

Universidad de Costa Rica  
Sistema de Estudios de Posgrado

**LA COMISIÓN ESPECIAL MIXTA DEL PACTO FISCAL Y EL PLAN DE  
CONTINGENCIA FISCAL. ESTUDIO DE CASO DESDE LA DEMOCRACIA  
DELIBERATIVA**

Tesis sometida a la consideración de la Comisión del  
Programa de Estudios de Posgrado en Ciencias Políticas  
para optar al grado de Magíster Scientiae en  
Ciencias Políticas

CARLOS ANDRÉS ALVARADO QUESADA

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica

2005

## **Dedicatoria**

Esta tesis está dedicada a mis padres, Alejandro Alvarado Induni y Adelia Quesada Alvarado, quienes han sido el apoyo permanente durante mi vida. Los quiero mucho.

## **Agradecimientos**

A mi directora Evelyn Hernández por su guía, motivación y su paciencia sin las cuales este trabajo no hubiera sido posible.

A Harold Villegas, por las largas conversaciones sobre el tema y las polémicas sobre las formas para lograr una mejor sociedad, entre otros muchos temas.

A Ana Victoria Naranjo, por sus siempre acertadas observaciones que contribuyeron a mejorar este texto.

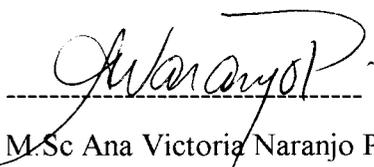
Esta tesis fue aceptada por la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica, como requisito parcial para optar al grado de Magister Scientie.en Ciencias Políticas



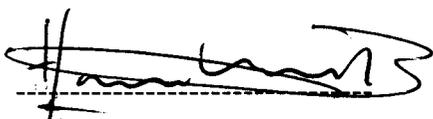
M.A. Erick Hess Araya  
Representante del Decano del SEP



M.Sc. Evelyn Hernández Ortiz  
Directora de Tesis



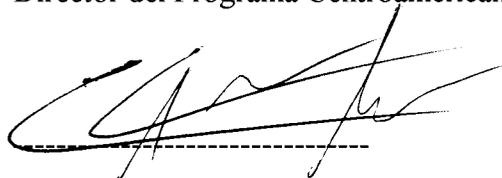
M.Sc Ana Victoria Naranjo Porras  
Asesora



M.Sc. Harold Villegas Román  
Asesor



M.A. Alberto Cortés Ramos  
Director del Programa Centroamericano de Posgrado en Ciencias Políticas



Carlos Andrés Alvarado Quesada  
Candidato

# Contenido

<b>1.) Introducción</b> .....	<b>1</b>
<b>2.) Objetivos</b> .....	<b>8</b>
<b>3.) Estado de la Cuestión</b> .....	<b>11</b>
3.1 <i>Estudios del Problema Fiscal</i> .....	11
3.2 <i>Estudios sobre grupos de presión y relaciones de poder en Costa Rica</i> .....	17
3.3 <i>Trabajos afines por empleo de herramientas metodológicas</i> .....	19
3.4 <i>Trabajos sobre la Comisión Mixta del Pacto Fiscal (CEMPF)</i> .....	20
<b>4. Perspectiva teórico-metodológica</b> .....	<b>22</b>
4.1 <i>La Democracia Deliberativa</i> .....	24
4.2 <i>Conceptos auxiliares</i> .....	33
4.2.1 Sistema Político .....	33
4.2.2 Grupos de presión y grupos de interés.....	36
4.2.3 Participación, representación y sociedad civil.....	38
4.2.4 Elementos de política económica y políticas públicas.....	41
4.2.5 Comisión Especial Mixta (Asamblea Legislativa) .....	45
4.3 <i>Herramientas metodológicas</i> .....	46
4.3.1 Análisis de coyuntura.....	46
4.3.2 Análisis de discurso .....	49
4.3.3 Técnica de la entrevista.....	51
<b>5. Antecedentes</b> .....	<b>52</b>
5.1 <i>Antecedentes de participación de actores de la sociedad civil en asuntos de interés nacional</i> .....	53
5.1.1 La crisis de los ochenta. ....	53
5.1.2 PAE I y II.....	57
5.1.3 PAE III .....	61
5.1.4 Condiciones organizativas de 1991-2001 .....	65
5.1.5 Un Acuerdo Nacional Razonable.....	68
5.1.6 Foro Nacional de Concertación .....	72
5.1.7 “Combo del ICE” y Comisión Especial Mixta del ICE.....	77
5.2 <i>Comisiones Especiales Mixtas</i> .....	81
5.3 <i>Grupo de la Tercera República</i> .....	83
5.4 <i>Antecedentes de acciones ante la problemática fiscal</i> .....	86
<b>6. Análisis de coyuntura. Actores</b> .....	<b>91</b>
<b>7. Análisis de coyuntura. Periodización y estudio de etapas</b> .....	<b>111</b>
7.1 <i>Etapas I: Conformación del escenario político (nuevo Gobierno y Asamblea Legislativa) y lanzamiento del tema fiscal. (1 de abril 2002 - 15 de mayo 2002)</i> .....	113
7.2 <i>Etapas II: Debate para definir el mecanismo para la toma de decisiones en el tema fiscal (15 de mayo 2002 – 31 de julio 2002)</i> .....	126
7.3 <i>Etapas III: Trabajo de la Comisión Especial Mixta para el Pacto Fiscal. Etapa de diagnóstico (31 de julio 2002 - 25 de agosto de 2002.)</i> .....	150

7.3.1 Posiciones de partida .....	152
7.3.2 Metodología de la CEMPF.....	158
7.3.3 Medidas de emergencia ante situación versus medidas estructurales para problema fiscal .....	173
7.3.4 Temas relacionados con la democracia.....	177
7.3.5 Escenario externo durante esta etapa en estudio .....	184
<i>7.4 Etapa IV: Trabajo de la Comisión Especial Mixta para el Pacto Fiscal. Primera etapa propositiva y de negociación durante el plazo establecido (25 de agosto - 1 de octubre 2002.).....</i>	<i>189</i>
7.4.1 Inicio de la discusión del proyecto.....	192
7.4.2 Proceso Técnico de elaboración.....	231
7.4.3 Decisión del monto para el proyecto y pugna por el proyecto.....	242
<i>7.5 Etapa V: Trabajo de la Comisión Especial Mixta para el Pacto Fiscal. Segunda etapa propositiva y de negociación en el plazo de prórroga. (1 de octubre 2002 – 15 octubre 2002).....</i>	<i>261</i>
<b>8. Conclusiones .....</b>	<b>290</b>
<b>9. Epílogo.....</b>	<b>295</b>
<b>10. Fuentes de Información.....</b>	<b>298</b>

## **Resumen**

La presente investigación analiza la dinámica de los diferentes actores involucrados en la Comisión Especial Mixta del Pacto Fiscal (CEMPF) creada en la Asamblea Legislativa de Costa Rica el 31 de julio de 2002, con el objetivo tomar acciones ante la problemática fiscal del país, en el caso específico del Plan de Contingencia Fiscal. El interés del estudio está en el proceso y el espacio donde se desenvuelven los actores, que en el marco del sistema político costarricense, reúne distintos grupos de la sociedad civil en un diálogo con los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo para la toma de acuerdos.

La investigación aborda los intereses, posiciones y acciones de los grupos presentes, así como las relaciones que se generan entre éstos. Se estudia este caso dentro de un proceso de transición en la política costarricense en cuanto al manejo para tomar acuerdos y la participación de actores de la sociedad civil.

De forma relevante, el objeto de estudio es analizado como un todo desde la perspectiva teórica de la democracia deliberativa; en un momento histórico específico y a la vez como parte de un periodo del funcionamiento y cambio en la democracia costarricense.

El presente es un estudio de caso del escenario de la CEMPF, en un investigación que comprende el periodo del 1 de abril de 2002 hasta el 15 de octubre de ese mismo año. Metodológicamente, se utilizó la técnica del análisis de coyuntura para estudiar el objeto, así como la perspectiva de la democracia deliberativa comprender el fenómeno.

# Índice cuadros, diagramas, tablas y gráficos

## Cuadros

Cuadro #1: Deuda del Gobierno Central bajo un escenario pasivo 2002 – 2006 (como porcentaje del PIB).....	4
Cuadro # 2: Número de organizaciones activas de la sociedad civil 1991-2001 .....	65
Cuadro # 3: Comisiones especiales mixtas aprobadas en el periodo 1998-2002.....	82
Cuadro #4: Estimaciones del Ministerio de Hacienda sobre los tres ejes del Plan de Contingencia Fiscal.....	246-247
Cuadro #5: Estimaciones de Recaudación de Plan de Contingencia Fiscal .....	273

## Diagramas

Diagrama #1: Perspectiva teórico-metodológica .....	23
Diagrama #2: Coyuntura en estudio y etapas de la política económica .....	112
Diagrama #3: Mapeo de Actores ante posiciones de emergencia ante situación versus medidas estructurales para problema fiscal.....	176

## Tablas

Tabla # 1: Tres modelos de democracia .....	31
Tabla # 2: Etapas en el proceso elaboración de una política económica .....	44
Tabla # 3: Conformación de la Comisión Especial Mixta del Pacto Fiscal .....	48
Tabla # 4: Características de los movimientos sociales en la década de los ochenta .....	56
Tabla # 5: Participantes en reunión del 24 de julio de 1986, tentativa de concertación social. .....	59
Tabla # 6: Representantes invitados a las comisiones legislativas sobre los PAE .....	64
Tabla #7: Organizaciones participantes del Proceso de Concertación Nacional .....	73
Tabla #8: La Concertación. Propósitos, Instrumentos Y Resultados. Resumen Por Fases .....	74
Tabla #9: Conformación Comisión Especial Mixta del ICE, creada el 4 abril 2000.....	79
Tabla # 10: Composición del Directorio Legislativo a partir del 1 de mayo de 2002 .....	119
Tabla #11: Composición de la Comisión de Asuntos Hacendarios a partir del 1 de mayo .....	119
Tabla # 12: Conformación de la Comisión Especial Mixta del Pacto Fiscal .....	150
Tabla # 13: Subcomisiones de trabajo de la CEMPF .....	172
Tabla # 14: Posturas expuestas por los actores al inicio del trabajo de la CEMPF .....	212

Tabla # 15: Propuestas para el Plan de Contingencia expuestas por los actores .....	213
Tabla #16: Esquema y observaciones del texto sustitutivo .....	272
Tabla #17: Acuerdos alcanzados con entre el oficialismo y el ML para llegar a una votación del dictamen... ..	282

### **Gráficos**

Gráfico # 1: Organizaciones de la sociedad civil 1995-2001 .....	66
Gráfico #2: Crecimiento de asociaciones civiles 1991-2001 .....	67
Gráfico #3: Distribución numérica y porcentual de diputados en la Asamblea Legislativa 2002-2006 según Partidos Políticos .....	113

# Exposición de principios

## I. Explicitación de principios

Como persona que se inserta en una dinámica científica, desde las ciencias sociales, considero importante hacer explícitos varios de los principios; como información valiosa y expuesta que puede revelar ciertas afinidades y posiciones que se toman en la investigación.

Partiendo de que no existe una objetividad absoluta de parte del investigador, quien hace su trabajo guiado por alguna motivación, esto no desconoce que el trabajo se realizó con una aspiración a la mayor objetividad posible desde los recursos del sujeto.

Como principios fundamentales enuncio los siguientes:

- Creencia en el papel del Estado como regulador de las relaciones sociales, el cual a la vez debe contribuir a una redistribución de la riqueza.
- Creencia en la capacidad de la sociedad para autoregularse a sí misma y transformarse.
- Creencia en que los procesos de participación y de diálogo son los mejores mecanismos para la toma de decisiones de una sociedad.
- Creencia en la ciencia social como forma para aprehender, y comprender la realidad, a partir del estudio de la misma y la interpretación del sujeto; hecho científico que entra en una comunidad intersubjetiva de conocimiento.

## II. Enfoque no sistémico versus sistémico

En la perspectiva teórico metodológica de la investigación se podrán encontrar elementos tanto de enfoques no sistémicos (democracia deliberativa, análisis de coyuntura) como elementos sistémicos de análisis. La construcción de esta perspectiva teórica reúne de forma consciente elementos de ambos enfoques, de forma tal que aportan a la investigación distintos insumos. La perspectiva teórica se conformó para

satisfacer las demandas de la investigación que se persigue. No fue un enfoque unitario que se tomó y se buscó aplicar a la realidad. Más bien se adaptó el (o los) métodos a la realidad. No encontramos incompatibilidades en este empleo de las herramientas de las ciencias sociales.

