

## *OPORTUNIDADES POLÍTICAS DEL MOVIMIENTO DE HUELGA CONTRA LA REFORMA FISCAL EN COSTA RICA*

### *POLITICAL OPPORTUNITIES OF THE STRIKE MOVEMENT AGAINST TAX REFORM IN COSTA RICA*

Daniel José Alvarado Abarca\*  
Alejandro Chamberlain Flores\*\*  
Jorge Morales Elizondo\*\*\*

#### RESUMEN

En el artículo se busca analizar la configuración y las características de la Estructura de Oportunidades Políticas (EOP) que enfrentó el movimiento de huelga contra la reforma fiscal en Costa Rica en el año 2018. La investigación se basa principalmente en la realización de entrevistas durante el año 2019, a más de quince personas directamente vinculadas a los repertorios y procesos de diálogo que se entablaron en la huelga, dando como resultado una visión difícil y cerrada de los mecanismos institucionales para canalizar las demandas.

*PALABRAS CLAVE:* COSTA RICA \* HUELGA \* MOVIMIENTO SOCIAL \* SINDICATO \* FISCALIDAD

#### ABSTRACT

This article aims to analyze the configuration and characteristics of the Political Opportunities Structure (POS) that the social movement against the tax reform bill faced during 2018. The research is based, primarily, on the use of semi-structured interviews, through 2019, to over fifteen people directly involved to the repertories and dialog

---

\* Instituto de Investigaciones Sociales y Escuela de Ciencias Políticas, ambos de la Universidad de Costa Rica, San Pedro de Montes de Oca, San José, Costa Rica.  
daniel.alvaradoabarca@ucr.ac.cr

\*\* Gestión de proyectos en Amazon Enterprise, Calle Blancos, San José, Costa Rica.  
ajchamberflores@gmail.com

\*\*\* Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica, San Pedro de Montes de Oca, San José, Costa Rica.  
jorge.moraleselizondo@ucr.ac.cr

processes held during the strike in question. This leads to a scope of how difficult and closed were the institutional mechanisms to receive and handle demands during this series of protests.

**KEYWORDS:** COSTA RICA \* STRIKE \* SOCIAL MOVEMENT \* TRADE UNIONS \* TAXATION

## UNA REFORMA FISCAL POLÉMICA Y UN MOVIMIENTO DE HUELGA INMINENTE

La crisis fiscal que ha enfrentado Costa Rica durante el siglo XXI encontró un punto de ebullición en setiembre del año 2018, cuando una importante cantidad de personas, conformada por trabajadoras y trabajadores públicos, sumado a grupos de estudiantes, campesinado y otros sectores sociales, se lanzaron abiertamente a un movimiento de huelga en contra del proyecto de Ley No 20.580 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.

Este proyecto definía en sus propias páginas que constaba “de cuatro componentes, dos dirigidos a la búsqueda de ingresos frescos que permitirán reducir el déficit fiscal en el corto plazo, y dos propuestas cuyo objetivo es generar una disciplina fiscal y una mayor calidad en el gasto público en el mediano y largo plazo” (Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2018). De tal forma, modificaba el impuesto sobre la renta y transformaba el impuesto sobre la venta en el impuesto sobre el valor agregado (conocido como IVA<sup>1</sup>), además de incorporar regulaciones al empleo público y al gasto estatal. Dicha situación recibió una lectura por parte de la ciudadanía de que iba a impactar negativamente a los hogares con menos recursos y provocó su problematización, derivando en un movimiento de protesta en contra de su aprobación.

De tal forma, durante el año 2018, tras una serie de eventos que iban en escalada,

incluyendo huelgas de un día, comunicados y reuniones entre sindicatos y gobierno, así como otra serie de acciones que no estaban alcanzando resultados tangibles para dirimir el conflicto en torno a la reforma fiscal, para el día 14 de junio de 2018 se anuncia la intención de generar un movimiento de huelga sostenido en contra de la aprobación de la reforma fiscal, impulsado por distintas organizaciones sindicales y sociales<sup>2</sup>. Una huelga que se terminó concretando para el mes de setiembre, dando inicio el día 10 del mismo, y que se extendería hasta la primera semana de diciembre de 2018.

Este movimiento constituye la campaña de protesta más grande desde las luchas contra el Combo ICE (2000) y el TLC (2004-2007), siendo, según Murillo (20 de setiembre de 2018), la huelga más importante en veinte años, dado el poder mostrado de convocatoria y movilización popular. Entre intencionalidades de establecer diálogos y múltiples protestas, tanto las autoridades políticas como los representantes del movimiento intercambiaban acciones recíprocas. Una situación que llevó a incrementar las tensiones y las confrontaciones, así como a que el tiempo fuera transcurriendo y llevando a la aprobación del conflictivo proyecto.

En ese sentido, el presente artículo<sup>3</sup> busca ahondar en la Estructura de Oportunidades

1 El impuesto sobre el valor agregado (IVA) se define como “un impuesto indirecto que recae sobre el consumo, lo que significa que cuando una persona (cliente) realiza la compra de un bien o servicio, está pagando este impuesto a una tarifa general del 13% o en alguna de las tarifas reducidas del 4%, 2% o 1%” (Ministerio de Hacienda de Costa Rica, s.f.).

2 Los repertorios de acción fueron variados y su repercusión durante los meses en que transcurrió el movimiento de huelga fue bastante noticioso, dando como resultado una diferencia de posiciones al respecto en la opinión pública. Para referencia consultar el Informe “La Huelga General contra la Reforma Fiscal en Costa Rica 2018” (Alvarado y Martínez, 2018).

3 Se agradece al Msc. Alejandro Alvarado Alcázar, así como a las y los estudiantes del curso de Taller

Políticas (EOP en adelante) con que se encontraba este movimiento de huelga, específicamente en torno al acceso a mecanismos y vías institucionales para la expresión de sus intereses y posiciones. Este desarrollo teórico ha sido abordado por distintos autores como Tarrow (1994), Tilly (1995) y McAdam et al. (1999), los cuales destacan la importancia que el entorno político tiene sobre la dinámica de los movimientos sociales.

Particularmente, el enfoque de Tarrow (1994) es el que se adopta debido a que permite colocar el foco sobre dos dimensiones coyunturales: 1) el grado de apertura institucional para que el movimiento pueda introducir sus demandas al sistema político por vías formales; y, 2) los alineamientos políticos-partidarios, que remiten a las relaciones y reconfiguraciones que se dan en el sistema político y cómo estas facilitan o dificultan el acceso del movimiento a lo institucional. En un marco tan conflictivo y polarizado en torno a la aprobación de un proyecto de ley, conocer, a través de tales dimensiones, el entorno político que enfrentó el movimiento social de huelga contra la reforma fiscal resulta trascendental en aras de explicar las dinámicas y los eventuales resultados que se presentaron.

En primer lugar, se realiza una breve discusión sobre la literatura existente, seguidamente, se presenta el abordaje metodológico mediante el cual se recabó la información necesaria para el desarrollo de la investigación. En tercer lugar, se presentan los principales resultados alcanzados de la investigación en forma sistematizada, acompañado de su respectivo análisis, para concluir con una serie de reflexiones que engloban los principales hallazgos del estudio.

#### DISCUSIÓN DE LA LITERATURA: APORTES PARA COMPRENDER LA COYUNTURA

La literatura existente deja grandes aportes y enseñanzas para comprender la coyuntura en la cual se desarrolló el movimiento

de huelga contra la reforma fiscal en Costa Rica. Para exponer brevemente alguna de estas, se optó por presentar dos segmentos: 1) estudios que han abordado la figura de los movimientos sociales, remarcando los realizados en Costa Rica, para dar seguidamente paso a 2) alguna literatura sobre la interacción de estos con las EOP, un campo en donde existe una carencia importante de estudios a nivel nacional.

#### 1. SOBRE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES

Sobre los movimientos sociales existen múltiples definiciones, sin embargo, se coincide en cuanto a considerarlos como una forma de acción colectiva (Munck, 1995; Tarrow, 1994). Neveu (2000), menciona que, en lugar de buscar una definición como tal de los movimientos sociales, es necesario conocer sus características principales para identificarlos. Tales rasgos son variados y van desde el planteamiento de intereses comunes y desafíos compartidos, hasta la creación de una identidad compartida y una organización no jerarquizada.

