegal.	Readecuar la normativa y flexibilizar trámites para facilitar el acceso a crédito de pymes y emprendedores.	Fondo de avales y sistema de banca para el desarrollo, simplificación de trámites, costo de energía.	Apoyar la aprobación del proyecto de Hacienda Digital	Solicitar a la Asamblea Legislativa eliminar permanentemente los subsidios de los combustibles a los diputados.
Actualizar periódicamente las estimaciones de brechas en evasión y elusión de impuestos	El Ministerio de Hacienda realizará estudios de costo-beneficio sobre las exoneraciones vigentes y otros instrumentos de gasto tributario	Fortalecer el Programa de Centros de Desarrollo Empresarial MEIC-INA de apoyo a pymes.	El Ejecutivo preparará una propuesta para imprimir mayor eficiencia y transparencia en la gestión de programas e inversión social.	Abrir canales de comunicación ágiles y efectivos entre aduanas y tributación	Sobre Hacienda Digital, incluir la depuración de la base de datos del Registro Único de Contribuyentes en la redacción de las propuestas.
Reforma legal que elimine a los condenados por fraude tributario la pérdida de temporal de subvenciones, beneficios fiscales, cargas sociales, e inhabilitación para participar en procedimientos de contratación administrativa.	El Gobierno realizará un análisis de progresividad y del impacto económico-social sobre la modificación de las tasas diferenciadas del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a la canasta básica y sobre los diferentes mecanismos de devolución.	Impulsar en corto plazo la emisión de una Política Nacional de los Cuidados.	El equipo técnico hará un análisis del impacto económico y social de las propuestas sobre banca para el desarrollo, simplificación de trámites, y conectividad, combate a la pobreza y empleo decente.	Implementar los proyectos del Sistema de Inspección No Intrusivo (SINI) y marchamo electrónico.	Optimizar sistemas y procedimientos, maximizar el recurso humano en las unidades competentes para cobro administrativo y judicial para reducir la brecha de morosidad.

Proyecto de ley que prohíba la actividad económica de funcionarios públicos en paraísos fiscales	El Ejecutivo emitirá una directriz para revisar la conformación del Consejo Consultivo Económico Social (CESS).	Analizar la situación laboral del país para unir instrumentos y programas que permitan apoyar a los desempleados	Extender la cobertura de Sistema de Compras Públicas (Sicop) en un 100% en el sector público.	Extender la cobertura de Sistema de Compras Públicas (Sicop) en un 100% en el sector público.	Se solicita al Gobierno un estado de la cuestión en la aplicación de las normas contables (NICSP y NIIF).
Conformar un grupo de trabajo mixto para definir una estrategia de formalización de emprendimientos y microempresas	Emitir una nueva serie de bonos fiscales cero cupón con un plazo ampliado de hasta 10 años	Favorecer la asociatividad de productores en modelos como cooperativas o consorcios.	La Asamblea Legislativa deberá aprobar la reforma a la Ley de Contratación Administrativa (21.546).	La Asamblea Legislativa deberá aprobar la reforma a la Ley de Contratación Administrativa (21.546). Ley de Empleo público	Transparencia en la gestión de la deuda
Mejorar los procesos de selección y contratación de funcionarios de la Administración Tributaria	Vender la cartera de crédito de la Comisión Nacional de Préstamos para Educación (Conape) al Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BP) por una única vez.	Agilizar la conclusión de la ampliación de la Ruta 32.	Agilizar el trámite aduanero, combatir la evasión fiscal y las irregularidades en aduanas.	Agilizar el trámite aduanero, combatir la evasión fiscal y las irregularidades en aduanas.	Diversificar los instrumentos de financiamiento (posibilidad de emitir bonos verdes).
	El Ministerio de Hacienda deberá cerrar la brecha entre ingresos y gastos por medio de financiamiento en mejores condiciones (tasas y plazos) y que no estén sujetas a condiciones que lesionen la protección social y laboral	Solicitar la revisión y mejoramiento de la normativa de la Superintendencia General de Entidades Financieras (Sugef).	Crear un expediente digital y sistema de notificaciones electrónicas para mejorar la eficiencia de los procedimientos fiscales y de control.	Crear un expediente digital y sistema de notificaciones electrónicas para mejorar la eficiencia de los procedimientos fiscales y de control.	Políticas que eviten pagos de comisiones de desembolsos por pagos no girados.