### **III. ¿Por qué democracia deliberativa?**

Una pregunta válida que surge en la investigación es el por qué se eligió el enfoque de la democracia deliberativa y por qué no otros enfoques que pueden dar cuenta del fenómeno, como por ejemplo el neocorporativismo.

Efectivamente, denota una elección del investigador y aquí hacemos explícito el por qué de esta decisión. Las expresiones organizativas que ha generado la democracia son del tipo de partidos políticos y de grupos de presión como cámaras, sindicatos cooperativas y otras agrupaciones.

Por lo general, mucha de la relación decisiva entre estos grupos se da en la informalidad, sin embargo tiene efectos directos en lo formal, lo que pasa por un proceso menos visible ante mecanismos públicos de los que se puedan dar cuentas. ¿Es posible desde la democracia eliminar este tipo de juego político? Dentro de la democracia liberal, la organización de individuos en agrupaciones es un elemento esencial. ¿Se puede prescindir de este tipo de intermediación o eliminarla?

Una hipótesis es que eliminar esta dinámica tendería a reducir la intermediación del Estado con la sociedad, concentrando el poder del primero.

Ahora, si creemos que existe una dinámica invisible de grupos de presión, la cuál de forma válida podría estudiarse desde el neocorporativismo. Sin embargo, es valoración del investigador que este enfoque determina como negativo el carácter de la dinámica de influencia invisible de los grupos sin llegar a aportar más allá de una descripción, un derrotero de construcción social o alternativa.

Por ello, se considera que el enfoque de la democracia deliberativa permite que estos grupos dejen la sombra y la informalidad y que, de forma explícita, se presenten ante los otros grupos y ante la sociedad a deliberar sobre sus preferencias e intereses y además que busquen un acuerdo.

## 1.) Introducción

Una sociedad contemporánea enmarcada bajo un régimen político, mantiene una dinámica en la cual se desenvuelven actores como individuos, clases sociales, grupos de interés, sociedad civil, entre otros, así categorizados según la perspectiva teórica desde la cual sean analizados, con diferentes manifestaciones y características de dichos actores según la historia de esa sociedad.

En una sociedad democrática están presentes esos actores constituidos como partidos políticos y gobierno, poderes del Estado, grupos organizados, elementos todos que forman parte de esta dinámica. En la mención de esas categorías, hasta ahora difusas, se reconoce en primera instancia un vínculo directo con el poder; actores sociales que participan en la pugna o conflicto social y en la posterior determinación de las acciones que afectarán eso que fue llamado por los romanos *res pública*, la cuestión pública. Decisiones que se pueden tomar por el prevalecimiento de una o varias fuerzas sobre las otras con la fuerza bruta o el voto por ejemplo, o a través de un acuerdo entre los actores.

En una primera aproximación, desde lo más general, se enuncia que el presente estudio es un intento de comprender los actores de una sociedad (la sociedad costarricense) en un contexto específico, sus intereses en torno a un tema y cómo se relacionan esos intereses y actores, y sus posiciones para la toma de decisiones. De forma paralela, es un esfuerzo por conocer un momento histórico de una sociedad para saber la dinámica a través de la cual se formulan las acciones de relevancia pública (¿se acuerdan, se imponen?)

Como justificación incipiente, se manifiesta que este tipo de estudio es relevante para aproximarse a los actores e intereses que son determinantes en las decisiones que tienen impacto en la colectividad, pero principalmente para determinar la mecánica social de esos actores en torno al poder. No se obvia que existan otros esfuerzos en este sentido y mayor diversidad y complejidad. Se reconoce que este estudio se inscribe en ese esfuerzo académico colectivo por construir conocimiento.

Con el fin de satisfacer esta necesidad de conocimiento, es que se plantea el estudio de un caso específico que sirve como objeto desde el cual se puedan identificar los elementos antes expuestos.

Surge pues la necesidad de estudiar una problemática que tenga un alcance generalizado para la sociedad costarricense: ¿cuáles son los principales problemas que tiene Costa Rica como sociedad, como colectividad?

Es ahí donde la situación fiscal surge como una de las respuestas al cuestionamiento anterior. Déficit fiscales recurrentes a través de los años han desembocado en un endeudamiento público, y en el incremento de la deuda interna.

Dicho de otra manera, el gobierno año con año gasta más dinero del que recauda, por lo que acude al adeudamiento interno para financiarse, que impide que pueda cumplir con sus obligaciones. El faltante de dinero se cubre en el mercado financiero con los llamados títulos de deuda interna. Las obligaciones con esos títulos y el crecimiento de sus respectivos intereses aumentan el volumen de la deuda interna año con año. Esto tiene un impacto en la ciudadanía, por las implicaciones sociales de los impuestos, el gasto social del Estado, y hasta la misma forma en que una sociedad decide como resolver sus problemas.

Diferentes estudios y comisiones de análisis del tema no desisten en señalar a este problema como el principal obstáculo para invertir en áreas estratégicas de interés nacional.

Un ejemplo es lo afirmado por la Comisión para el Análisis de la Deuda Interna (CADI) al Ministerio de Hacienda, en el año 1996, cuando expresó:

*“El pago de los intereses de la deuda absorbe más de la tercera parte de los impuestos recaudados. El Gobierno se ve imposibilitado a atender debidamente sus tareas fundamentales: seguridad ciudadana, educación, infraestructura.”<sup>1</sup>*

En otro ejemplo, el séptimo informe del Estado de la Nación, el estudio que se publicó inmediatamente antes de la coyuntura que se investiga, indicó que:

*“un déficit fiscal alto y recurrente compromete los recursos públicos futuros, y afecta negativamente el desarrollo humano cuando en asignación*

---

<sup>1</sup> Lizano, Eduardo. **Deuda Interna: documentos, notas y comentarios**. San José, Costa Rica. Editorial Academia de Centroamérica, 1era. edición. 1997 Pp. 13

*del gasto la inversión social y en infraestructura compite, y pierde, con la asignación de recursos para atender la deuda.”<sup>1</sup>*

En el año 2002, durante la coyuntura investigada, el noveno informe del Estado de la Nación afirmó que:

*“La principal amenaza a la estabilidad de la economía costarricense proviene del campo fiscal, y concretamente de la deuda pública y el déficit fiscal sostenido. En efecto, aunque la deuda pública total de Costa Rica (interna y externa) representa cerca del 60% del PIB, lo cual no es en sí mismo alarmante o inusual, el 67,2% de esa deuda es interna, está financiada en condiciones desfavorables de plazo y tasa, y debe ser renovada en forma constante, en condiciones cambiantes de mercado, según lo exija el déficit del sector público. El financiamiento de la deuda reduce las posibilidades de inversión pública y la calidad de los servicios del Estado, crea incertidumbre sobre su solvencia y afecta negativamente las tasas de interés y la inflación.”<sup>2</sup>*

Los anteriores son sólo ejemplos que ilustran una preocupación constante en torno al problema fiscal del país. El tema afecta directamente a todos los costarricenses ya que las diferentes medidas que se han propuesto como solución en el debate, han mencionado el incremento de impuestos, la venta de activos del estado y la reducción del gasto del gobierno, entre otros. Asimismo, se recalcó que el problema puede derivar en una crisis económica y la consiguiente crisis social.

El siguiente cuadro señala el posible escenario a futuro en caso de no tomar acciones según planteó un informe:

---

<sup>1</sup> Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible. Séptimo informe 2000. San José, Costa Rica. Editorial Proyecto Estado de la Nación, 1era. edición. 2001 Pp. 128

<sup>2</sup> Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible. Noveno informe 2002. San José, Costa Rica <http://www.estadonacion.or.cr/Info2003/nacion9/oportunidades.html#>

**Cuadro #1**  
**Deuda del Gobierno Central bajo un escenario pasivo**  
**2002 – 2006**  
**(como porcentaje del PIB)**

	2002	2003	2004	2005	2006
Deuda Total	39,8	42,2	45,4	50,8	56,3
Deuda Interna	28,6	30,8	34,3	39,9	45,5
Deuda Externa	11,2	11,4	11,1	10,9	10,8

Deuda del Gobierno como % del PIB.

Fuente: Tesorería Nacional

Reelaborado del original en el Informe de Ex ministros al Presidente Rodríguez.

Si no se toman acciones, según esta proyección del Informe de la Comisión Ad Hoc de Ex ministros, para el año 2006 la deuda del Gobierno Central correspondería a más de la mitad del PIB.

Queda expuesto que para llegar a una solución en torno al tema fiscal se requiere la ejecución de políticas y medidas por parte del Poder Ejecutivo, así como la aprobación de leyes en la Asamblea Legislativa.

A la vez, queda manifiesta la preocupación de diferentes actores que toman una posición política ante el tema.

Desde inicios de la década de los noventa y hasta el inicio del siglo XXI, a pesar de que algunas acciones han sido tomadas, no se ha solucionado el problema de forma consistente. En este período, no ha habido la capacidad de los actores, sean los gobernantes, partidos políticos y/o grupos organizados de lograr acuerdos, tomar decisiones e implementar acciones en ese sentido.

Como ha sido señalado, el tema fiscal toca intereses de todos los sectores sociales, económicos y políticos del país.

Un espacio donde se discuten las posibles medidas fiscales es un escenario donde los diversos actores tratan de incidir, en el que sus intereses y motivaciones se manifiestan; un escenario político ideal para estudiar las relaciones de poder de las principales fuerzas políticas, económicas y sociales del país, ya sean gobernantes,

partidos políticos, sectores económicamente poderosos, sindicatos, grupos organizados etc.

En la historia reciente de Costa Rica, han sido escasos los espacios de participación en las decisiones de temas de interés nacional, para sectores ajenos a las instituciones de poder estatales. Por ejemplo, la ausencia de los ciudadanos y sectores organizados en la discusión de la aprobación de los tres Planes de Ajuste Estructural (PAE).<sup>1</sup>

Este periodo se caracteriza por el protagonismo del Gobierno y de los partidos políticos en la discusión de temas de relevancia nacional, en que la participación de sectores organizados se limitó a la negociación tripartita Gobierno, empresarios, trabajadores o a manifestaciones de protesta.

Hay un cambio palpable a partir de la administración Figueres cuando se convoca un foro denominado “Un acuerdo Nacional Razonable” para discutir justamente el problema del déficit fiscal. La experiencia, más que abrir espacios de participación, fue un mecanismo que buscaba legitimidad del gobierno.

El proceso Concertación Nacional en el gobierno de Miguel Ángel Rodríguez fue una experiencia evolucionada de participación ciudadana, que incurrió en el error de que los partidos políticos mayoritarios y el mismo Poder Ejecutivo incumplieron los acuerdos de la Concertación.

El siguiente espacio de este tipo se dio con las manifestaciones sociales que vivió el país a partir del 20 de marzo de 2000, cuando 45 diputados del PUSC y del PLN votaron en primer debate el “Proyecto de Ley para el Mejoramiento de los Servicios Públicos y Telecomunicaciones y la participación del Estado” que llegó a conocerse como el “Combo del ICE”.

Las manifestaciones del “Combo del ICE” representan un cambio coyuntural, ya que la ciudadanía que se manifestó reclamaba que el acuerdo entre los dos partidos mayoritarios no estaba acorde con el deseo general de la población. Es así como el 4 de abril de 2000 se conformó una Comisión Especial Mixta con el propósito de dictaminar

---

<sup>1</sup> Vid. *Infra*. Capítulo 5, *Antecedentes*, como sustento para las siguientes afirmaciones históricas del pasado reciente.

un texto alternativo, comisión dentro de la que participaron los sectores organizados de la sociedad civil del país.

Este recuento, que se profundiza en capítulos posteriores se profundiza, señala una evolución en la forma de adoptar o de por lo menos intentar tomar las medidas de interés nacional, entendido éste como una serie de medidas con un impacto para la totalidad de la ciudadanía. En primera instancia esto lo hacían exclusivamente los partidos políticos; posteriormente, otros grupos inciden en estos espacios de toma de decisiones.

Es así como con el objetivo de resolver el problema fiscal, se creó en la Asamblea Legislativa en la Sesión Plenaria del 31 de julio de 2002 la Comisión Especial Mixta para el Pacto Fiscal (CEMPF), la cual tenía por objetivo estudiar el problema fiscal y buscarle soluciones. La CEMPF estuvo integrada por siete diputados de las principales fracciones parlamentarias, ocho asesores externos representantes de distintos sectores, así como representantes del Poder Ejecutivo.

Esta comisión emitió un dictamen de mayoría afirmativo para un Plan de Contingencia Fiscal el 15 de octubre de 2002, que luego fue aprobado en el Plenario Legislativo en diciembre del mismo año. A diferencia de otros procesos, se logró un producto de política pública de un acuerdo multisectorial y multipartidario.