Partiendo el análisis desde una lógica centrada en la composición interna de los movimientos sociales y su identidad (Touraine, 1978; Melucci, 1984), o bien, en cuanto a la movilización de recursos que realizan y su relación con elementos externos como el sistema político (Tilly, 1995; Tarrow, 1994; McAdam et al., 1999), nuevamente un punto de encuentro se observa en ambas corrientes de literatura, el cual indica que un movimiento social surge como una forma de acción colectiva concertada en torno a una causa. A su vez, indican que el movimiento se gesta y consolida mediante marcos compartidos de interpretación, una identidad de lucha reforzada y repertorios de acción dirigidos hacia sus oponentes de manera explícita, tales como, huelgas, bloqueos, declaraciones públicas, marchas, entre otras.

Los movimientos sociales representan una concepción alternativa de incidir sobre decisiones políticas que se alejan de la teoría política tradicional (Kärner, 1983), al recurrir para ello a la acción directa en pro de la defensa de derechos de la población. En

---

Integrado de Investigación I y II de Sociología en la UCR por su invaluable apoyo durante la investigación.

su naturaleza, tienden a ser “críticos” ante decisiones políticas, aspecto que encuentra explicación para diversos autores y autoras (Olvera, 2016; Casal y Rama, 2017), a raíz de la crisis de las instituciones y aparatos de la democracia, como los órganos estatales y los partidos políticos, que, en ciertas coyunturas, se han visto superados por las demandas ciudadanas y sociales.

Adicionalmente, se debe destacar el clima particular que enfrentan las demandas de un movimiento social, ya que estas no se pueden comprender en el presente como un momento sin contexto histórico, sino que las coyunturas pasadas han perfilado el marco donde se desenvuelve la lucha. Svampa (2017) hace un esfuerzo por aclarar ello, agregando además el elemento del antagonismo como algo construido históricamente que, en el caso de la huelga contra la reforma fiscal, remite a que va más allá de una figura sindical y su contraparte gubernamental; lo cual es realmente una pugna de clase y por condiciones de vida.

En Costa Rica, la presencia de movimientos sociales no es un fenómeno nuevo o que devenga de esta coyuntura reciente de la crisis fiscal, sino que más bien es de larga data. Así lo exponen textos como el de Almeida (2016) o el de Mora (2016), al puntualizar importantes campañas de protesta acontecidas en el país como la huelga del Magisterio Nacional de 1995; la llamada “lucha contra el Combo ICE” que refirió a las protestas contra los proyectos de privatización de las telecomunicaciones y la electricidad en el año 2000, así como la resistencia contra el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos en el año 2007.

Para Almeida (2016), son grandes las lecciones que se extraen de estos eventos, demostrando por ejemplo que el Estado cuenta con una infraestructura robusta para intentar canalizar las demandas sociales, al mismo tiempo que los movimientos buscan distintas estrategias para ejercer presión tanto por parte de las representaciones sindicales como por parte de las llamadas bases que, para Mora (2016), representan una forma de lucha desde la calle. Asimismo, ambas autorías,

vuelven a coincidir en que las campañas más exitosas se han dado cuando se han combinado fuerzas con coaliciones multisectoriales, algo que se planteó como un objetivo para la protesta contra la reforma fiscal.

Martí I Puig (2004) plantea a nivel general para los movimientos sociales del siglo XXI en América Latina, que estas campañas de protesta corresponden al hecho de que los movimientos sociales suelen encontrarse con un contexto cerrado y caracterizado por la globalización, lo que implica, entre otras cosas, la predominancia de la lógica capitalista en las políticas estatales y la difícil capacidad de ceder ante demandas que promulguen otro tipo de discurso. Planteamiento a partir del cual se optó por trabajar con un enfoque teórico que permita entender las relaciones que se desarrollan entre los movimientos sociales y los mecanismos institucionales políticos (política institucionalizada), que corresponde a las llamadas EOP.

## 2. SOBRE LA ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES POLÍTICAS

Autores como Tilly (1995), Tarrow (1994), o bien, McAdam et al. (1999), exponen que la EOP se encuentra conformada por una serie de dimensiones políticas, las cuales son “consistentes, aunque no necesariamente formales, permanentes (ni en el tiempo ni en lugar) o nacionales del entorno político, que fomentan o desincentivan la acción colectiva entre la gente” (Tarrow, 1994, p. 49) y en su conjunto permiten explicar los resultados de la actividad del movimiento social. Estas dimensiones son el grado de apertura política, los alineamientos políticos-partidarios, la cohesión de las élites y disponibilidad de aliados influyentes, que en su conjunto permiten operacionalizar la acción de los grupos movilizados.

En este artículo se hace hincapié en el grado de apertura y los alineamientos políticos-partidarios específicamente, ya que permite analizar el comportamiento y las posibilidades de acción del movimiento de huelga ante la institucionalidad, así como el comportamiento de las autoridades políticas. La primera dimensión remite, según Favela (2002),

al nivel de aceptación, o no, que existe dentro de las instituciones a las demandas y el grado de incidencia que tienen estas dentro de dicha estructura para alterar un accionar político. Algo que Brockett (1991) llama “puntos de acceso” a la institucionalidad.

Por otra parte, los alineamientos hacen referencia a la forma en que están configurados los actores políticos e institucionales. Los cambios en las relaciones de poder de estos pueden generar inestabilidad e influir sobre la oportunidad de un movimiento social de alcanzar impactos más fuertes, que con un gobierno con un sistema partidario cohesionado o unitario. Esto lo reafirman Aguilar y Ballesteros (2005), al mencionar que el análisis desde la EOP funciona mejor en momentos de tensión del sistema político democrático que en “dinámicas políticas cotidianas”, puesto que se pueden observar esos comportamientos.

Ambas dimensiones en conjunto dan explicación de cómo los “cambios en los sistemas políticos y partidistas implican consecuencias para todos los actores políticos, incluso implicaciones para las estructuras internas y la representación de los partidos políticos” (Lalander, 2010, p.62). En distintos estudios de caso que se han realizado utilizando esta teoría para movimientos indígenas, laborales y políticos (Gómez, 2002; Aguilar y Ballesteros, 2005; Zdravomyslova, 2019), ha salido a relucir que la relación entre el Estado y los movimientos sociales continúa siendo un elemento central en el análisis de la EOP, debido a que, en muchos casos, el Estado es fuente del conflicto, pero es también el principal actor llamado a dar respuesta a las demandas de los movimientos.

En el caso específico de Costa Rica, son pocos los estudios sobre movimientos sociales que hacen uso de la EOP. Uno de los pocos referentes con que se cuenta al respecto, es el estudio de Álvarez (2011) en el marco de la coyuntura de aprobación del TLC con Estados Unidos. En su aporte, la autora relaciona las oportunidades políticas con la participación política en los ámbitos institucionales señalando que, si bien, la disputa en la esfera institucional es importante en el desarrollo del

movimiento social, este debe trascender tales vías establecidas, dirigiendo sus acciones a la esfera pública para aspirar a generar un mayor grado de apertura institucional.

Respecto a la dimensión de alineamientos políticos-partidarios, es posible identificar el uso de esta herramienta en el trabajo de Guillén (2016), quien analiza la relación entre los movimientos sociales y el Estado durante la presidencia de Luis Guillermo Solís, y sostiene que el “cambio cuantitativo (a la baja) en la cantidad de acciones colectivas no se da precisamente por el paso de un año a otro, sino por el cambio de administración” (Guillen, 2016, p. 17). La autora adjudica la disminución a una serie de elementos, como que el partido gobernante había participado en movilizaciones anteriores junto a organizaciones sociales, formando una trayectoria política en conjunto con estos. Una situación que, sin embargo, fue muy distinta para la coyuntura que aquí se propone analizar, en donde a pesar de mantenerse el mismo partido político en el poder, las movilizaciones fueron numerosas.