	El Ministerio de Hacienda tendrá que garantizar la eficacia y eficiencia del gasto público, fortalecer su capacidad para mejorar la recaudación de impuestos y los mecanismos de combate contra el fraude.	Mejorar el acceso a internet de banda ancha.	Pedir al Congreso priorizar la reducción de la deuda política en al menos un 40%	Pedir al Congreso priorizar la reducción de la deuda política en al menos un 40%.	Intensificar la gestión de pasivos aprovechando instrumentos como los canjes, diversificación de productos financieros u otros.
	El Ejecutivo se compromete a recortar ¢170.000 al vía presupuestos por debajo de la regla fiscal para el 2022 sin tocar el gasto de capital (inversión). Se suma a la reducción del 7,5% del gasto primario para 2021 con respecto a la cifra del 2020.	Cerrar las brechas de cobertura de procesos de capacitación de mujeres en vulnerabilidad.			Modificar la legislación vigente que permita analizar la habilitación de mecanismos de convocatoria desde Costa Rica para inversores extraterritoriales.
	Hacienda publicará alcances, metodología y recomendaciones de un estudio sobre eficiencia tributaria de impuestos existentes.	Invertir en la incorporación de la informática y del uso de internet en el sistema educativo de primaria y secundaria.			Con una valoración técnica previa, sumarse a las gestiones internacionales a fin de que mejore las condiciones de la deuda externa por los próximos años.
	Hacienda y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) elaborarán un				Instar a la Asamblea Legislativa para aprobar el expediente 21.794 (Ley Pagar), aprobado el

	inventario detallado de los alquileres del Estado y ejecutarán un mecanismo para reducirlo.				pasado 16 de noviembre.
	Implementar renta global después del 2023				Hacer y publicar los estudios de viabilidad sobre los mecanismos.

Elaborado en base a Perez & Avendaño (2020)

INFOGRAFÍAS
RESUMEN GRÁFICO EJECUTIVO
ANÁLISIS DE LA COYUNTURA POLÍTICA NACIONAL

No. 4, Año 4

10 de diciembre de 2020

Larissa Álvarez Lobo, Fernanda Bustamante Solano, Jonathan Coto Fernández,
Alejandro Molina Ramírez, María Jesús Sosa Segnini, Stuart Chavarría Chinchilla,
Valeria Solano Alfaro, Aaron Barquero Salas

Equipo asistente del Observatorio de la Política Nacional

M. Sc. Eugenia Aguirre Raftacco

Co-Coordinadora del Observatorio de la Política Nacional

Dr. Rotsay Rosales Valladares

Coordinador del Observatorio de la Política Nacional

ECP

Escuela de
Ciencias Políticas

NO. 4 AÑO 4

LA COSTA RICA POLÍTICA EN TIEMPOS DEL FMI (PARTE II)

Análisis de la Coyuntura Política Nacional

En atención al panorama político del país, el Observatorio de Política Nacional presenta a sus diversos públicos el **Análisis de Coyuntura** del periodo **octubre-noviembre de 2020**.

En el presente análisis se abarcan los siguientes temas:



Protesta y conflictividad social en la Costa Rica post-pandemia



Tres semanas de diálogo multisectorial: actores y posiciones



Análisis de los acuerdos: la oportunidad que no fue



NO. 3 AÑO 4
ANÁLISIS DE COYUNTURA

SECCIÓN 1: PROTESTA Y CONFLICTIVIDAD SOCIAL EN LA COSTA RICA POST-PANDEMIA.

Conforme avanzó la coyuntura, la situación sanitaria **amplificó** los problemas existentes e incidió en la **disminución** de la aprobación presidencial.

Es en este contexto económico, político, sanitario y social que se comprende el surgimiento del **Movimiento de Rescate Nacional**.

El Movimiento de Rescate Nacional logra, articular y convocar diversos actores históricamente antagónicos bajo **posiciones compartidas** como: el malestar social en general, producido por el cese de la actividad económica y la situación del país, el descontento con la propuesta del FMI, la fuerte oposición de amplios sectores a las mesas de diálogo inicialmente propuestas, al Gobierno y al partido oficialista.



NO. 3 AÑO 4
ANÁLISIS DE COYUNTURA

SECCIÓN 2: TRES SEMANAS DE DIÁLOGO MULTISECTORIAL: **ACTORES Y POSICIONES**

Ante la negativa de distintos sectores de participar en el proceso de diálogo multisectorial **convocado por el PEN**, los poderes Ejecutivo y Legislativo vuelven a convocar un tercer intento de diálogo, en esta ocasión, acompañados de dos actos con un importante peso simbólico.

En la **última convocatoria** a un proceso de diálogo, se invitaron a un total de 70 organizaciones de nueve sectores y se llevaron a 64 de estas a participar en las mesas de trabajo realizadas.

(...) los consensos que puedan darse entre las fracciones legislativas para concretar una agenda sobre el proceso de diálogo multisectorial deberán entenderse a partir de las agendas e ideas partidarias relacionadas con cómo debe enfrentarse la crisis económica, agendas e ideas que tienen potencial de desvirtuar lo acordado.

NO. 3 AÑO 4
ANÁLISIS DE COYUNTURA

SECCIÓN 3: ANÁLISIS DE LOS ACUERDOS: LA OPORTUNIDAD QUE NO FUE.

La ventana de oportunidad que tiene el Ejecutivo respecto a la relación con el Poder Legislativo es **única** y podría apoyar la **consolidación** de algunos acuerdos

Se presenta un escenario de **incertidumbre** para el futuro cercano ya que al no generarse consenso sobre medidas estructurales sobre gasto y captación de recursos como la Ley de Empleo Público, nuevos empréstitos internacionales o la depuración del presupuesto 2021, **la economía costarricense sigue en peligro.**