La problemática fiscal atraviesa todas las áreas vitales del desarrollo social y humano de Costa Rica. A la vez, es notorio que una solución de este tipo de problemáticas, más allá de su dimensión económica y social, pasa por la esfera de lo político.

Por ello, es de suma relevancia conocer el escenario político en el cuál se discutieron y se tomaron estas decisiones, los actores que incidieron en el escenario, los intereses y motivaciones de estos actores, como un ejercicio de visibilización de las fuerzas políticas en una forma de hacer política y de tomar decisiones dentro de una evolución dinámica y un momento de la historia de un país con un sistema político democrático.

Constantemente se hace referencia la democracia como el *menos malo* de los sistemas políticos conocidos por la historia de la humanidad. La democracia se ha constituido en el sistema —el juego— mediante el cual se administra y se distribuye el

poder en una sociedad, que se aspira a que ese poder esté en manos del Pueblo Soberano, o por lo menos de la mayoría. Esto se refleja en un sistema representativo, que por diferentes fenómenos no necesariamente en la realidad refleja las voluntades de las mayorías. Es así como se ingresa al debate entre la democracia representativa, participativa y la deliberativa según el enfoque propuesto.

Existe una postura ética y de experiencia histórica empírica que defiende la democracia como sistema ya que, a pesar de sus falencias, se constituye como la mejor forma de organizar el Estado. Sin embargo, una democracia meramente electoral no es suficiente para satisfacer las demandas y coordinar las voluntades de la ciudadanía.

Una aspiración democrática es que los miembros de una sociedad pueden, de forma conciente y racional, debatir los temas que les son de relevancia, y poder alcanzar acuerdos a partir de la discusión y la argumentación para así a la postre tomar decisiones dentro de un proceso no finito, el cual mantiene abierta las posibilidades de discusión y disidencia. Consideramos que la perspectiva deliberativa abre esta posibilidad de lectura, de análisis del objeto a partir de una forma democrática deseable, lo cual no significa que se desconozcan otras posturas ante la democracia o que se menosprecien y califiquen negativas esas u otras prácticas.

## 2.) Objetivos

Lo anterior lleva, en el caso específico en estudio, a la formulación de la siguiente pregunta:

**¿Cómo se articulan y relacionan los distintos grupos, sus intereses, posiciones y acciones ante la problemática fiscal en el caso del dictamen del Plan de Contingencia Fiscal desde la perspectiva de la democracia deliberativa?**

Frente a un problema nacional de gran envergadura como lo es la deuda interna del Gobierno, su déficit fiscal recurrente, la falta de recursos y los problemas fiscales estructurales, se trata de buscar soluciones desde la Asamblea Legislativa. En la CEMPF los diputados se vinculan en el proceso de debate con diferentes representantes de sectores de la sociedad donde los reconocen como interlocutores válidos.

Tanto en la dimensión singular de los representantes como actores individuales, como en su dimensión de personas a quienes se les delega la representación, sea nacional o de grupo, los miembros de la CEMPF representan intereses (económicos, políticos, morales) y de ahí asumen posiciones ante el tema.

Por los antecedentes brevemente expuestos en párrafos anteriores sobre la participación de diferentes sectores sociales, el mecanismo de la CEMPF resulta una forma atípica de toma de decisiones. No como mecanismo *per se*, sino como proceso en el que participan diferentes sectores en una acción decisoria y de interés nacional. Cabe preguntarse ¿cómo se articuló este proceso dentro de la democracia de Costa Rica, como proceso de construcción y transformación dinámica de la democracia?

Desde la ciencia política es relevante estudiar si se está evolucionando hacia un proceso democrático deliberativo, donde se incluyen actores sociales diversos para alcanzar el consenso, o si más bien se está privilegiando la participación de ciertos actores y grupos sin dar igual oportunidad al resto de la sociedad; es decir, si a fin de cuentas no hay cambio del todo, si es más bien un recurso para legitimar ciertas políticas, o si se avanza hacia una democracia deliberativa.

En síntesis, el estudio de los actores, sus intereses, posiciones y relaciones en un escenario y el proceso definido alrededor del tema fiscal, resulta una investigación que puede aportar elementos valiosos desde la ciencia política.

El estudio pretende abordar el objeto de investigación desde las dimensiones que se han enunciado son de interés. Se habla de actores, intereses, posiciones, recursos de poder, relaciones de poder y cómo se refleja en un espacio mayor que es la democracia costarricense. Todo esto se observa en una coyuntura política y en el escenario del sistema político costarricense.

A la luz de lo anterior, surgen y se desglosan una serie de preguntas secundarias se derivadas de la pregunta principal de la investigación:

- ¿Cómo se define el escenario para el debate y posterior generación de insumos ante el problema?
- ¿Cómo se define cuáles actores participan en dicho escenario?
- ¿Cuáles son los intereses, posiciones y recursos de poder y relaciones entre actores?
- ¿Cómo se analiza el objeto de estudio a la luz de las categorías conceptuales de la democracia deliberativa?
- A partir del caso en estudio ¿se infiere que se avanzó hacia un modelo democrático deliberativo o si más bien se privilegió la participación de ciertos actores?

**El objetivo primordial de nuestra investigación es determinar cómo se articulan y relacionan los distintos grupos, sus intereses, posiciones y acciones ante la problemática fiscal en el caso del dictamen del Plan de Contingencia Fiscal a la luz de la democracia deliberativa.**

Se podría partir de la hipótesis de que los actores se relacionan de forma tal que sus posiciones y acciones buscan beneficiar los intereses del grupo. La hipótesis en abstracto parece obvia. Desde la teoría de grupos se afirma que esta:

*“... no dice otra cosa que la política es el proceso por medio del cual los valores sociales se asignan de un modo imperativo; esto se lleva a cabo por medio de decisiones; las decisiones son producidas por actividades; cada actividad no es algo separado de las demás sino que*

*masas de actividades son grupos; en esa forma la lucha entre los grupos (o intereses) determina qué decisiones se han de tomar.”<sup>1</sup>*

Por ello, es importante el ejercicio de visibilización de los procesos políticos que resultan del estudio bajo su marco conceptual, en este caso el marco de la democracia deliberativa.

El estudio hace un análisis de las diferentes etapas de la coyuntura definida, para determinar cómo se configuran las relaciones en diferentes momentos del caso estudiado. Este análisis de coyuntura se enriquece con el análisis de discurso, entrevistas y revisión de documentos, alternando el método de ciencias sociales con una exposición y descripción de hechos al estilo periodístico, así como con el análisis del fenómeno y su valoración.

El inicio temporal del análisis de coyuntura es el mes de abril del 2002, específicamente partiendo del lanzamiento del tema fiscal así como de un nuevo escenario de fuerzas políticas. El cierre temporal de la coyuntura es el dictamen de mayoría afirmativa que sale de la Comisión Especial Mixta del Pacto Fiscal el 15 de octubre de 2002.

El estudio se limitará a este período que tiene como fin el dictamen del Plan de Contingencia Fiscal. No se estudiarán los demás objetivos de la Comisión Especial Mixta, la cual también buscó solucionar problemas estructurales del problema fiscal, ni su trabajo posterior a dicho dictamen. No se obvia por ello que la investigación se circunscribe en un proceso mayor denominado reforma fiscal; se busca obtener información de una muestra del proceso.

El estudio no analizará los alcances del Plan de Contingencia Fiscal, o valorará si éste es positivo o negativo, pues el interés está en el proceso y la dinámica que se generó en su espacio. El Plan de Contingencia Fiscal tiene interés no como producto de política pública, sino como producto de un proceso político. Tampoco se analizará el problema fiscal desde su dimensión económica. El interés como se ha querido dejar claro, está enfocado en los actores y su dinámica en un proceso dado en el sistema político costarricense; por lo tanto un objeto de estudio para la ciencia política como disciplina.

---

<sup>1</sup> Bobbio, Norberto y otros. **Diccionario de Política**. México. Siglo Veintiuno editores. 11ma. Edición. 1998. Pp. 727

### 3.) Estado de la Cuestión

Este apartado se divide en cuatro secciones. La primera comprende los estudios y trabajos sobre el tema de deuda interna y el déficit fiscal en Costa Rica. La segunda, recoge los trabajos realizados sobre el tema de grupos de presión y relaciones de poder en Costa Rica.

Un tercer apartado repasa algunos trabajos de interés para esta investigación puesto que utilizaron herramientas similares a las que se utilizan en la presente investigación.

#### 3.1 Estudios del Problema Fiscal.

En esta área la mayoría de los trabajos se centran en el estudio económico del problema, dado la naturaleza del mismo, sin encontrarse un aporte importante en el área de la ciencia política o desde otra área de estudio, exceptuando el derecho.

La tesis **“Incidencia de la Deuda Interna sobre la Economía Costarricense”**<sup>1</sup> de Mario Alberto Montero Pérez y otros, es un trabajo que pretende medir la incidencia que tiene la deuda interna en el resto de la economía del país. El estudio aborda el problema desde la economía, utilizando un modelo macroeconómico.

Entre los puntos principales, los autores concluyen que la deuda interna “presenta una clara relación con los diversos bloques económicos. Debido a la alta correlación de la deuda con la tasa de interés, y a la sensibilidad de la inversión a esta última, se puede decir que la deuda interna tiene un efecto negativo en el PIB”<sup>2</sup>

También se confirman la tesis de que la deuda interna bonificada incide sobre las tasa de interés y la inversión y genera un efecto de estrujamiento<sup>3</sup>.

La investigación corrobora la preocupación de quienes opinan que la deuda interna afecta a toda la economía.

---

<sup>1</sup> Montero Pérez, Mario Alberto, y otros. **“Incidencia de la Deuda Interna sobre la Economía Costarricense”** Tesis presentada para optar por el grado de licenciatura en economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica. San José, 1998.

<sup>2</sup> *Ibid.*; P.177.

<sup>3</sup> Este fenómeno corresponde cuando el Estado acapara el mercado de bonos y resta espacio a la captación de capital por parte del sector privado.

El libro **“Deuda Interna: Documentos, notas y comentarios”**<sup>1</sup> de Eduardo Lizano, es un compendio de mucho material generado en torno a la discusión del problema de la deuda interna en el periodo de 1996 y 1997. El libro contiene el Informe de la Comisión para el Análisis de la Deuda Interna (CADI) del Ministerio de Hacienda, presentado en noviembre de 1996. Posteriormente, se reproducen muchos de los artículos, mayoritariamente publicados en la prensa nacional, los cuales reaccionaron ante el informe y en torno al problema en general. Estos artículos son escritos por una amplia gama de expertos en el tema, políticos y otros actores sociales que intervienen en el debate<sup>2</sup>. Al final del libro el autor Lizano hace una serie de observaciones finales, a modo de respuesta, sobre una serie de los puntos en discusión.

El informe fue presentado al Ministro de Hacienda de ese momento, Francisco de Paula Gutiérrez, y fue elaborado por Ronulfo Jiménez, Oscar Rodríguez, Eduardo Lizano, Marco Tristán y Federico Vargas.

El informe afirmó que “el problema de la deuda interna del Gobierno se ha acumulado a lo largo de los años” y que su origen “es el déficit que año tras año, han experimentado las finanzas del Gobierno Central.”<sup>3</sup> Estos son los llamados déficit fiscales recurrentes. Se explica que el origen del déficit, en su expresión más simple, es una insuficiencia del Gobierno Central entre los ingresos corrientes con respecto a los gastos totales.

La comisión en esa oportunidad enumeró una serie de opciones para resolver el problema, aclarando que ninguna de estas era una vía única. Las opciones identificadas fueron<sup>4</sup>:

- Aumentar la carga tributaria
- Incrementar la recaudación de impuestos
- Disminuir el gasto público
- Transformar la deuda interna en deuda externa

---

<sup>1</sup> Lizano Eduardo. **“Deuda Interna: documentos, notas y comentarios.”** San José, Costa Rica. Editorial Academia de Centroamérica, 1997.

<sup>2</sup> Participaron Ottón Solís, Rodrigo Carazo, Albino Blanco, Alberto Di Mare, entre otros.

<sup>3</sup> Lizano Eduardo. *Op.cit.*, P.19

<sup>4</sup> *Ibid.*: P.10.

- Condonar la deuda del Gobierno en manos de instituciones públicas
- Traspasar algunas instituciones públicas a otros entes estatales
- Vender ciertos activos del estado, como el Instituto Nacional de Seguros, El Banco de Costa Rica y el ICE.

Luego de analizar las posibilidades, la comisión propuso<sup>1</sup>:

- Aumentar la carga tributaria para llegar al 17% del PIB, vender activos públicos por un monto aproximado a \$2.500 millones.
- Modificar la estructura financiera del saldo de la deuda interna a fin de disminuir, drásticamente, la tasa de interés promedio que el Gobierno paga por su deuda
- Tomar disposiciones necesarias para lograr mayor transparencia en los asuntos relativos a la deuda interna.
- Adoptar medidas constitucionales y legales con el propósito de contener el déficit fiscal.