De tal forma, a partir de la EOP y la literatura presentada, se realiza un análisis del movimiento de huelga contra la reforma fiscal. Un fenómeno que se desarrolló en un entorno sociopolítico que influyó directamente en las capacidades del movimiento para hacer valer sus intereses. Las interacciones entre los representantes de la movilización y los actores institucionales resultan claves de estudiar, en tanto enmarcan y definen el escenario sobre el cual se dio esta coyuntura.

#### ABORDAJE METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN

Debido a la naturaleza del fenómeno social analizado, la investigación que dio pie al presente artículo se desarrolló a partir de una metodología de corte cualitativa, con una serie de técnicas capaces de destacar los aspectos cruciales de la coyuntura. El foco de atención se dirigió a las acciones, lecturas, intenciones y subjetividades individuales y colectivas de los actores, así como en la forma en que estos elementos interactuaron durante el ciclo de protesta hasta que se dio el resultado final.

La investigación también puede catalogarse como exploratoria-descriptiva, pues se centra en caracterizar la relación que se dio entre el Estado y el movimiento social, y es un tema del que no existe amplio abordaje al presente.

Se aplicaron una serie de entrevistas semiestructuradas, acordes a las dimensiones de Tarrow (1994), y con el fin de ahondar en la postura de los principales actores involucrados en la coyuntura, así como evidenciar cuál fue el uso otorgado a mecanismos institucionales y no institucionales para buscar soluciones al conflicto en torno a la reforma fiscal. En cuanto a la delimitación de actores, estos se dividen de acuerdo con los roles identificados por cada una de las posturas ante el conflicto por la problemática fiscal.

Primero, el Sector Sindical, que hace referencia a las personas dirigentes sindicales que tuvieron participación activa en los espacios de diálogo y en la toma de decisiones respecto al desarrollo de la protesta. En total se entrevistaron a 7 personas de este sector, divididas en 5 con roles de dirigencia sindical y 2 asesoras que acompañaron el proceso. Por parte del gobierno, se seleccionan altos funcionarios de este, además de diputados y diputadas o sus asesores, pues fueron contraparte de los líderes sindicales y tomaron decisiones políticas que marcaron la coyuntura. En total se entrevistaron a 9 personas vinculadas a estas posiciones. Del Poder Ejecutivo se entrevistó a 4 representantes que participaron de las mesas de diálogo; y en cuanto al Poder Legislativo, se obtuvo testimonio de 3 asambleístas y de 2 asesoras legislativas.

Con esta elección no se presupone que las bases sindicales y otros funcionarios del gobierno no tuvieron un papel importante en el desarrollo del ciclo de protesta, sino que la elección se da principalmente porque las dimensiones analíticas seleccionadas se centran en la relación entre las instituciones y el movimiento, en este sentido, los dirigentes y funcionarios seleccionados, al tener una participación protagónica, tenían una perspectiva pertinente para la investigación. Siguiendo esa línea, finalmente, se obtuvo la entrevista de

uno de los mediadores del proceso de diálogo, representante de la Iglesia Católica, así como 3 testimonios adicionales de personas expertas en temas sindicales y en movimientos sociales.

Sumado a las entrevistas semi estructuradas, se emplean otros instrumentos cuya finalidad es ubicar los escenarios y tópicos de la discusión en el contexto de la campaña de protesta contra la reforma fiscal. Sin el apoyo que proporcionan estos recursos, la interpretación de la información recolectada estaría carente de una perspectiva ubicada en la coyuntura donde se desenvuelven los eventos de esta movilización. Dado que un movimiento social es producto de su especificidad espacio-temporal, de igual forma debe ser la aproximación mediante técnicas que refuercen una visión panorámica de la problemática en cuestión.

El uso de fuentes secundarias como lo son las noticias de medios de comunicación, los pronunciamientos de los actores (sindicatos, gobierno, etc.), las bases de datos especializadas en protestas sociales, entre otras, permiten hacer una triangulación de la información, para contrastar la información de las entrevistas y posicionar espacial y temporalmente las declaraciones y acciones recopiladas. Adicionalmente, se recurrió al uso de recursos como un análisis de coyuntura específico de la problemática fiscal, una línea de tiempo que plasmase los principales acontecimientos de la disputa y una hemeroteca que permitiese analizar la postura de los medios de comunicación mediante sus publicaciones.

Para el análisis de las entrevistas y de las fuentes secundarias se hizo uso del software NVivo, que permite estructurar y dar sentido a los testimonios recolectados, a partir de un procedimiento de codificación de las diferentes entrevistas. Para esto se desagregaron las dos dimensiones de la EOP utilizadas en este artículo, en subcategorías que remitían a elementos claves que fueron encontrados en la información recopilada. Finalmente, se interpretó la codificación efectuada para ubicar los elementos centrales de la discusión directamente desde las experiencias de las personas entrevistadas.

## ANÁLISIS DE RESULTADOS

Como bien se ha mencionado, el estudio analiza el acceso a la institucionalidad que pudo tener el movimiento social contra la reforma fiscal para canalizar sus demandas, así como, las configuraciones político-partidarias que marcaron el contexto en el que se desarrolló la huelga. Para el análisis de los resultados, se opta por presentar dos momentos clave de su desarrollo: 1) los momentos previos a su estallido y 2) el transcurso de la misma. Esto concentrándose en esos espacios creados (o no) para sentar a las partes y buscar soluciones institucionales al conflicto, bajo una consigna de un discurso de diálogo.

En el presente apartado, se enlistan esos principales aspectos que caracterizaron la coyuntura y que dan evidencia de las oportunidades políticas con que contó, o no, el movimiento social contra la reforma fiscal. La estructura seleccionada permite entretejer ambas dimensiones de trabajo y generar una discusión más amplia respecto a los puntos de quiebre más importantes, que sucedieron en esta relación protagonizada principalmente por los sindicatos y el gobierno de Costa Rica.

### A. ENMARCANDO LA LUCHA: ¿CÓMO SE LLEGA A LA HUELGA?

Desde que inició la discusión sobre el proyecto de Ley No 20.580, las organizaciones sindicales enfrentaron un entorno cerrado y complejo para posicionar sus propuestas y demandas en la institucionalidad. Incluso, previo al estallido de la huelga, específicamente durante los meses de mayo a julio de 2018, se celebraron espacios donde los principales implicados en la discusión pudieron exponer sus propuestas, contrapropuestas y argumentación en aras de mantener o modificar el proyecto antes de su votación en el plenario legislativo (Casa Presidencial de Costa Rica, 29 de junio de 2018).

Es importante remarcar, que al momento en que se desarrollan esos espacios de encuentro iniciales, un representante del Poder Ejecutivo confirmaba que aún “estaba en proceso el análisis del proyecto de ley en

la Asamblea Legislativa y por lo cuál todavía había un espacio para entender cuál era la mayor preocupación del sector sindical del país” (comunicación personal, 24 de junio de 2019). Sin embargo, esas mismas reuniones fueron catalogadas por parte del lado sindical como una “estrategia” para que “en la Asamblea Legislativa se fuese tramitando el proyecto” mientras conversaban infructíferamente en estos otros espacios (Dirigente sindical 1, comunicación personal, 10 de junio de 2019).

Para estas conversaciones preliminares, meses antes del inicio de la huelga, autoridades gubernamentales, encabezadas por el entonces ministro de la Presidencia Rodolfo Piza, y representaciones y asesorías sindicales presentaron sus posturas ante la problemática fiscal del país y sus posibles vías de solución, aunque no llegaron a buen término y no se llegó a un resultado tangible (Mora, 08 de junio de 2018). Estos espacios fueron vistos desde el Gobierno como un mecanismo que no se le extrajo el máximo provecho, debido a la postura presuntamente inflexible de los sindicatos:

Entrando el gobierno en mayo, abrimos una mesa de diálogo en JUPEMA, la junta de pensiones, ahí lo pidieron los sindicatos y ahí estuvimos, estuvo el vicepresidente, el ministro de Trabajo, estuve yo y dijimos bueno, entremos a conversar. Hubo unas tres sesiones donde insistimos, bueno, ahora sí díganme que quieren “¡ah no, es que queremos que se quite la ley!”, digo: eso no es posible, ya hay un 208 bis aprobado por la Asamblea, hay unos plazos, pero tenemos varios meses para poder conversar y ajustar el proyecto si ustedes quieren (Representante del Poder Ejecutivo 2, comunicación personal, 06 de junio de 2019).

Al mismo tiempo, las agrupaciones sindicales denunciaban una escasa anuencia por parte del Gobierno para celebrar estos espacios de manera sincera, en tanto consideraban que les estaban atendiendo solamente por compromiso o imagen política y no así realmente por un deseo de llegar a un acuerdo.

Las conversaciones, fueron catalogadas por uno de los dirigentes sindicales entrevistados (comunicación personal, 31 de mayo de 2019) como “muy duras, casi al estilo militar”, en donde los representantes del Ejecutivo los escuchaban, pero sin un deseo real de llegar a un acuerdo y, por tanto, no obteniendo ningún resultado.

Desde este primer encuentro, se puede empezar a apreciar las lecturas que presentaron ambos conjuntos de actores, marcando la coyuntura. El gobierno calificó la propuesta expresada de retirar el proyecto como inviable, debido a que había necesidad de resolver la crisis fiscal debido a que “así lo necesitaba el país” (Representante del Poder Ejecutivo 3, comunicación personal, 22 de julio de 2019) y ante el bloque sindical detalló que el mismo amenazaba la justicia social mediante mecanismos tributarios, y que la reforma fiscal debía ser una “reforma progresiva” que no recayera en más impuestos para las clases sociales medias y bajas (Asesor Sindical 1, comunicación personal, 25 de junio de 2019).

El bloque sindical durante toda la coyuntura reclamaría un acceso restringido a la institucionalidad, al promulgar una inflexibilidad gubernamental para alcanzar acuerdos, mientras el proyecto avanzaba según los ciclos de trabajo legislativo. Aunado a esto, a lo interno de la Asamblea Legislativa, también se denotaba una configuración que favorecía a la tramitación del proyecto y el entorpecimiento de los espacios de diálogo, debido a posturas abiertas de diputaciones para apoyar la aprobación de la reforma fiscal (PAC Fracción Legislativa, 23 de agosto de 2018).

La construcción de un bloque dentro del Poder Legislativo favorable a la aprobación del proyecto, cerraba aún más el abanico de posibilidades a una modificación sustancial previo a su votación, limitando los “puntos de acceso a la institucionalidad” (Brockett, 1991). Según una diputada del PAC (comunicación personal, 31 de julio de 2019), en los momentos previos a la votación se dio una relación estratégica principalmente con el Partido Liberación Nacional (PLN) y con el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), asegurando, según su interpretación, una

mayoría legislativa que garantizaba la potencial aprobación del proyecto.

En contraposición, el bloque de “apoyo” a los intereses sindicales de retirar el proyecto se conformó principalmente por el partido Frente Amplio (FA), que contaba únicamente con un diputado, dos diputaciones del Partido Integración Nacional (PIN) y algunas diputaciones de las corrientes neopentecostales, según distintos dirigentes sindicales entrevistados. Sin embargo, los mismos manifestaron igualmente que detrás de este conjunto de diputaciones que terminan votando en contra de la aprobación del proyecto, no llegó en ningún momento a existir “un proceso estructurado de reunión, de definición de estrategias, de oposición (...) era como sentido común” (Dirigente sindical 3, comunicación personal, 05 de junio de 2019).

En la relación Ejecutivo y movimiento de huelga en los espacios de encuentro para discutir y negociar, esta construcción de bloques legislativos va a enmarcar un desbalance en las posibilidades sindicales para ver satisfecha su demanda de que no se aprobase la reforma fiscal. Un hecho que dio como resultado que el foco de la negociación en términos de interactuar con la contraparte cayera sobre el Poder Ejecutivo, convirtiendo así a la inacción como una alternativa viable para construir su estrategia política, puesto que, si todo seguía su curso normal a nivel legislativo, era esperable que la reforma fiscal se aprobase.

El fracaso en el desarrollo de los espacios de diálogo previos a la votación del proyecto de ley fue notorio, debido a que no se llegó a ningún consenso y más bien dio pie a un desgaste de tales canales de comunicación. Situación que se debe entender como una EOP cerrada, dentro de una coyuntura enmarcada en el proceso de transición a un nuevo gobierno. Aunque el partido oficialista (PAC) se mantuvo en el poder, se puede apreciar un cambio de tendencia significativo en tres aspectos clave: el manejo del tema fiscal, la respuesta ante los conflictos sociales y el apoyo legislativo.

Primero, se aprecia una mutación del discurso en cuanto a la reforma fiscal, debido a que la misma se buscó promover desde la

gestión Solís Rivera 2014-2018, pero no contó con el apoyo desde las curules del Congreso para impulsarle y, a raíz de ello, el mismo expresidente procedió en uno de sus últimos actos oficiales a exhortar públicamente al nuevo grupo de diputadas y diputados para que aprobasen la reforma (Cambroner, 2018).

Consecuentemente, es en la gestión Alvarado Quesada 2018-2022 cuando se llega a debatir formalmente la reforma fiscal en el plenario, en medio de una reconfiguración política y con un discurso consolidado de los partidos políticos mayoritarios (PLN, PUSC y PAC) de que era urgente aprobar una reforma fiscal. En esa línea, es clave mencionar que la Asamblea Legislativa previa, en el periodo 2014-2018, había aprobado el procedimiento 208 bis, que forzaba a que el proyecto debía ser votado en un periodo corto de tiempo, haciendo su proceso de votación expedito en aras de no alargar más su discusión tras años sin poder resolverse (Ávila, 28 de febrero de 2018).

Finalmente, en la ya mencionada composición de la Asamblea Legislativa, el bloque con una visión favorable a la aprobación del proyecto (PLN, PAC, PUSC) se debe también comprender a la luz de la idea detrás del “Gobierno de Unidad Nacional” utilizado como eslogan de campaña por el presidente Alvarado y que generó un acercamiento principalmente entre el PUSC y el partido oficialista. Además, alianzas para trabajar en conjunto en torno a intereses comunes como, por ejemplo, el aprobar la reforma fiscal.

Un aspecto importante a rescatar en cuanto a ello, fue una noción compartida por dirigentes sindicales entrevistados, de que el discurso fiscal del presidente cambió del periodo electoral al momento de tomar el poder. Desde su criterio, el hecho de que como estrategia para la segunda ronda electoral se optase por buscar alianzas y negociar con otros partidos políticos, dio paso a que algunas lecturas cambiaran. En encuentros previos la valoración sobre la crisis fiscal del país habría sido otra, como mencionó uno de los dirigentes entrevistados:

Carlos Alvarado estuvo en este sindicato en tres oportunidades distintas durante su campaña y lo que él habló del tema tributario fiscal es radicalmente distinto de lo que finalmente se decidió promover. Entonces nosotros empezamos a decir que somos del criterio de que ocurrió una estafa política, una estafa con las elecciones del 2018 en segunda ronda. Estafa política que se materializa en ese proyecto. Un proyecto súper ideológico, un proyecto excesivamente fiscalista, tributariamente más regresivo y también un proyecto anti empleo público (Dirigente Sindical 3, comunicación personal, 05 de junio de 2019).

Las alineaciones político-partidarias, además, vislumbraban una comunión para aprobar el proyecto entre Ejecutivo y las bancadas con mayor presencia legislativa. Al respecto, se externó que existía una “comunicación constante”, que era principalmente para labores de monitoreo por parte del Ejecutivo para saber del avance del trámite legislativo y, posteriormente, cuando se entabla un diálogo entre Ejecutivo-sector sindical, un monitoreo por parte de las fracciones para conocer cómo avanzaba ese espacio (Representante del Poder Ejecutivo 4, comunicación personal, 07 de julio de 2019).