Lizano en sus consideraciones finales, afirmó que “el endeudamiento *per se* no es inconveniente, es un procedimiento corriente y normal de financiamiento... esto es así siempre que su utilización y destino permitan generar los recursos necesarios para cubrir los intereses y la amortización de la respectiva deuda.”<sup>2</sup>

Agrega dos consecuencias del problema:

*“El costo de la deuda interna absorbe un porcentaje elevado de los gastos del Gobierno. Ello le impide financiar como es debido sus programas de educación, salud y seguridad... los grupos de ingresos medios y altos pueden proteger echando mano a servicios privados, pero los de bajos ingresos no.”*<sup>3</sup>

Como segunda consecuencia explica:

*“El crecimiento económico del país se ve perjudicado. Primero, el Gobierno no puede gastar lo necesario para el buen mantenimiento de la infraestructura ni para su ampliación... se reduce la competitividad de las empresas. Segundo, la venta de bonos de la deuda interna presiona las tasas de interés al alza, lo*

---

<sup>1</sup> *Ibid.*: P. 11.

<sup>2</sup> *Ibid.*: P.393

<sup>3</sup> *Ibid.*: P.394

*cual encarece el crédito y por ende, obliga al sector privado a posponer proyectos de inversión. La menor tasa de crecimiento económico aumenta las tasas de desempleo.”*

Estas dos últimas observaciones son de mucho interés para el estudio, primero como refuerzo de la justificación como asunto de interés y a la vez porque apunta que la deuda interna afecta los intereses económicos de los más diversos sectores costarricenses y de forma diferente.

“**Causas y orígenes de la deuda interna en Costa Rica 1990-1997**”<sup>1</sup> es el título del libro de Johnny Alvarado y Luis Carlos Peralta. Este texto tiene por una parte una finalidad didáctica para cursos de economía, y por otra es un estudio de la deuda interna, con una postura ante el tema y una investigación documental del período mencionado.

El texto es de importancia pues de esta fuente se toman las definiciones de “deuda interna” y “déficit fiscal”, puntos que se enumerarán en el marco conceptual.

Los autores argumentan que no el problema de la deuda interna. Expresan que no hay problema “ya que los inversionistas por su propia voluntad han renovado los títulos (bonos de la deuda) que poseen, por lo que el gobierno al observar esta situación de aceptación de sus títulos ha continuado con la emisión de los mismos.”<sup>2</sup>

Objetan que no se ha definido cuál es el problema de la deuda y por ello no se ha resuelto.

Otra reflexión que hacen es la del escenario hipotético de que el Gobierno cancelara la deuda.

*“... Si el gobierno de Costa Rica decide pagar toda su deuda, es decir los 750 000 millones de colones que adeuda... las consecuencias serían catastróficas ya que el gobierno pondría en circulación dinero tres veces más que el que todo el sector privado debe en estos momentos... los efectos inflacionarios serían inmediatos con una presión de precios que perfectamente duplicarían el precio de muchos artículos también sobre el desempleo... posiblemente el Banco Central se vería en la necesidad de recoger dinero en la calle y la historia comenzaría de nuevo.”*<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Alvarado, Johnny y Peralta, Luis Carlos. “**Causas y orígenes de la deuda interna en Costa Rica 1990-1997**”. San José, Costa Rica. Editorial Guayacán. 1998.

<sup>2</sup> *Ibid.*: P. 47.

<sup>3</sup> *Ibid.*: P. 51.

Otro documento que aborda el tema desde la perspectiva económica es **“Deuda Interna del Gobierno Central: Problemática y posibles soluciones”**<sup>1</sup> elaborado por la Dirección General de Estudios Económicos, Contraloría General de la República. Este documento es relevante no solo por su contenido, sino porque data del año 1992, donde ya se reconoce la existencia de una complicación grave en torno a la deuda interna.

Este estudio analiza la composición de la deuda interna entre los subsectores públicos, en especial el Gobierno Central.

El estudio del año 1992 indicó que:

*“tener que aplicar en promedio casi una quinta parte del gasto corriente del Gobierno para financiar el pago de la deuda bonificada... constituye una fuerte limitante a la correcta acción que un Gobierno pueda llevar a cabo. Esto implica desmejorar muchos programas, especialmente los de carácter social y de inversión, para poder honrar tal deuda.”*<sup>2</sup>

Un dato revelador mencionado en el estudio es la referencia al diario La Prensa Libre del 27 de junio de 1992, donde el Presidente de la República de aquel entonces manifestó la decisión de convocar a una reunión a las fuerzas representativas del país con el fin de buscar una solución a la deuda interna, “el más grande problema con que se enfrenta el país”<sup>3</sup>

Este trabajo coincide en otros mencionados (Montero y Lizano) en afirmar que la deuda interna produce un *crowding out* o estrujamiento del sector privado.

El estudio propuso tres soluciones:

- Reformas en el sistema tributario.
- Venta de activos del estado, “la solución mexicana... la cual consistió en iniciar la venta y privatización de una serie de empresas estatales y los ingresos producidos se destinan al pago de tales obligaciones.”
- Condonar al Gobierno Central parte de la deuda bonificada.

---

<sup>1</sup> Contraloría General de la República, Dirección General de Estudios Económicos. **“Deuda Interna del Gobierno Central: Problemática y posibles soluciones”** Julio, 1992.

<sup>2</sup> *Ibid.*; P. 11.

<sup>3</sup> *Idem.*

Un punto notable que hace el estudio es la aseveración de que una condonación en la deuda interna podría generar problemas financieras en los sectores que reciben los intereses que la deuda produce.

Más recientemente se publicó el **“Informe Comisión ad-hoc de Exministros de Hacienda”**<sup>1</sup>, donde en un ejercicio similar al informe elaborado en 1996 por la Comisión para el Análisis de la Deuda Interna, una comisión coordinada por Alberto Dent y conformada por Leonel Baruch, Francisco de Paula Gutiérrez Gutiérrez, Bernal Jiménez Monge, Rodolfo Méndez Mata, Thelmo Vargas Madrigal y Federico Vargas Peralta elaboró un informe en torno al tema. Este documento es más extenso que el de la comisión de 1996 y presenta una serie más detallada de recomendaciones para atender el problema.

El documento presenta un panorama de la situación fiscal, así como una identificación de la estructura del gasto público. Aporta una serie de recomendaciones en materia de gasto público, deuda, impuestos, recaudación y un panorama fiscal o proyección a futuro con la aplicación de las medidas correctivas propuestas en las recomendaciones.

Un ejemplo del contenido del texto de la comisión es el siguiente:

*“El pago de intereses sobre la deuda pública registra un impresionante crecimiento en las últimas dos décadas. Esta situación engendra una espiral de crecimiento en el saldo de la deuda, pues los pagos de intereses generan más déficit fiscales, que han de ser financiados mediante un mayor endeudamiento, lo que a su vez eleva el servicio de la deuda para los períodos subsiguientes”*<sup>2</sup>

Por otra parte, se encuentra el artículo **“Economía política del déficit fiscal: Análisis teórico de la deuda interna”**<sup>3</sup> el cual es un esfuerzo desde la teoría económica, específicamente desde el Modelo Económico Fundamental marxista para analizar alternativamente el problema del déficit fiscal en las sociedades capitalistas.

---

<sup>1</sup> Comisión ad-hoc de Exministros de Hacienda **Informe al Presidente de la República Dr. Miguel Ángel Rodríguez Echeverría**. San José, Costa Rica. Abril 2002.

<sup>2</sup> *Ibid.*: P.14

<sup>3</sup> Villalobos, Daniel. **“Economía política del déficit fiscal: Análisis teórico de la deuda interna”** Revista de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica. Número 78-79. Diciembre 1997

Hasta ahora se han abordado aportes desde la economía. Jorge Enrique Romero presenta en su obra **“Deuda Interna, Enfoque Jurídico”**<sup>1</sup> una aproximación al tema desde la perspectiva del derecho. En este libro, específicamente el tercer capítulo se avoca al tema, analizando las propuestas y la discusión en torno a la deuda interna generada a partir de 1996. El análisis aporta el marco jurídico y constitucional, y a la vez información de los diarios en torno a las posiciones que tomaron diferentes actores en esta coyuntura de discusión del problema.

El trabajo **Costa Rica: estimación del déficit fiscal estructural y cíclico**<sup>2</sup>, es una recopilación valiosa de las acciones tomadas por los distintos gobiernos desde la década de los ochenta hasta el año 2000. Este trabajo es relevante en un acápite posterior de los antecedentes de la presente investigación.

### **3.2 Estudios sobre grupos de presión y relaciones de poder en Costa Rica**

En cuanto al material existente con el enfoque de grupos de presión y relaciones de poder en Costa Rica se toma como punto de partida la década de 1980<sup>3</sup>.

El trabajo **“Poder e influencia de las Cámaras y los sindicatos: una perspectiva antropológica de participación de las cámaras y los sindicatos en el periodo de 1984”**<sup>4</sup> es un aporte desde la antropología en cuanto al tema del poder a partir de la perspectiva de los grupos de presión. Los autores concluyen que tanto las cámaras como los sindicatos tienen capacidad de ejercer un poder concreto dentro de la política del país. Para las cámaras este poder se refleja ante las entidades gubernamentales ya sea por relaciones con partidos políticos, por relaciones con sectores productivos, o por relaciones de parentesco.

---

<sup>1</sup> Romero Pérez, Jorge Enrique. **Deuda Interna. Enfoque Jurídico**. San José, Costa Rica. EUNED. 1998.

<sup>2</sup> Azofeifa, Ana Georgina y Doris Rojas. **Costa Rica: estimación del déficit fiscal estructural y cíclico. Serie Comentarios económicos**. No 199, Banco Central de Costa Rica, octubre 2000.

<sup>3</sup> Cft. el capítulo 5 de **Antecedentes** donde se justifica el punto de partida de la década de los ochenta.

<sup>4</sup> Bennett Bennett, Greta y Segura Calvo Isabel. **Poder e influencia de las Cámaras y los sindicatos: una perspectiva antropológica de participación de las cámaras y los sindicatos en el periodo de 1984**. Trabajo Final presentado al Seminario de Graduación para optar por el título de Licenciatura en Antropología. Universidad de Costa Rica, San José, 1988.

En el texto **“Poder e Influencia de las Cámaras y los Sindicatos”**<sup>1</sup> se estudian las diferencias entre el poder sindical y el de las cámaras desde una perspectiva teórica del materialismo histórico. Los autores concluyen que existen intereses antagónicos entre estos dos grupos, lo que genera un carácter dinámico y conflictivo de la sociedad costarricense. Por un lado, caracterizan a las cámaras como quienes controlan los medios de producción y a los sindicatos como gestores de la movilización social, siendo estos los recursos respectivos con que cuentan para ejercer acciones de fuerza.

**“Comisiones y Comités de Derechos Humanos: su acción como grupos de presión”**<sup>2</sup> es el título de una investigación que describe los grupos que emanaron de la región Centroamericana para la defensa de los derechos humanos.

La autora concluye que estos grupos actúan de forma similar a los grupos de presión para influir en el poder y la opinión pública. Señala que esta influencia se diferencia en la medida que se ejerce no tanto ante lo gubernamental, sino ante la comunidad internacional.

El trabajo denominado **“Los Sectores Productivos Organizados en Cámaras Empresariales ante la Decisión del Gobierno de Costa Rica de incorporarse al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT): Política y Negociación”**<sup>3</sup> aborda desde las áreas de toma de decisiones y negociación, los intereses, estrategias y acciones de los sectores productivos organizados en cámaras, y describe su participación como grupos de presión en el caso del ingreso de Costa Rica al GATT.

La investigación **“El Proceso de Toma de Decisiones en la Política Exterior – Comercial de Costa Rica en el Conflicto Bananero (1992-1994)”**<sup>4</sup> retrata a través de un caso específico de política exterior y de comercio de una administración, como los

---

<sup>1</sup> Robles Cascante, Ana Isabel y Carlos Picado González. **Poder e influencia de las cámaras y los sindicatos**. Trabajo Final presentado al Seminario de Graduación para optar por el título de Licenciatura en Antropología. Universidad de Costa Rica, San José, 1988.

<sup>2</sup> Jara Castro, Sandra Isabel. **Comisiones y Comités de Derechos Humanos: su acción como grupos de presión**. Tesis presentada para optar por el grado de Licenciatura en Ciencias Políticas. Universidad de Costa Rica. San José, 1986.