Por parte del Poder Legislativo, el diálogo entablado con el bloque sindical se mantuvo mínimo y relegado a solamente las diputaciones del bloque de “apoyo” previamente externado. Se mencionó en entrevistas, que se les recibía en audiencias en la Asamblea Legislativa pero que era notorio que no iban a “lograr nada allí” (Dirigente sindical 4, comunicación personal, 18 de junio de 2019). Por lo tanto, lo percibido por las dirigencias sindicales fue una negativa general por parte de la Asamblea Legislativa a entablar vías de comunicación y que allí los espacios, tanto antes como durante la huelga, iban a ser mínimos.

Ante ello, el sector sindical mantenía una postura en la que recalca que el proyecto en cuestión era de carácter regresivo y ante el cual su demanda puntual era su retiro de la corriente legislativa. Es decir, que su

postura (al menos inicial) más que modificar el proyecto vía mociones, consistía en un retiro total del mismo puesto que le consideraban un proyecto que iba a afectar económicamente más a personas de clases medias y bajas, que realmente no iba a resolver el problema fiscal del país, puesto que no se estaban atendiendo otros temas como la evasión fiscal (Dirigente sindical 4, comunicación personal, 05 de junio de 2019).

Ahora bien, un elemento transversal en torno a tal postura fue la llamada unidad sindical, anunciada en conferencia de prensa en junio del año 2018 a través de la comunión del Bloque Unitario Sindical y Social Costarricense (BUSSCO) y el bloque Patria Justa (El Financiero, 14 de junio de 2018). Un evento de gran magnitud para la historia sindical del país, debido a que no se considera por sí mismos como un comportamiento tan usual de los sindicatos y que se construyó a partir de la consigna del retiro de la reforma fiscal<sup>4</sup>.

Como producto de esa unión de fuerzas, los sindicatos incluso llegan a presentar una propuesta alternativa para ese ajuste fiscal, llamada Propuesta Sindical Común (Mesa de Unidad Sindical, 04 de agosto de 2018), pero que, en testimonios recolectados por representantes del sector sindical, se alega que fue rechazada de pleno por parte del gobierno.

Se les entregó (al gobierno) una propuesta de reforma fiscal progresiva involutiva, esa fue una entrega que hizo todo el movimiento sindical (...) el Poder Ejecutivo la recibió, fue una reunión breve solo la entregamos. Luego el Poder Ejecutivo la leyó, y después de

4 En entrevistas realizadas a representantes sindicales, salió a relucir que si bien tal unidad fue palpable en tanto estaban alineados en torno a luchar para que la reforma fiscal no se aprobase y se retirase; también era cierto que existieron diferencias en las visiones de los sindicatos. Ello, de alguna manera, puntualizó un líder sindical (comunicación personal, 05 de junio de 2019), se llega a demostrar al momento de los retiros paulatinos de los sindicatos de la huelga, negociando cada uno por su parte y llegando a acuerdos para su cese en la huelga.

leerla nos respondió con una carta de una página que decía, que agradecía la propuesta pero que les parecía que era inviable. Fue cuando salió una noticia donde el gobierno dice que la propuesta era una “propuesta suicida”, le llamaron ellos en los medios de comunicación (Asesora Sindical 2, comunicación personal, 06 de junio de 2019).

Esta propuesta planteaba medidas enfocadas a solventar el déficit fiscal, sin recurrir a medidas “de empobrecimiento de la clase trabajadora” (Mesa de Unidad Sindical, 04 de agosto de 2018). Proponía una fuente diferente de recursos a los estipulados en el proyecto de ley, pues señalaba como causantes del déficit fiscal, principalmente, el fraude fiscal, un sistema tributario regresivo y una economía poco dinámica. Se dividía en dos partes principales, la primera enfocada en las soluciones estructurales, abordando la evasión y el fraude fiscal, y la segunda llamada “medidas de impacto inmediato”, que se enfocaba en la generación de recursos para el Estado a partir de impuestos a las pensiones y salarios elevados, además de las ganancias de los bancos y otras empresas financieras.

Una de las principales razones para entender la negativa del Ejecutivo a esta propuesta, es el discurso de urgencia por parte del gobierno, que fue reiterativo y constante durante toda la coyuntura, que promulgaba que si el país no aprobaba el proyecto iba a caer en una crisis fiscal mucho más profunda. En palabras de un experto en movimientos sindicales (comunicación personal, 17 de junio de 2019), el gobierno estaba con el “agua al cuello” y tanto ellos como la bancada legislativa oficialista del PAC, veían como imprescindible el hecho de que se aprobase una reforma fiscal, más allá de que incluso la misma pudiese tener temas con los que no necesariamente estaban totalmente convencidos.

Lo que llevó a comportar a la fracción del PAC y al equipo asesor que estábamos ahí y a la gente que estábamos en el gobierno es que estábamos convencidos de que había una urgencia y que lo responsable era avanzar aunque hubiesen

cosas que no nos terminaban de convencer, pero había una convicción (...) un alivio de decir, “bueno, la historia nos juzgará pero estábamos haciendo lo que creíamos correcto en ese momento con esa parte del proyecto” (Asesora legislativa 1, comunicación personal, 23 de mayo de 2019).

De tal manera, en medio de la urgencia promulgada por el Gobierno, la tensión y desconfianza que emanaba de los espacios de encuentro entre Ejecutivo y sector sindical (con una ausencia del Poder Legislativo) y con una unión sindical definida en torno al objetivo claro del retiro del proyecto, es que se llega a la coyuntura más intensa de la lucha contra la reforma fiscal (setiembre-diciembre de 2018). Las relaciones se encontraban desgastadas entre los involucrados ante las conversaciones infructuosas, llevando a los sindicatos a considerar, y eventualmente acoger, repertorios alternativos a las vías institucionales.

#### B. ENTRE DIÁLOGOS Y PROTESTAS: ¿QUÉ PASÓ DURANTE LA HUELGA?

El día 30 de agosto de 2018, el presidente Carlos Alvarado hace un nuevo llamado al diálogo (Angulo, 22 de septiembre de 2018), al mismo tiempo que los sindicatos finiquitaban detalles para irse a huelga nacional. Este llamado al diálogo siguió siendo parte importante de las declaraciones dadas por autoridades del Poder Ejecutivo, alegando que esas vías siempre habían estado abiertas, aunque condicionadas a que la contraparte también generara “condiciones óptimas para ello” y condicionado igualmente a que el trámite del proyecto no se iba a detener ni suspender, sino que del diálogo podían emerger modificaciones vía mociones (Representante del Poder Ejecutivo 2, comunicación personal, 06 de junio de 2019). Sin embargo, la información recopilada en el presente estudio señala que se dieron pocos espacios concertados para dialogar, y que no se obtuvieron resultados significativos.

La huelga inició así, formalmente y de forma sostenida con unas condiciones complejas para canalizar institucionalmente el

conflicto y un antagonismo marcado entre gobierno y sindicatos, como lo comprendía Svampa (2007). El interés del gobierno en aprobar la reforma fiscal que se encontraba en el plenario fue notorio, aunque al mismo tiempo ejercía el rol que le cataloga Almeida (2016) como “fuente llamada a resolver los conflictos” y para lo cual optó por apostar a la figura del diálogo como la clave para llegar a acuerdos entre las partes.

En el calor de la huelga, los repertorios fueron numerosos entre marchas, bloqueos, declaraciones y reuniones públicas, llegando a contabilizar solamente para sus primeras dos semanas de desarrollo un total de 243 acciones a lo largo de todo el país (a partir de la Base de datos Protestas del IIS-UCR, 2018). Una tónica que se mantuvo, con picos y bajos, a lo largo de los 3 meses en que se extendió la coyuntura, y en donde igualmente fue notorio el papel de los Juzgados de Trabajo que dividieron criterios para determinar las distintas huelgas de los diferentes sindicatos como legales o ilegales<sup>5</sup>.

Sobre esta multiplicidad de repertorios, es importante rescatar el hecho de que estos se dieron no solo por parte del movimiento sindical y social, sino también por parte del Gobierno, dando constantes declaraciones públicas y comunicados oficiales sobre los eventos más álgidos del conflicto. Así como dando seguimiento a las declaraciones de ilegalidad de la huelga y exponiendo los esfuerzos realizados por las autoridades para mantener un control de los bloqueos y huelgas (Casa Presidencial de Costa Rica, 29

5 La Ley No 9343 llamada Reforma Procesal Laboral, estableció las pautas necesarias para que una huelga pueda ser declarada legal o ilegal. Entre las condiciones necesarias para la declaración de legalidad de la huelga se encuentran, el apoyo a la huelga de la mayoría de los miembros del sindicato, la defensa de los intereses de los afiliados al sindicato y agotar las vías de conciliación con el patrono (Asamblea Legislativa, 2016). Los empleadores pueden solicitar la revisión de la legalidad de la huelga cuando consideren que no se cumplan con los requisitos establecidos, algo que sucedió con la mayoría de los sindicatos en huelga, derivando en criterios diversos sobre su legalidad por parte de los juzgados de trabajo.

de junio de 2018, 20 de agosto de 2018, 11 de setiembre de 2018, 17 de setiembre de 2018). Un nuevo elemento que contraponía aún más a las partes involucradas y que alejaba más la posibilidad de llegar a algún acuerdo satisfactorio para todos los involucrados.

El evento más puntual de un acercamiento entre los actores antagónicos, en el marco de la huelga, surge a partir de las llamadas mesas de diálogo que se desarrollaron durante los días del 19 al 29 del mes de setiembre de 2018. Este espacio consistió básicamente en un encuentro entre representantes sindicales y del Poder Ejecutivo, con el fin de negociar algún acuerdo que permitiese encontrar alguna alternativa al conflicto. Por dicho motivo, a la luz de la EOP (Tarrow, 1994), se considera esta figura de las mesas como claves a profundizar a continuación en el presente análisis, en aras de desagregar el acceso a la institucionalidad y los alineamientos político-partidarios que se suscitaron en esta coyuntura.

Los encuentros en estas mesas se extendieron por un lapso de 12 días, con la mediación de representantes de la Iglesia Católica y derivaron en un acuerdo parcial que planteaba la oportunidad de eventualmente presentarle mociones al proyecto, pero que fue rechazado por la mayor parte de las bases sindicales y, por tanto, se invalidó (Madrigal, 30 de setiembre de 2018). El proceso luego de tal decisión no fue reactivado y prácticamente constituyó en la última oportunidad de incidir institucionalmente sobre el proyecto.

Ahora bien, en conversaciones con designados del Poder Ejecutivo para tales espacios, se corroboró que la idea central detrás de este ejercicio fue la de construir condiciones para una posterior negociación con representantes del gobierno de más alto cargo (Representante del Poder Ejecutivo 2, comunicación personal, 06 de junio de 2019). Es decir, que estas mesas no se concebían como un espacio en donde se iba a llegar a un acuerdo final, sino una plataforma para conversar en un ambiente menos convulso.

Nosotros sólo íbamos a entrar en una etapa de negociar esas condiciones que permitieran sentar el diálogo, que de

verdad permitiera no sólo levantar la huelga. Porque incluso esa fue otra, el presidente dijo, “el diálogo va a existir, y podemos llegar a acuerdos siempre y cuando se levante la huelga, porque si no, no hay un espacio como de buena fe”. Entonces para poder crear esas condiciones, se accedió con la mediación de la Iglesia, a que siguiera el movimiento y a que nos íbamos a sentar en un espacio un poco más informal, (...) a construir digamos las condiciones sobre las cuales iba a entrar un cuerpo ya de los ministros. Ministra de Hacienda, Ministra de Educación, se iba a mantener el Ministro de Trabajo, etcétera. (Representante del Poder Ejecutivo 3, comunicación personal, 22 de julio de 2019).

En torno a ello, surgió un reclamo por parte del sector sindical, en cuanto a que los representantes del Ejecutivo no eran los “indicados” y que ello le quitaba legitimidad de las buenas intenciones del gobierno en dialogar (Dirigente sindical 5, comunicación personal, 05 de junio de 2019). Esto desde el Ejecutivo, como indicaba la cita, se alega que iba a ser un paso posterior y que así lo hicieron saber a los sindicatos. Sin embargo, la desconfianza claramente estaba presente en estos espacios y el sector sindical era receloso, incluso sobre el hecho de que un acuerdo derivado de la mesa iba a ser efectivo luego en el plenario.

Otra de las cosas fue que nunca llamaron a los diputados (...) entonces nada hacíamos nosotros negociando con el gobierno y con el PAC teniendo diez votos (en referencia al número de diputaciones de la fracción), si el PLN y la Unidad y Restauración, etc., no iban a estar en la negociación verdad. (...) porque era una trampa también, porque también se leyó eso. Nos iban a decir en la Asamblea: “ay nosotros les dimos los diez votos de nosotros, no pasó porque los demás no quisieron”. Entonces nunca hubo un diálogo real, eso fue lo que yo puedo concluir, nunca hubo una intención real de solucionar el problema

(Asesor sindical 1, comunicación personal, 25 de junio de 2019).

Lo cierto es que, en retrospectiva, se debe considerar que en una coyuntura donde la figura del diálogo estaba tan desgastada y que contaba con tiempo escaso debido a la marcha del procedimiento legislativo, realmente era difícil pensar que un proceso de diálogo de dos fases sucesivas iba a poder ser llevado a cabo con éxito. Las mesas “iniciales”, a la postre con el rechazo de las bases del acuerdo alcanzado, no resultaron exitosas y eso inhabilitó este potencial diálogo posterior.

Sin embargo, otros aspectos clave salieron a relucir en medio de estas mesas de diálogo. Primero, en las mismas se hizo evidente la oposición total de los actores involucrados, en donde en palabras de uno de los mediadores, se contaba con “dos posiciones diametralmente contrarias en un péndulo, una parte diciendo no, en la unión sindical, y otra diciendo el sí, por parte del gobierno” (Mediador de la Iglesia Católica, comunicación personal, 11 de junio de 2019). La negociación en esos términos fue compleja de manejar y desde ambas posiciones se alegaba que la otra parte no estaba realmente dispuesta a negociar y que su posición era inamovible en aprobar/retirar el proyecto.

Lo que se organizaron fueron centros de encuentro, nunca hubo mesa de diálogo porque no hubo un punto de apertura porque había extremos. El gobierno tenía una posición extrema y la unidad sindical tenía una posición extrema, por ejemplo, ¿que decía la unidad sindical? retire el proyecto y hablemos, ¿qué decía el gobierno? bueno hablemos sin retirar el proyecto, y como nunca se pasó de ahí, no hubo diálogo. ¿Estamos claros? No hubo diálogo, eso no es diálogo (Dirigente sindical, comunicación personal, 18 de junio de 2019).

Esta lectura fue reafirmada por uno de los mediadores de las mesas, quien manifestó que la negociación fue sumamente dificultosa puesto que se encontraban con un gobierno que sabía “llevaba la ventaja” porque el proyecto a

nivel legislativo era muy probable se aprobase y un sector sindical que, a pesar de estar en el papel unificado, “mostraba diferencias de criterio” entre sus líderes (comunicación personal, 11 de junio de 2019).

Ahora bien, ya en su dinámica e implementación, las mesas transcurrieron entre dos principales espacios claves, según relató un representante del Ejecutivo entrevistado y presente en el diálogo (comunicación personal, 11 de julio de 2019): primero, una plenaria en donde en un ala estaban los sindicatos, y en otra ala el sector gubernamental, lo que a su juicio fomentó que se diera un intercambio recíproco de “argumentos y contraargumentos”, y un segundo espacio catalogados como “cuartos adjuntos”, en donde un equipo más pequeño de representantes de ambos bandos buscaban llegar a acuerdos más concretos y posteriormente reafirmarlos en plenaria.