<sup>3</sup> Hernández Ortiz, Evelyn. **Los Sectores Productivos Organizados en Cámaras Empresariales ante la Decisión del Gobierno de Costa Rica de incorporarse al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT): Política y Negociación**. Tesis presentada para optar por el grado de Magister Scientiae en Ciencias Políticas. Universidad de Costa Rica. San José, 1994.

<sup>4</sup> Rosales Valladares, Rotsay. **El Proceso de Toma de Decisiones en la Política Exterior – Comercial de Costa Rica en el Conflicto Bananero (1992-1994)**. Tesis presentada para optar por el grado de Magister Scientiae en Ciencias Políticas. Universidad de Costa Rica. San José, 1996.

intereses de los grupos de presión de la clase dirigente concuerdan con los objetivos de los principales tomadores de decisiones y negociadores del COMEX.

El trabajo **“La influencia de Crececx en las políticas del Estado Costarricense (1992-1995)”**<sup>1</sup> estudia la incidencia de la Cámara de Representantes de Casas Extranjeras, Distribuidores e Importadores (CRECEX). Se constató que Crececx realizó un trabajo de lobby ante el Gobierno para, a través de comunicaciones u otras cámaras como UCCAEP y la Cámara de Comercio de Costa Rica, incidir en proyectos de ley como la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor y la Ley del Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y México.

**“Incidencia política y grupos de presión en Costa Rica: Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar, Asociación Ecologista Costarricense, y Frente de Organizaciones Magisteriales”**<sup>2</sup> es la memoria de un seminario de graduación que hace un estudio de los tres casos mencionados como grupos de presión en el país.

El estudio concluye que el escenario político nacional e internacional tiene amenazas para los tres casos estudiados, donde los grupos tratan de incidir de forma distinta. Hay diferencias entre los métodos de incidencia (huelgas, lobby, presión social) y los intereses (gremiales como los azucareros y magisteriales, o globales como los ecologistas).

### **3.3 Trabajos afines por empleo de herramientas metodológicas.**

En el plano teórico, se ubica el artículo **“El Contexto de la evaluación de proyectos sociales en el marco de una democracia deliberativa”**<sup>3</sup>. Este artículo es relevante para esta investigación, pues a pesar de que aborda el tema de la evaluación de

---

<sup>1</sup> Chin Villalobos, Luis Gerardo. Walter Marín Levy. **La influencia de Crececx en las políticas del Estado Costarricense (1992-1995)**. Tesis de grado para optar por la Licenciatura en Ciencias Políticas. Universidad de Costa Rica. San José. 1998.

<sup>2</sup> Hernández Navarro, Juan. Quirós Jiménez, Gerardo. Rojas Cordero, William. **Incidencia política y grupos de presión en Costa Rica: Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar, Asociación Ecologista Costarricense, y Frente de Organizaciones Magisteriales**. Trabajo final de graduación para optar por la licenciatura en Ciencias Políticas. Universidad de Costa Rica. San José, 2000.

<sup>3</sup> Rivera Arroyo, Roy. **El Contexto de la evaluación de proyectos sociales en el marco de una democracia deliberativa**. Revista de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica. Vol.3 No.97 San José. 2003. Pp. 17-31.

proyectos sociales, lo hace desde una perspectiva de la democracia deliberativa. Este esfuerzo académico representa un ejemplo de cómo abordar un tema práctico de las ciencias sociales aplicado, a partir de un aporte de una teoría de pretensión mayor, global. Esto es, a la luz de los principios de una teoría de pretensiones ecuménicas, lograr dar respuestas y posturas a problemas específicos de la realidad.

En el plano del método la investigación **“Análisis de Coyuntura del Proceso de Negociación del Conflicto Fronterizo entre Perú y Ecuador resurgido en enero de 1995”**<sup>1</sup> hace uso de la técnica del análisis de coyuntura como elemento central de la investigación. Esta tesis se enfoca sólo en esta herramienta y se aplica a un caso externo a Costa Rica, sin embargo la aplicación de la metodología en este trabajo sirvió como parámetro comparativo para la presente investigación.

En cuanto al tema de análisis de discurso, es importante como referente metodológico el aporte de la investigación **“La posición de la fracción legislativa del Partido Liberación Nacional (PLN) durante la administración Figueres Olsen. Análisis sobre los discursos pronunciados por el PLN alrededor de las reformas al Sistema Financiero y Bancario Nacional (1994-1995)”**.<sup>2</sup>

Este estudio es de relevancia por el tipo de herramienta metodológica que plantea para el análisis de discurso, la cual también sirvió como un elemento comparativo sobre la aplicación del análisis de discurso

### 3.4 Trabajos sobre la Comisión Mixta del Pacto Fiscal (CEMPF)

El trabajo de Juliana Martínez, **Participación Ciudadana y Pacto Fiscal: El papel de la Tercera República**<sup>3</sup>, contenido en el libro —también de relevancia— **Reforma Fiscal en Costa Rica**, es un artículo que estudia el papel del Grupo de la Tercera

<sup>1</sup> Quesada Arrieta, Yorlery . **Análisis de Coyuntura del Proceso de Negociación del Conflicto Fronterizo entre Perú y Ecuador resurgido en enero de 1995**. Tesis presentada para optar por el grado de Licenciatura en Ciencias Políticas. Universidad de Costa Rica. San José, 1998.

<sup>2</sup> Gómez, Campos Steffan. **“La posición de la fracción legislativa del Partido Liberación Nacional (PLN) durante la administración Figueres Olsen. Análisis sobre los discursos pronunciados por el PLN alrededor de las reformas al Sistema Financiero y Bancario Nacional (1994-1995)”**. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Ciencias Políticas. Universidad de Costa Rica. San José, 2003.

<sup>3</sup> Martínez Julianna, **Participación Ciudadana y Pacto Fiscal: El papel de la Tercera República**. En: **Reforma Fiscal en Costa Rica**. (Varios autores) . CEDAL. San José Costa Rica. 2004

República dentro de la CEMPF. El libro en general analiza la reforma fiscal en Costa Rica en el contexto de la coyuntura que analiza la presente investigación, así como su posterior desarrollo.

## 4. Perspectiva teórico-metodológica

La perspectiva teórica está estructurada en tres apartados. En primera instancia se expone la visión conceptual y teórica de la democracia deliberativa, como espacio e ideal de práctica política.

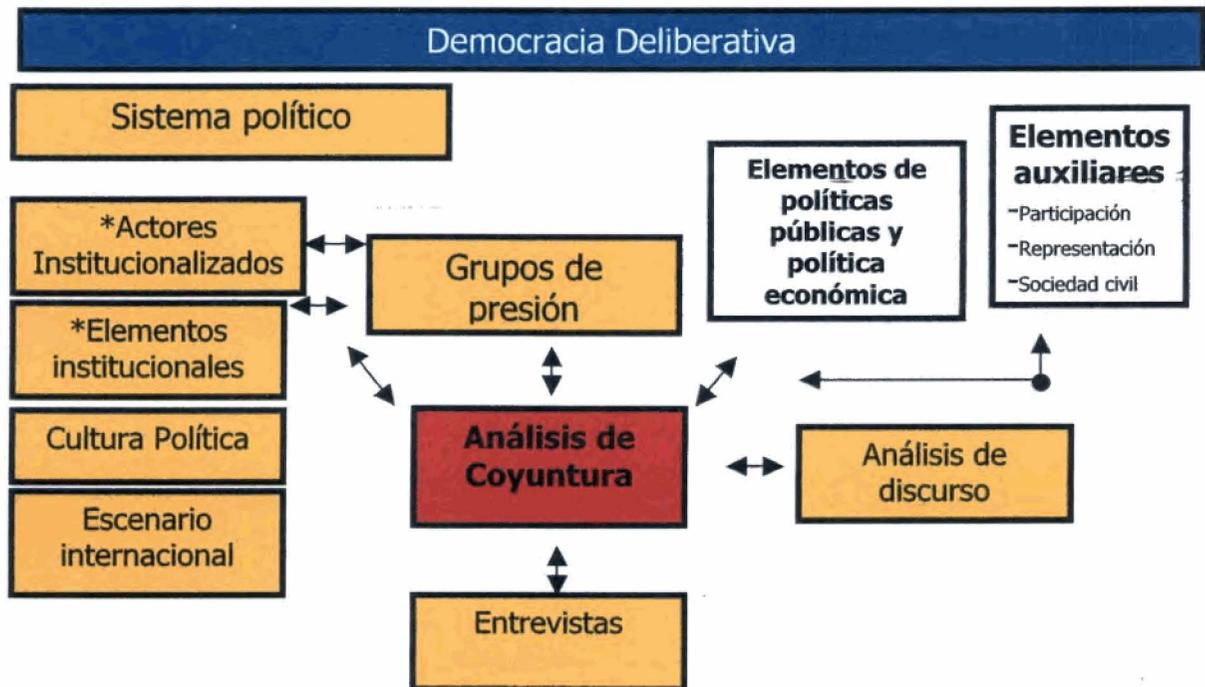
Posteriormente, se presentan una serie de categorías conceptuales que tienen el objetivo de ser auxiliares en la comprensión del fenómeno político estudiado. Estas categorías son sistema político y los elementos que lo conforman, grupos de interés y grupos de presión; complementados con otros conceptos como participación, representación y sociedad civil. Asimismo se incluyen elementos de política económica en el proceso de toma de decisiones, así como la definición formal legislativa de lo que es una comisión especial mixta.

En la tercera parte se presentan los elementos metodológicos con los que se aborda el objeto; en primera instancia el análisis de coyuntura y como complemento el análisis de discurso y la entrevista con actores.

El eje principal de la construcción es la democracia deliberativa, enfoque que pretende englobar todo el estudio. Las categorías teóricas del sistema político y grupos de presión, los conceptos auxiliares y elementos de política económica tienen utilidad para nombrar y ofrecer comprensión de los elementos de la realidad del fenómeno en estudio. Supeditado a lo anterior, los elementos de la metodología enlazan la recolección y procesamiento de los datos en este esquema. Con el análisis de coyuntura se desglosa el periodo de estudio en etapas, así como los antecedentes que afectan la coyuntura —noción de proceso articulado en el tiempo—. También con el análisis de coyuntura se analizan los actores (con auxilio de la categoría de grupos de presión y otros conceptos) y sus relaciones de fuerza así como los cambios de estas fuerzas en las etapas de la coyuntura. El análisis de coyuntura permite el estudio de las posiciones de los actores y los hechos de las etapas (con la ayuda del análisis de discurso y las entrevistas). Todo el fenómeno, comprendido como parte del sistema político costarricense, y sobre el cual se hace una reflexión desde la democracia deliberativa.

El siguiente diagrama que retrata la articulación entre los distintos elementos presentes en este andamiaje:

*Diagrama #1*  
**Perspectiva teórico-metodológica**



## 4.1 La Democracia Deliberativa

Para esta investigación se ha buscado un planteamiento de democracia acorde con las pretensiones del estudio, uno que pueda dar cuenta del objeto de la mejor forma posible.

Una perspectiva generalizada de democracia es la propuesta por Norberto Bobbio, quien da una definición mínima de democracia como:

*“(la contraposición) a todas las formas de gobierno autocrático, es considerarla (la democracia) caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos.”<sup>1</sup>*

Como resume Sojo, esta definición de democracia significa que “la condición democrática existe ahí donde conviven un derecho extendido al voto con el respeto a las decisiones de la mayoría con un entorno de libertades políticas garantizadas.”<sup>2</sup>

Existen los señalamientos como el de Sojo, en cuanto a las dificultades metodológicas y de estudio que presentan otras visiones “sustantivas” de la democracia en contraposición con esta definición mínima y procedimental, ya que abstracciones más amplias del concepto de democracia pueden ser inconmensurables en contraposición con lo concreto de la democracia entendida como un proceso de garantías políticas.

Sin embargo, para los fines del presente estudio esta definición no permite comprender o dar cuenta en profundidad, más allá de la institucionalidad electoral y de Estado de Derecho, un proceso como el denominado Pacto Fiscal, donde sectores sociales no electos popularmente participan en el escenario mismo de la toma de decisiones en un espacio legitimado de debate entre diferentes actores institucionalizados.

A la luz de la propuesta teórica se puede decir que una definición mínima de democracia no describe a fondo este elemento institucional dentro del sistema político, y

---

<sup>1</sup> Bobbio, Norberto. **El Futuro de la Democracia**. Fondo de Cultura Económica. México. 1986. P. 14.

<sup>2</sup> Sojo, Carlos. **Democracias con Fracturas, Gobernabilidad, Reforma Económica y Transición en Centroamérica** Flacso. San José, Costa Rica. 1999 P. 22

no aporta elementos explicativos para los procesos del caso de la CEMPF si se quiere encuadrarlo dentro de un proceso democrático.