Esta acotación es importante, en aras de entender cómo a pesar de lo compleja que fue la negociación, al final se alcanza un acta de acuerdos, así como a ilustrar lo dificultoso de administrar el espacio de la negociación, con la presión de alcanzar algún acuerdo que depusiera la huelga nacional y la situación conflictiva que vivía el país. Sin embargo, finalmente más allá de estas mesas de diálogo celebradas, en términos de conocer las oportunidades políticas del movimiento, también es clave considerar los espacios de diálogo que no se desarrollaron. Los mismos vendrían a ser dos esencialmente:

1. La ya comentada posterior mesa donde se suponía se integraban personas ministras (Hacienda, Educación, Presidencia) para alcanzar acuerdos con los sindicatos. Incluso, un representante del Ejecutivo manifestó que en ese espacio igualmente se esperaba contar con al menos un diputado o diputada que pudiese articular directamente entre el espacio que se iba a generar de negociación y la Asamblea Legislativa (comunicación personal, 24 de junio de 2019). Un elemento que pudo haber resultado beneficioso en pro de generar un acuerdo.

2. Por otro lado, tampoco se tuvo una mesa o espacio de diálogo con representantes del Poder Legislativo, que según relató un diputado entrevistado del PIN (comunicación personal, 12 de agosto de 2019), fue una propuesta que se intentó plantear por parte de ellos pero que no contó con más apoyo y ello lo llevó a nunca concretarse (Angulo, 22 de septiembre de 2018). Esta mesa se había pensado para sentar a negociar a un grupo de representantes legislativos directamente con líderes sindicales e, incluso, representantes del Ejecutivo, incluyendo a esa parte faltante en el diálogo que era la Asamblea Legislativa.

Ambas de estas vías no utilizadas, implicaron una “oportunidad perdida” de incidir más directa sobre el proyecto para el sector sindical. Esto interpretado a la luz de las oportunidades políticas, expone las verdaderas posibilidades con que contaba el movimiento de incidir por vías institucionales y que se resume en palabras de un experto y exasesor sindical consultado, como un elemento de vital importancia que se debe observar en un análisis de las oportunidades políticas.

Es un proyecto que se negocia en la Asamblea Legislativa y si el Gobierno hubiera querido generar un espacio, hubiera hecho otro manejo de, mínimo, las agendas extraordinarias, que es la que controla el Poder Ejecutivo. Decir, “bueno vamos a sacarlo, vamos a hacerlo más lento, vamos a abrir este espacio de negociación, vamos a establecer vínculos reales con el Poder Legislativo”, pero claramente no fue así (Experto en movimientos sociales y temas sindicales 1, comunicación personal, 17 de junio de 2019).

Por lo tanto, teniendo en cuenta todos estos factores, se puede concluir que las oportunidades políticas institucionalmente fueron escasas y el diálogo no se quedó en más que intenciones. Una situación que viene a explicar, al menos parcialmente, el hecho de que, en la

memoria y repaso de sucesos de la coyuntura, las noticias más recurrentes suelen apuntar hacia repertorios de la llamada “política de la calle” (Mora, 2013), tales como, las marchas, bloqueos y protestas generalizadas, pero no a acuerdos concretos de negociación. En ese campo la batalla fue extensa y desgastante, al mismo tiempo que el proyecto avanzaba en su trámite legislativo y el reloj de arena se acababa para el rechazo o retiro de este.

Estos repertorios no institucionales, incluso llegaron a jugar en contra de las mismas posibilidades del movimiento social de incidir institucionalmente en la Asamblea Legislativa, sobre todo una vez que se había comprendido que el diálogo entablado con el Ejecutivo no estaba llegando a ningún resultado beneficioso para sus intereses. Esto en referencia a especialmente los desarrollados alrededor de la Asamblea Legislativa y algunas acciones puntuales de “vigilias” en domicilios de diputadas y diputados (Sequeira, 03 de diciembre de 2018), que intensificaron la tensión entre estas personas y el movimiento sindical.

Hechos que a la postre dan con una decisión puntual de prohibir el acceso a todo líder sindical al edificio principal de la Asamblea por motivos alegados de seguridad (Diputada 1, comunicación personal, 31 de julio de 2019), y que termina por complicar el acceso al espacio legislativo para negociar, algo que de por sí ya se percibía como prácticamente inaccesible por parte del movimiento sindical.

El movimiento sindical ya había ido a tocar puertas en la Asamblea antes de eso, lo que pasa es que se guardaba una esperanza de que la mesa con el Poder Ejecutivo funcionara. Cuando fracasa, queda claro que el único camino era el legislativo, se van a tocar puertas, nos vamos todos, una vez fuimos y no nos dejaron entrar, el movimiento sindical tenía prohibido la entrada a la asamblea. (...) Estamos hablando de los líderes que necesitan negociar, convencer y dialogar para que el proceso de huelga se detenga y tengamos una mejor reforma fiscal; y no podrían entrar al edificio legislativo, porque se los habían

prohibido como si fueran terroristas (Asesora sindical 2, comunicación personal, 06 de junio de 2019).

## REFLEXIONES FINALES

Desde las dimensiones coyunturales analizadas (Tarrow, 1994), el acceso a la institucionalidad por parte del movimiento de huelga contra la reforma fiscal fue sumamente dificultoso en medio de posturas diametralmente opuestas respecto al proyecto. A pesar de lo convulsa de la coyuntura, no se lograron establecer acuerdos ni con el Poder Ejecutivo ni con el Legislativo, llevando a la postre a que el proyecto en última instancia terminase por ser aprobado (Sequeira, 03 de diciembre de 2018). Sin embargo, su legado deja evidencias de cómo la estructura de oportunidades políticas fue limitada (cerrada) en todo momento para el movimiento de huelga y cómo, en los pocos espacios abiertos, no se alcanzaron los resultados esperados.

La apuesta principal para resolver la disputa por vías institucionales se dio en torno a la figura del diálogo, sin embargo, el gobierno externó que no podía ceder ante la demanda puntual del sector sindical (retiro del proyecto), debido a que existía una urgencia en aprobar una reforma fiscal en el país. Los sindicatos no refutaron ese discurso, pero alegaron que la reforma que se deseaba aprobar era regresiva y perjudicaba desproporcionalmente a las clases medias y bajas del país; generando así un escenario en donde el diálogo parecía una vía propicia para ponerse de acuerdo; centrándose en el “cómo” hacer la reforma fiscal y no en el “si” se debía dar una reforma en este tema.

A pesar de ello, lo cierto es que, al momento de negociar, dichos actores presentaron una actitud poco conciliadora en donde ninguno estaba dispuesto a ceder en sus intereses, lo que complicó la posibilidad de alcanzar acuerdos. Previo a la huelga y luego durante el punto más álgido de la misma, se generaron encuentros entre representantes del Ejecutivo y del sector sindical, con largas conversaciones infructíferas en donde acusaban a la contraparte de no estar en disposición real

de negociar. El conflicto así fue escalando, y el proceso legislativo para aprobar la reforma fiscal avanzaba, generando un desgaste de las partes involucradas para con el mecanismo y, lo que Favela (2002) denomina como un marco complejo para la canalización de las demandas sociales, que cerraba oportunidades políticas para incidir sobre la decisión inminente de aprobar este proyecto.

Por otro lado, la segunda dimensión analizada de alineamientos político-partidarios (Tarrow, 1994) permite entrever que la configuración del escenario político del periodo 2018-2022, derivó en un Poder Ejecutivo y un bloque legislativo mayoritario (PAC-PUSC-PLN), que coincidían en el interés de aprobar de la reforma fiscal. Un elemento adicional que, en términos teóricos de las EOP, consolida el entorno cerrado que jugó en contra del movimiento de huelga, careciendo de aliados a su causa en posiciones de poder y enfrentando una comunión entre los dos Poderes de la República con capacidad de incidir sobre el proyecto.

Ante ese escenario, el movimiento sindical recurrió, acorde a sus recursos y estrategia, a desempeñar repertorios desde la calle (Mora, 2016) como marchas y bloqueos, que fueron desarrollados a nivel nacional con una gran repercusión mediática y con un gran poder de convocatoria. Desde la EOP, estos mecanismos no institucionales son útiles en tanto pueden generar sus propias oportunidades políticas al obligar a flexibilizar la postura de las autoridades políticas. Sin embargo, este no fue el caso con este movimiento, y la apuesta al diálogo nuevamente fue estratégica desde las arcas gubernamentales para dar un mensaje al sector sindical y a la ciudadanía en general, de que las huelgas podían darse, pero un acuerdo solo podía llegar de una mesa de negociación, sobre la cual el avance era de escaso a nulo.