La definición de democracia de Bobbio se enmarca en lo que el autor denomina democracia liberal. El mismo Bobbio reconoce y afirma que las relaciones entre la democracia y el liberalismo tienen un carácter complejo:

*“En la acepción más común de los dos términos, por liberalismo se entiende una determinada concepción del Estado, la concepción según la cual el Estado tiene poderes y funciones limitados y como tal se contrapone tanto al Estado absoluto como al Estado que hoy llamamos social; por democracia, una de las tantas formas de gobierno, en particular aquella en la cual el poder no está en manos de uno o de unos cuantos sino de todos, o mejor dicho de la mayor parte y como tal se contrapone a las formas autocráticas como la monarquía y la oligarquía... un Estado liberal no es por fuerza democrático (y)...un gobierno democrático no genera forzosamente un Estado liberal...”<sup>1</sup>*

Uno de los señalamientos recurrentes de Bobbio es que la democracia como sistema tiene mayores problemas para generar insumos o respuestas, pues el poder está más distribuido, por ejemplo, en un régimen autocrático donde la concentración de poder permite un manejo político expedito, sin obviar las consecuencias en cuanto a violaciones de derechos fundamentales que este tipo de regímenes ha generado en la historia.

El dilema de la democracia liberal tiene varias ramificaciones en la medida que se necesita generar un gobierno de todos, con poder decisorio de la mayoría; que al mismo tiempo requiere de procesos participativos sociales que no atropellen al individuo ante la autoridad de la mayoría.

En este sentido, en el debate de la teoría política es conocido el antagonismo de principio entre la tradición liberal y la republicana. Habermas diferencia las perspectivas liberal y republicana de la siguiente manera:

*“De acuerdo con la concepción liberal, el proceso de formación de la voluntad democrática tiene exclusivamente la función de legitimar el ejercicio del poder político. Los resultados electorales representan una licencia para la toma de posesión del poder político, en tanto que el gobierno debe justificar ante la opinión pública y el parlamento el uso que hace de ese poder. De acuerdo con la concepción republicana la formación de la voluntad democrática desempeña la función, esencialmente más fuerte, de*

---

<sup>1</sup> Bobbio, Norberto. **Liberalismo y democracia**. México. Fondo de Cultura Económica. 2000. P. 7.

*constituir la sociedad como una comunidad política y de mantener vivo con cada elección el recuerdo de ese acto fundamental. El gobierno no sólo se encuentra habilitado —merced a una elección entre los diferentes equipos dirigentes que compiten entre sí— para ejercer un mandato ampliamente no imperativo, sino que también se encuentra programáticamente comprometido a la ejecución de determinadas políticas. Más bien comisión que órgano del estado, el gobierno es parte de una comunidad política que se administra a sí misma, no la cúspide de un poder estatal separado.”<sup>1</sup>*

Desde la concepción liberal se piensa que sólo los representantes electos tienen el mandato popular dado por las elecciones. Lo anterior deja al margen a otros actores del proceso político democrático, más allá de lo electoral. En el republicanismo la soberanía reside en el pueblo donde “el poder constituyente se funda en la práctica de la autodeterminación de los ciudadanos, no de sus representantes.”<sup>2</sup>

Sin embargo, para Habermas el liberalismo es más realista en la medida que el poder del pueblo se manifiesta sólo en elecciones y en plebiscitos y luego a través de los poderes del estado y no hay una efectividad del ideal de la participación republicana.

El gobierno de muchos, el gobierno de pocos, el gobierno de todos; el gobierno eficiente, el gobierno justo, el gobierno eficiente y a la vez justo. Todos estos elementos deseables de una democracia pero que no son del todo concordables o incluyentes.

Como horizonte teórico, es un esfuerzo positivo la búsqueda de un punto medio como parámetro de la práctica. Habermas trata de conciliar, desde la democracia liberal, “la autonomía pública —entendida como participación en la autorregulación colectiva de una sociedad— y, por otro, la autonomía privada —un espacio de libre elección para la autorrealización personal.”<sup>3</sup>

Sin duda el esfuerzo de Habermas parte de una necesidad participativa con la comunicación como un hecho central, donde la sociedad se rige a sí misma para intervenir y modificarse.

*“Ciertos politólogos, tras constatar que de facto el reparto de la capacidad de juicio político de los ciudadanos no es igualitario, consideran que una*

---

<sup>1</sup> Habermas, Jürgen. **La Inclusión del Otro**. (Capítulo IV: Qué significa Política Deliberativa) Barcelona. Paidós. 1999. P. 244-245. (La negrilla es nuestra)

<sup>2</sup> Habermas Jürgen. **Facticidad y Validez**. 4ta edición en español. Madrid. Editorial Trotta S.A. 1998. P.377

<sup>3</sup> Velasco Juan Carlos. **Para leer a Habermas**. Madrid. Alianza Editorial. 2003. P.110

*cierta apatía política, un cierto desinterés resulta incluso conveniente en términos funcionales. Desde la perspectiva de un ethos republicano, como el que asume Habermas, esa posición no puede resultar más desoladora. Frente a esta concepción elitista de la democracia, la política deliberativa representa un modelo de descentramiento del poder político.”<sup>1</sup>*

Efectivamente, la democracia presenta una tensión permanente entre procesos funcionales pero de menor participación ante la participación inclusiva en la democracia pero a la vez poco pragmática. Empíricamente, la tendencia hacia el abstencionismo<sup>2</sup> y una desmovilización de la sociedad civil<sup>3</sup> son índices de una tendencia de las personas en Costa Rica a alejarse de la participación política y a veces hasta del ejercicio de la ciudadanía. En este sentido, Bobbio reflexiona lo siguiente:

*“El costo que se debe pagar por el compromiso de pocos frecuentemente es la indiferencia de muchos. Al activismo de los jefes históricos o no históricos puede corresponder el conformismo de las masas. No hay otra cosa que perjudique más el espíritu del ciudadano participante que la indiferencia de quienes cultivan su “particular”... Rousseau lo sabía muy bien... al respecto podemos citar una de las frases lapidarias que lo caracterizaban: “desde que al tratarse de los negocios del Estado hay quien diga ¡Qué me importa! se debe contar con que el Estado está perdido (Contrato Social, III).”<sup>4</sup>*

En el esfuerzo de intervenir la realidad con el uso de la razón, y para conciliar dos visiones de forma constructiva, Habermas parte de los puntos de vista tanto liberal como republicano y tiene como producto la democracia deliberativa.

*“En la relación con la concepción republicana del Estado concebido como una comunidad ética y con la concepción liberal del Estado como guardián de la sociedad centrada en el subsistema económico, la fórmula habermasiana puede ser considerada un tercer modelo democrático.”<sup>5</sup>*

Para comprender el arribo intelectual que hace Habermas a la democracia deliberativa es necesario repasar algunos puntos de su sistema filosófico. El proyecto de

<sup>1</sup> *Ibid.*: P.108

<sup>2</sup> Rovira, Jorge **¿Se debilita el bipartidismo?** En Rovira, Jorge (editor) *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI.* San José, Costa Rica Editorial de la Universidad de Costa Rica.. 2001.

<sup>3</sup> Rojas, Manuel. **Concertación Social en Costa Rica.** En *Viva La gente: La sociedad civil y los procesos de concertación en Centroamérica.* San José, Costa Rica. PNUD. 1997.

<sup>4</sup> Bobbio, Norberto. **El Futuro de la Democracia.** *Op. Cit.*; 1986. P.43

<sup>5</sup> Velasco Juan Carlos. *Op. Cit.* P.111

la filosofía habermasiana tiene como objetivo fundamental lograr una construcción teórica que tenga una aplicación y un aporte en la realidad.

En este marco, la razón juega un papel fundamental como motor de un programa emancipatorio siguiendo la tradición kantiana y la tradición de la Escuela de Francfort, esta última de la cual Habermas forma parte a pesar de que él representa una ruptura de su pensamiento original.

Esta emancipación es entendida como la capacidad del individuo de decidir por sí mismo, ser autónomo. De forma análoga, es la emancipación de una sociedad conciente de sí como tal, y que actúa de forma racional para transformarse. Una emancipación que también tiene como fin la libertad y la justicia a través de la razón. Lo que algunos denominan la intervención conciente de la sociedad por la sociedad o la formación racional de la voluntad.<sup>1</sup>

La racionalidad y la razón están presente, desde la visión del Habermas, a través de los actos comunicativos. Asimismo, la razón como mecanismo de uso común entre individuos con el cual la sociedad puede intervenir a sí misma y modificarse:

*“Quien realiza un acto de habla está haciendo a sus interlocutores una oferta de entendimiento sobre algo que se da en su propia subjetividad, en el mundo objetivo o en el mundo social.”<sup>2</sup>*

En su obra *Teoría de la Acción Comunicativa*, texto central de su filosofía, es donde este autor busca *“identificar y reconstruir las condiciones universales del entendimiento y reconstruir las condiciones universales del entendimiento posible... el lenguaje (como) principal instrumento de coordinación de la acción humana”<sup>3</sup>*

---

<sup>1</sup> “... la necesidad de ampliar el espectro de la **formación racional de la voluntad** debe partir de la base de las grandes diferencias entre las formas de vida y la manera en que, en deliberación, se puede llegar a acuerdos y compromisos que permiten una normativización capaz de dar espacio a la diversidad. Ellos, desde luego, sin perder el sentido originario de la identidad... aquella que reconoce como principio una igualdad de trato y participación. Combinar estos dos estratos, los de la vida buena y la justicia, es un reto que el proyecto de Habermas no ha podido resolver.” Lara, María Pía. **La democracia como proyecto de identidad ética**. México. Antrhopos. 1992. En: Rivera Arroyo, Roy. **El Contexto de la evaluación de proyectos sociales en el marco de una democracia deliberativa**. Revista de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica. Vol.3 No.97 San José. 2003. Pp. 22.

<sup>2</sup> Velasco Juan Carlos. Op. Cit. P.37

<sup>3</sup> *Ibid.*; P.41

Desde esta perspectiva de la teoría de la acción comunicativa aparecen dos conceptos esenciales que desembocan en el interés del presente estudio. Por un lado, se enuncia la *situación ideal de habla*. Habermas llega a plantear este concepto pues observa que en la acción comunicativa priman condiciones de aceptabilidad y no tanto condiciones de verdad. Esto significa que:

*“un enunciado no es verdadero porque corresponda a un determinado estado de cosas ni simplemente porque resulte coherente con otros enunciados; lo es porque a lo largo del proceso comunicativo sería aceptado como justificado bajo determinadas condiciones ideales.”<sup>1</sup>*

Habermas entiende que la comunicación más que estar sujeta a la validez de una competencia entre razonamientos, unos más verdaderos que otros; es una competencia entre juegos de lenguaje donde prevalece la aceptabilidad de los enunciados. Otra preocupación del autor es el cómo hacer para identificar y distinguir las comunicaciones auténticas entre participantes de aquellas comunicaciones destinadas a distorsionar o manipular.

El mecanismo conceptual que plantea Habermas para esto es la ya mencionada *situación ideal de habla*. Se le define como:

*“Un constructo teórico diseñado para asegurar la imparcialidad en las interacciones comunicativas. Se caracteriza por las siguientes condiciones: publicidad de las deliberaciones, reparto simétrico de los derechos de comunicación y proscripción de las relaciones de dominación excepto la ejercida por la coacción sin coacciones del mejor argumento. Representaría el ejemplo sumo de una comunicación no distorsionada. Vale como rasero, como idea regulativa, pero no ha de ser pensada como un proyecto que realmente ha de ser puesto en práctica”<sup>2</sup>*

Se hace énfasis que este concepto ya que sirve como ideal para una comunicación no coactiva la cual en la realidad no puede ser aplicada a cabalidad, sin embargo por ello no deja de dar un horizonte de posibilidad hacia comunicaciones más inclusivas. Como posteriormente se abordará, el concepto de la acción comunicativa es en mucho el que da plataforma a los principios de la democracia deliberativa.

---

<sup>1</sup> Habermas Jürgen. **Verdad y Justificación**. Madrid. Trotta, 2002 P.275 En Velasco Juan Carlos. **Para leer a Habermas**. Alianza Editorial. 2003. Madrid.

<sup>2</sup> Velasco Juan Carlos. *Op. Cit.* P.173

La comunicación dentro del concepto de acción comunicativa se da en un terreno común para los participantes, un trasfondo de experiencias que tienen un sentido compartido. Esto es lo que Habermas define como el *mundo de la vida*:

*“Experiencias y vivencias prerreflexivas a partir del cual se puede dotar de sentido a todo cuanto se dice. Para que la acción comunicativa pueda tener lugar de manera satisfactoria es necesario que los participantes en el proceso comunicativo compartan y den por supuesto un mismo mundo de la vida.”<sup>1</sup>*

En el debate liberal-republicano, Habermas reconoce que el escenario político de la democracia liberal es el punto de partida adecuado para cualquier construcción teórica que aspire a tener eco en la realidad, por la condición de la democracia liberal como el sistema predominante, por lo menos en lo que al mundo occidental se refiere.

Como se postuló previamente, la política deliberativa busca entablar un encuentro entre el republicanismo y el liberalismo. Su posición no es una simple fusión de ambas posturas o de sus mejores elementos, sino que es una composición que surge como una tercera alternativa nueva, más que la unión de partes. Principalmente, posee un componente diferenciador que es la racionalización discursiva como mecanismo de producción política.

Se da la misma relevancia a la ciudadanía tanto desde el individuo, como desde la comunidad. El individuo debe estar protegido del Estado, pero a la vez debe formar parte de una comunidad con capacidad transformadora a través del Estado.

En la concepción deliberativa la idea del proceso es fundamental. Es un proceso de pretensión completamente inclusivo, de argumentos explícitos, y deliberaciones libres de coacción, en donde en un plano ideal, los mejores argumentos han de prevalecer, y los acuerdos se toman por mayorías entendidos como mandatos temporales de estos grupos mayoritarios que pueden modificarse a través del mismo proceso deliberativo. Los grupos minoritarios deben ser escuchados, y pueden aspirar en el tiempo a modificar su condición minoritaria a través de la argumentación que será la que a la postre los convierta en mayoría y logre modificar el estado de cosas.

Partiendo de Habermas, Velasco define la política deliberativa como:

---

<sup>1</sup> *Ibid.*: P.172

*“una modalidad de democracia participativa consistente en vincular la resolución racional de conflictos políticos a través de prácticas argumentativas o discursivas en diferentes espacios públicos... es una institucionalización de una teoría de la argumentación pública a través de un sistema de derechos que asegure a cualquier persona una participación equitativa en el proceso legislativo.”<sup>1</sup>*

La siguiente tabla traza las características principales de los tres modelos de democracia abordados:

**Tabla # 1**  
**Tres modelos de democracia**

	<b>Noción de ciudadanía</b>	<b>Concepción de los derechos</b>	<b>Naturaleza del proceso político / modelo</b>	<b>Función del proceso político</b>	<b>Compromiso básico el Estado</b>
<b>Liberalismo</b>	Estatuto jurídico definido por los derechos subjetivos	Derechos subjetivos frente al Estado	Lucha por posiciones de poder-competencia estratégica/mercado	Legitimación del ejercicio del poder político	Protección de una sociedad centrada en la economía
<b>Republicanismo</b>	Estatuto jurídico definido por las libertades ciudadanas	Contenido objetivo: bien común; integridad de una forma de vida.	Autocompresión ética de una comunidad-comunicación intersubjetiva / diálogo	Constitución de la sociedad como comunidad política	Autopercepción como una comunidad ética
<b>Política deliberativa</b>	Basada en los derechos subjetivos y libertades ciudadanas	Derechos de autonomía privada y pública	Comunicación deliberativa (negociaciones + discursos ético-morales)	Racionalización discursiva de las decisiones	Garantía de las condiciones comunicativas del proceso político.

Fuente: Velasco Juan Carlos. **Para leer a Habermas**. Madrid. Alianza Editorial. 2003. Pp.112

Para definir democracia deliberativa se parte del ideal propuesto por Joshua Cohen para este tipo de democracia, que corresponde al procedimiento ideal de deliberación y toma de decisiones.

Los postulados ideales sobre la democracia deliberativa que Habermas toma de Cohen son los siguientes<sup>2</sup>:

<sup>1</sup> *Idem*.

<sup>2</sup> Tomado de Cohen, Joshua, **Deliberation and Democratic Legitimacy** en A Hamlin y B Pettir *The Good Plity*, Oxford 1989. En Habermas Jürgen. **Facticidad y Validez**. Sobre el derecho y el Estado Democrático de Derecho en términos de teoría de discurso. 4ta edición en español. Madrid. Editorial Trotta S.A. 1998. Pp. 382.

- a.) *Las deliberaciones se efectúan en forma argumentativa, es decir, mediante el intercambio regulado de informaciones y razones entre partes que hacen propuestas y las someten a crítica.*
- b.) *Las deliberaciones son inclusivas y públicas. En principio no puede excluirse a nadie; todos los que pueden verse afectados por las resoluciones han de tener las mismas oportunidades de acceso y participación*
- c.) *Las deliberaciones están exentas de coerciones externas. Los participantes son soberanos en la medida en que sólo están ligados a los presupuestos comunicativos y reglas procedimentales de la argumentación.*
- d.) *Las deliberaciones están exentas de coerciones internas que puedan mermar la igual posición de los participantes. Todos tienen las mismas oportunidades de ser escuchados, de introducir temas, de hacer contribuciones, de hacer propuestas y de criticarlas.*
- e.) *Las deliberaciones se enderezan en general a alcanzar un acuerdo racionalmente motivado y pueden en principio proseguirse ilimitadamente o retomarse en cualquier momento. Pero las deliberaciones políticas ha de ponérseles término mediante acuerdo mayoritario habida cuenta de que la coerción de las circunstancias nos obliga a decidir. A causa de su conexión interna con una práctica deliberativa la regla de la mayoría funda la presunción de que la opinión mayoritaria, falible, puede servir como base racional de una praxis común hasta nuevo aviso... hasta que la minoría haya convencido a la mayoría de la corrección de sus concepciones.*
- f.) *Las deliberaciones políticas se extienden a la totalidad de las materias que puedan regularse en interés de todos por igual... públicamente relevantes son en especial las cuestiones relativas a la desigual distribución de aquellos recursos de los que tácticamente depende el ejercicio de iguales derechos de comunicación y participación.*
- g.) *Las deliberaciones políticas se extienden también a la interpretación de las necesidades y al cambio de actitudes y preferencias prepolíticas. En tal caso la fuerza que tienen los argumentos de crear consenso, en modo alguno descansa solamente en un consenso valorativo desarrollado con anterioridad en las tradiciones y formas de vida comunes.*

Tras la reflexión anterior, se propone la democracia deliberativa como concepto de democracia para analizar el caso de la CEMPF para el Plan de Contingencia Fiscal, y los siete ítems anteriores como principios orientadores de esta visión de democracia.

Se hace la salvedad de que no se busca una correspondencia entre estos postulados ideales y la realidad de la CEMPF, más bien estos postulados ideales deben ser una referencia conceptual para analizar el objeto.

Desde una visión de democracia deliberativa se puede aprehender y comprender mejor el objeto de estudio, pues sus definiciones (límites) circunscriben de mejor manera, siguiendo la argumentación expuesta en este apartado, un proceso participativo que se genera producto de algo que está más allá de las decisiones electorales de una democracia mínima o procedimental, con la participación argumentativa de distintos grupos para la toma de decisiones.

## 4.2. Conceptos auxiliares

### 4.2.1 Sistema Político

Si se habla de democracia deliberativa, este concepto no puede quedar suspendido en un plano ideal-conceptual. Más bien está inmerso en algo concreto como las instituciones sociales de un país, las cuales se nombran e identifican. En primera instancia se habla de un sistema político como mecanismo social de administración del poder. Definiciones clásicas de sistema político trazan líneas generales sobre ese algo que se desea delimitar con ese término.<sup>1</sup>

Para el presente estudio se parte de lo propuesto por Alcántara Sáez para definir sistema político<sup>2</sup>. Para el autor, el *sistema político* es el conjunto conformado por elementos institucionales, actores institucionalizados; valores de los individuos y grupos sociales así como el vínculo del sistema político nacional con el entramado internacional.

Son pues, cuatro los elementos que conforman el sistema político desde esta perspectiva.

---

<sup>1</sup> En este sentido, Duverger afirma que “régimen y sistema político son sinónimos: tanto el uno y como el otro designan el conjunto coordinado de las instituciones políticas, que constituye el subsistema político de un sistema social.” Duverger, Maurice. “**Instituciones políticas y derecho constitucional**”. Cuarta reimpression de la sexta edición en español. Madrid. Ariel, 1988.

Por otra parte, Dahl, partiendo de Easton, utiliza una definición amplia que señala que el sistema político es “un modelo constante de relaciones humanas que implican de forma significativa relaciones de poder, de gobierno o de autoridad.” Dahl, Robert. **Análisis político moderno**. Barcelona. Fontanela, 1970.

<sup>2</sup> Alcántara Sáez, Manuel. **Gobernabilidad, Crisis y Cambio: Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio**. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales. 1994.

Los **elementos institucionales** o **régimen político**, que “representan los poderes políticos y sus reglas de interacción para consigo mismo y para con la sociedad, pero también a las normas, escritas o consuetudinarias...”<sup>1</sup>

Entre estos elementos institucionales Alcántara identifica al Estado, sus poderes y su institucionalidad, la Constitución, las leyes reguladoras de la política, la sociedad y la economía.

Las instituciones pueden ser de dos tipos. Las **instituciones formales** que tienen reglas del poder y la propiedad pueden verse formalizadas que pueden constituirse como expresiones de la sociedad en el sistema jurídico. Y las **instituciones informales** con reglas que no necesariamente se transforman en derecho, aunque en la realidad funcionan como tal como el caciquismo o el amiguismo; manifestaciones que a pesar de carecer de un reconocimiento formal pueden llegar a tener un peso significativo en el sistema.

Como segundo elemento del sistema político, están los **actores institucionalizados** en que la sociedad se organiza ya sea de manera activa o pasiva, para transmitir sus demandas, influir y modificar en mayor o menor medida en las decisiones del gobierno.”<sup>2</sup> Entre estos actores se encuentran los partidos políticos, los grupos de presión y los movimientos sociales.

Existen **actores formales** los cuales han desarrollado una serie de tipos de organizaciones previstas en el “régimen político”, sindicatos, sociedades anónimas, asociaciones, cooperativas, asociaciones solidaristas, etc. Cuya función política es justamente la protección de intereses de sus afiliados.

**Los actores informales** son aquellas organizaciones de protección de intereses al margen de la formalidad, organizaciones coyunturales e inclusive la organización espontánea, como una revuelta no premeditada por ejemplo.

Como tercer elemento se definen **los valores de los individuos y de los grupos sociales** “que componen la sociedad en cuanto a la comprensión de la actividad política se refiere, derivados tanto de elementos estrictamente culturales como de experiencias

---

<sup>1</sup> *Ibid.* P.53.

<sup>2</sup> *Idem.*

históricas.”<sup>1</sup> En la investigación se equipara este campo con el concepto de cultura política.

Por último, se señala que “la existencia de un sistema político *de carácter nacional* se encuentra inmerso en el entramado internacional, del cual puede recibir influencias bien sea como consecuencia de la actuación de otros sistemas políticos de carácter igualmente nacional, bien como resultado de acciones del propio sistema internacional.”<sup>2</sup> El último elemento del sistema político se denomina *escenario internacional*.

Se agrega la siguiente observación que hace Alcántara:

*“En la definición aquí adoptada (sistema político), los elementos institucionales y los actores institucionalizados desempeñan el mismo tipo de comportamiento que los roles, de manera que los límites del sistema político se encuentran inmersos en grandes fluctuaciones que se hallan ligadas a momentos concretos, bien definidos por una coyuntura crítica determinada, o por el propio calendario normativo del régimen político (elecciones, renovación de jueces, negociaciones sindicales, etc.)”*<sup>3</sup>

Esta observación resulta relevante, pues refleja una especie de elasticidad del sistema político vinculada con la coyuntura y el momento determinado en que ocurren los acontecimientos, y cómo en estos acontecimientos se desenvuelven los actores.

Alcántara menciona otros elementos importantes para los cuatro subconjuntos que integran el sistema político. Para él los elementos del sistema político:

*“interaccionan de una manera sistémica en la que la variación en una de las partes llega a afectar al todo... el significado real de dicha alteración se encuentra condicionada por los indicadores espaciales y temporales, así como por la historia previa del sistema, de manera que se dificulta seriamente cualquier intento de predicción...”*<sup>4</sup>

La noción anterior vuelve a remitir a la idea de coyuntura<sup>5</sup>, como espacio y momento particular en que se desenvuelven las categorías descritas en una relación de diálogo en diversas direcciones. También enfatiza en la historia previa del sistema, sus

---

<sup>1</sup> *Idem.*

<sup>2</sup> *Idem.*

<sup>3</sup> *Ibid.*: P. 54.

<sup>4</sup> *Idem.*

<sup>5</sup> **Cfrt.** Con el apartado de 4.3.1 Análisis de Coyuntura.

antecedentes, los cuales son determinantes en la forma en que el sistema funciona y se modifica.

Existen dos elementos adicionales de interés que aporta esta perspectiva de sistema político. El concepto **tiempo**, visto como la acumulación de valores de la sociedad en el tiempo, pues las sociedades en su recorrido temporal va mutando sus valores y acumulando valores por la vía de ensayo-error.