De tal manera, la coyuntura estudiada transitó entre diálogos que no lograron canalizar de forma efectiva la contraposición de intereses y posiciones de los actores involucrados, así como entre diversas protestas suscitadas a lo largo de todo el país y con un movimiento de huelga que se extendió durante un lapso de

tiempo sin precedentes en la historia nacional. Diversos temas quedan a profundizar en futuros estudios, especialmente en torno a los factores estructurales con que cuenta el país para atender este tipo de conflictos sociopolíticos y a la organización interna del movimiento de huelga contra la reforma fiscal.

Sin embargo, desde las dimensiones analíticas seleccionadas de la EOP, se concluye que la estructura de oportunidades políticas para el movimiento de huelga contra la reforma fiscal fue cerrada y que la historia deja grandes aprendizajes para ambos conjuntos de actores de su desempeño y estrategia utilizada. Una de las principales interrogantes queda en torno a la efectividad del diálogo en contextos sociopolíticos costarricenses de tensión y conflictividad. Esto sobre todo en una coyuntura como la analizada, en donde se percibió que los actores no estaban dispuestos a ceder en sus intereses y posiciones, y en donde el actor con poder decisorio directo sobre el conflictivo proyecto, la Asamblea Legislativa, no tenía lugar en la mesa de negociación.

#### REFERENCIAS

- Aguilar, S. y Ballesteros, A. (2005). El modelo de proceso político a debate. Una explicación alternativa al origen y consecuencias del movimiento social «Nunca Más». *Revista Reis*, 111/05, 105-136.
- Almeida, P. (2016). Neoliberalismo y movimientos populares en Centroamérica. UAC Editores.
- Alvarado, A. y Martínez, G. (2018). La huelga general contra la Reforma Fiscal en Costa Rica. Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad de Costa Rica. <http://repositorio.iis.ucr.ac.cr/handle/123456789/139>
- Álvarez, M. (2011). Movimientos sociales y participación política: el movimiento contra el TLC en la campaña del referéndum 2007 en Costa Rica. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, (37), 201-230.
- Angulo, Y. (22 de septiembre de 2018). Principales acontecimientos de la huelga general contra el plan fiscal. *El Mundo*.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica (2016). Ley No 9343. Reforma Procesal Laboral.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica (2018). Proyecto de Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas. Expediente N° 20.580.
- Ávila, L. (28 de febrero de 2018). Reforma fiscal tendrá vía rápida en el Congreso. *El Financiero*.
- Brockett, C. (1991). The Structure of Political Opportunities and Peasant Mobilization in Central America. *Comparative Politics*, 23 (3), 253-274.
- Cambronero, N. (02 de mayo de 2018). Luis Guillermo Solís afirma que su gobierno hizo un manejo 'heroico' de las finanzas públicas. *Diario La Nación*.
- Casal, F. y Rama, J. (2017). ¿Democracia en Crisis? El Futuro de los Partidos Políticos y de la Democracia Representativa. *Revista de las Cortes Generales*, 100-101-102, 249-273.
- Casa Presidencial de Costa Rica (29 de junio de 2018). Diálogo entre Gobierno y sindicatos continuará el lunes 9 de julio. Comunicado oficial.
- Casa Presidencial de Costa Rica (20 de agosto de 2018). País urge aprobación de Reforma Fiscal. Comunicado oficial.
- Casa Presidencial de Costa Rica (11 de setiembre de 2018). El 10% de hogares con más recursos pagarán 60% que generará la reforma fiscal. Comunicado oficial.
- Casa Presidencial de Costa Rica (17 de setiembre de 2018). Gobierno reitera su apertura a retomar el diálogo con la Unidad Sindical. Comunicado oficial.
- Favela, D. (2002). La estructura de oportunidades políticas de los movimientos sociales en sistemas políticos cerrados: examen del caso mexicano. *Estudios Sociológicos*, 20 (58), 91-121.
- Gómez, A. (enero-junio de 2002). Estructura de oportunidad política de los movimientos indígenas latinoamericanos. *Alteridades*, 12 (23), 109-123. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa.
- Guillén, M. (2016). *El Panorama de las Acciones Colectivas en Costa Rica*. Costa Rica, Estado de la Nación.

- Kärner, E. (enero-febrero, 1983). Los movimientos sociales: revolución de lo cotidiano. *Nueva sociedad*, 64, 25-32.
- Lalander, R. (2010). Descentralización y populismo. Desafíos teóricos y metodológicos en la investigación sobre las democracias representativas en América Latina. *Provincia*, (23), 91-121.
- Madrigal, L. (30 de setiembre de 2018). Bases sindicales rechazan acuerdo de sus dirigentes con el Gobierno; huelga seguirá. *Delfino.cr*.
- Martí I Puig, S. (2004). Los movimientos sociales en un mundo globalizado: ¿alguna novedad? *América Latina Hoy*, 36, 79-100.
- McAdam, D., McCarthy, J. y Zald, M. (1999). Oportunidades, estructuras de movilización y procesos enmarcadores: hacia una perspectiva sintética y comparada de los movimientos sociales. En McAdam, D.; McCarthy, J. y Zald, M. (eds.), *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Istmo.
- Melucci, A. (1984). An end to social movements? Introductory paper to the sessions on New movements and change in organizational forms. *Social Science Information*, 23, (415).
- Mesa de Unidad Sindical (04 de agosto de 2018). Una reforma fiscal, justa y solidaria para Costa Rica. Comunicado oficial.
- Ministerio de Hacienda de Costa Rica (s.f.). Sitio web oficial del Ministerio. <https://www.hacienda.go.cr/contenido/15035-generalidades-del-impuesto-sobre-el-valor-agregado-iva>
- Mora, C. (08 de junio de 2018). Se avecinan huelgas: Gobierno y sindicatos rompen diálogo. *CRHoy.com*.
- Mora, S. (2016). *La política de la calle*. EUCR.
- Murillo, Á. (20 de setiembre de 2018). Costa Rica, atrapada en la mayor huelga en casi dos décadas. *El País*.
- Munck, G. (1995). Algunos Problemas Conceptuales en El Estudio de Los Movimientos Sociales. *RMS*, 57 (3).
- Neveu, E. (2000). *Sociología de los Movimientos Sociales*. Ediciones Abya Yala.
- Olvera, A. (2016). La crisis política, los movimientos sociales y el futuro de la democracia en México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 226, 279-296. Universidad Nacional Autónoma de México. Nueva Época.
- PAC Fracción Legislativa (23 de agosto de 2018). Gobierno y Fracción del PLN suscriben acuerdo de desarrollo económico y apoyo a reforma fiscal. Comunicado oficial.
- Sequeira, A. (03 de diciembre de 2018). Reforma fiscal aprobada en forma definitiva en la Asamblea con 34 votos. *Diario La Nación*.
- Svampa, M. (2017). Movimientos sociales, tradiciones políticas y dimensiones de la acción colectiva en América Latina. *Del cambio de época al fin de ciclo. Extractivismo, Gobiernos progresistas y Movimientos Sociales en América Latina* (pp. 75-92). Edhasa.
- Tarrow, S. (1994). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Alianza Editorial.
- Tilly, C. (1995). Los movimientos sociales como agrupaciones históricamente específicas de actuaciones políticas. *Sociológica*, 10 (28), 11-35.
- Touraine, A. (1978). La lucha social hoy es por los derechos culturales. *Revista En.Red.and*.
- Zdravomyslova, E. (1999). Oportunidades y creación de marcos interpretativos en la transición a la democracia: el caso de Rusia. En Dough McAdam, John McCarthy y Mayer Zald (eds.), *Movimientos sociales: perspectivas comparadas* (pp. 182-202). Istmo.

Fecha de ingreso: 15/06/2021  
Fecha de aprobación: 07/03/2022