También el concepto **espacio**, entendido como el entorno en el que se mueve el sistema, en relación con otros sistemas políticos.

Con lo anterior es posible visualizar el objeto de estudio, o sea la CEMPF en el caso del Plan de Contingencia Fiscal, inscrito dentro de un sistema político con las características antes señaladas. Ese sistema correspondería al Régimen Político Costarricense, en el cual existe un andamiaje institucional democrático, que posee diversos actores, una cultura política distintiva y una posición específica de Costa Rica como estado-nación dentro del escenario internacional y una acumulación en el tiempo de antecedentes importantes que interactúan —para los fines expuestos— con la coyuntura en estudio.

#### **4.2.2 Grupos de presión y grupos de interés.**

La participación en la deliberación (democrática) es motivada e interesada. Existe un vínculo entre quien enuncia, lo que enuncia y sus intereses, pues su acción comunicativa es motivada. En el sistema político existe la categoría de actores para describir los participantes y su flujo de demandas y acciones para influir en el espacio.

La categoría analítica de grupo de presión y de interés surgió como una forma de “dirigir la atención y el interés de los politólogos de las instituciones jurídico-formales a las actividades informales de los distintos grupos que actúan en una sociedad.”<sup>1</sup>

Por ello, para el presente trabajo se enriquece esta categoría de actores con los elementos teóricos de **grupos de presión y grupos de interés**.

---

<sup>1</sup> Bobbio, Norberto y otros. **Diccionario de Política**. México. Siglo Veintiuno editores. 11ma. Edición. 1998. P. 727

Jean Meynaud, reflexiona que la categoría “grupo” responde a un conjunto de sujetos que comparten características. Señala que no basta que compartan características, sino que además debe existir una conciencia de grupo, una identidad entre los sujetos.

Meynaud señala una diferenciación entre grupos de interés y de presión que se remite básicamente a la práctica. Para el autor:

*“los grupos de interés así caracterizados se transforman en grupos de presión sólo a partir del momento en que los responsables actúan sobre el mecanismo gubernamental para imponer sus aspiraciones o reivindicaciones.”<sup>1</sup>*

Es importante mencionar que el grupo de presión actúa para tener incidencia sobre las decisiones. El grupo de interés, se mantiene como tal, hasta el momento en que toma acciones concretas ante el poder para influir en las decisiones, momento en el cual pasa a ser un grupo de presión.

Según Bobbio y otros, se concibe como presión:

*“la actividad del conjunto de individuos que unidos por motivaciones comunes tratan de influir, a través del uso o de la amenaza del uso de sanciones, en las decisiones que toma el poder, ya sea a fin de cambiar la distribución prevaiente de bienes servicios, cargas y oportunidades, ya sea a fin de conservarla ante amenazas de intervención de otros grupos o del poder político mismo.”<sup>2</sup>*

Para estos autores los principales recursos para ejercer la presión son: la dimensión o magnitud de la membresía del grupo, la riqueza, la calidad y la amplitud de conocimiento y la representatividad (como liderazgo expresión de la base o representación de unidades del sector). Son dos los elementos que determinan ese poder: el número de miembros que agrupen (y su capacidad de movilización) y la capacidad económica financiera.

Meynaud a la vez hace una división entre los grupos de presión. Existen las **organizaciones profesionales** que “tienen como objetivo esencial la conquista de

---

<sup>1</sup> Meynaud, Jean. **Los grupos de presión**. Buenos Aires. Editorial Universitaria de Buenos Aires. Sexta Edición. 1978. P. 11

<sup>2</sup> Bobbio, Norberto y otros. **Diccionario de Política**. *Op. Cit.* P. 728-729

ventajas materiales para sus adherentes o la protección de situaciones adquiridas, es decir que tienden a acrecentar el bienestar de la categoría que representan”.<sup>1</sup>

También existen las agrupaciones de **vocación ideológica** que “...encuentran su razón de ser en la defensa desinteresada de posiciones espirituales o morales, en promover causas o en afirmar tesis.”<sup>2</sup>

Otras características de los grupos de presión es que son actores ajenos al aparato estatal, pues ejercen presión en éste más que conformarlo.

#### 4.2.3 Participación, representación y sociedad civil

En este apartado se hacen ostensibles conceptos fundamentales sobre participación, representación y sociedad civil, ya que como nociones que son recurrentes a lo largo del trabajo se persigue el propósito de aclarar y crear un acuerdo en torno a las ideas que se emplean.

En primera instancia está el concepto de *participación política*. No se habla exclusivamente de participación, sino de participación política pues se apela a este tipo de actividad en específico.

En un plano general se puede definir la participación política como:

*“una serie de actividades: el acto del voto, la militancia en un partido político, la participación en manifestaciones, la contribución dada a cierta agrupación política, la discusión de sucesos políticos, la participación en un comicio o en una reunión sectorial, el apoyo dado a un determinado candidato en el curso de la campaña, la presión ejercida sobre un dirigente político, la difusión de información política, etc.”*<sup>3</sup>

Lo anterior remite a prácticas y acciones de las personas en una dimensión de lo político, puede ser como procesos políticos dentro de una democracia (en la dimensión electoral, representativa o deliberativa) o una dimensión del poder, participando de una correlación de fuerzas. La enumeración de acciones de esta primer aproximación parece señalar a un grupo ciudadano (pues en el inventario de acciones incluye el derecho al voto así como otra serie de derechos de expresión etc.) que tienen una participación

<sup>1</sup> Meynaud, Jean. *Op.cit.* P.15

<sup>2</sup> Idem.

<sup>3</sup> Bobbio, Norberto y otros. **Diccionario de Política**. México. Siglo Veintiuno editores. 9na Edición. 1995. P. 1137.

política. Sin embargo, esta participación así definida no está en la médula de la toma de decisiones en el sentido, por ejemplo, de la participación entendida como en la democracia directa de Grecia.

Las excepciones, o más bien los casos excepcionales son las decisiones electorales<sup>1</sup> o la posibilidad de presión masiva o focalizada para incidir en las decisiones. En general la definición antes señalada describe la participación política de los representados.

En el mismo texto de Bobbio y otros, estratifican tres tipos o niveles de participación política. En primera instancia menciona la **presencia**, “la forma menos intensa y más marginal de la participación política; se trata de comportamientos esencialmente receptivos o pasivos... situaciones en las cuales el individuo no hace ningún aportación personal.”<sup>2</sup>

Previo a este nivel de presencia se puede agregar otra forma de participación política que sería la **indiferencia**, o la completa falta de actividad política lo que se considera ya de por sí una posición ante la política. Se tiene en los primeros niveles de esta clasificación de participación política a la indiferencia y la presencia como las categorías de menor intensidad.

El siguiente nivel está la **activación**, en donde la persona “desarrolla, dentro o fuera de una organización política, una serie de actividades de las cuales es delegado permanente o de las que se encarga vez por vez o de las cuales puede ser él mismo promotor.”<sup>3</sup> Estas actividades descritas perfilan roles de representantes o delegados, por ejemplo.

Por último está la **participación**, que “puede reservarse... a las situaciones en las cuales el individuo contribuye directa o indirectamente en una situación política.”<sup>4</sup> Los autores hacen la referencia que este tipo de participación se da para los ciudadanos sólo en contextos reducidos. Por lo que este tipo de participación es ocupada por una minoría

---

<sup>1</sup> Cada 4 años, en el caso de Costa Rica es que se ejerce este derecho para elegir Presidente, Vice presidentes y diputados. Ahora, pueden también hacerse uso de figuras como la elección de alcaldes, el referéndum, el plebiscito o la consulta popular (éstas últimas con mayor dificultad) como formas de participación, pero que permanecen todavía en el rango de lo electoral.

<sup>2</sup> Bobbio, Norberto y otros. **Diccionario de Política**. *Ibid.* P. 1137.

<sup>3</sup> *Idem.*

<sup>4</sup> *Idem.*

de la población, en términos generales, por los representantes y otros actores de alta incidencia (por ejemplo, el caso de los grupos de presión que pueden participar con su dirigencia de forma activa por su poder económico o membresía). Ese es el caso de los principales actores que participan en el escenario del presente estudio.

Es apropiado abordar a continuación el concepto de la **representación**. La representación es asociada con el modelo de democracia más común en la política actual, la democracia representativa. Esta se contrapone a la democracia directa.

Para Bobbio, en las democracias occidentales se identifica a las asambleas parlamentarias como la manifestación concreta de la representación. Concepto similar manejaron autores decimonónicos como John Stuart Mill<sup>1</sup> en torno al gobierno representativo.

Siguiendo con Bobbio, se define representación “como un particular mecanismo político para la realización de una relación y de control (regular) entre gobernados y gobernantes.”<sup>2</sup>

Se habla de tres modelos de representación: representación como **delegación**, representación como **relación fiduciaria**, la representación como **representatividad sociológica**.

La representación como delegación corresponde a un representante ejecutor, carente de autonomía, quien recibe directrices para su actuar. Este modelo es de origen medieval y en la actualidad las constituciones rechazan explícitamente el mandato imperativo. Ejemplo de estos son embajadores en organizaciones internacionales que representa a un país, pero quien debe acatar órdenes y directrices.

El segundo modelo de representación es el de relación fiduciaria, donde hay autonomía en el representante, “y se supone que la única guía para su acción es el interés de los representados como es percibido por él.”<sup>3</sup> Este es el caso ideal de los representantes en los parlamentos.

---

<sup>1</sup> “The meaning of representative government is, that the whole people, or some numerous portion of them, exercise through deputies periodically elected by themselves the ultimate controlling power, which, in every constitution, must reside somewhere. This ultimate power they must possess in all its completeness. They must be masters, whenever they please, of all the operations of government.” John Stuart Mill.

**Representative Government** Gutenberg Project. <http://gutenberg.net/> Texto Virtual

<sup>2</sup> Bobbio, Norberto y otros. **Diccionario de Política** *Op. Cit.* P.1385

<sup>3</sup> *Idem.*

El tercer modelo de representación es el de representatividad sociológica, el cual “concibe al organismo representativo como un microcosmos que reproduce fielmente las características del cuerpo político.”<sup>1</sup> Esto significa representaciones proporcionales reflejo de una realidad (étnica, de género o algún otro parámetro por elegirse)

Otro término por definir es el de **sociedad civil**. En una primera aproximación la delimitación de sociedad civil es la contraposición de la esfera social al Estado, como “la esfera de relaciones entre individuos, entre grupos y entre clases sociales que se desarrollan fuera de las relaciones de poder que caracterizan a las instituciones estatales.”<sup>2</sup>

Ahora, partiendo de esa delimitación, se puede referir al ideal accionar de la sociedad civil como:

*“las capacidades de autoorganización y participación ciudadanas bajo múltiples, plurales y tolerantes modalidades, dirigidas a crear los contextos de exigencia cívica y civilizadora tanto de las instituciones y partidos políticos como de los poderes económicos, así como a la constitución de redes intermedias que posibiliten otra manera de elaborar, deliberar y aplicar las políticas públicas...”*<sup>3</sup>

La sociedad civil cobra sentido a partir de su relación con el Estado a pesar de que su definición nace de la separación de ambos.

#### **4.2.4 Elementos de política económica y políticas públicas.**

Una dimensión que si bien es cierto no es el foco de la presente investigación, cruza las decisiones políticas que se deben tomar en el campo económico. De ahí la importancia de acopiar una serie de conceptos de esta disciplina para tener elementos de juicio adicionales.

---

<sup>1</sup> *Idem.*

<sup>2</sup> *Ibid.* P. 1523

<sup>3</sup> Definición de Walzer Michael en **La idea de Sociedad Civil**, contenida en el artículo de Salazar, Luis El **Concepto de sociedad civil (usos y abusos)** en Hengstenberg Peter y otros (editores), **Sociedad Civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad**. Venezuela. Editorial Nueva Sociedad. 1999. P.27

En primer término se habla en un nivel macro, que el caso en estudio es una política pública. Se define política pública como “las decisiones políticas para implementar programas para lograr metas sociales.”<sup>1</sup>

Al mismo tiempo, esta política pública responde a una decisión política en el campo económico. Por ello se complementa la definición de política pública con la de *política económica* propuesta por E.S. Kirschen y Cols:

*“Los términos política económica describen el proceso mediante el cual el gobierno, a la luz de sus fines políticos más generales, decide sobre la importancia relativa de ciertos objetivos, y en cuanto lo considera necesario utiliza instrumentos o cambios institucionales con la intención de lograr tales objetivos”<sup>2</sup>.*

Kirschen categoriza etapas en el proceso de elaboración de una política económica. El carácter lineal de la exposición no implica que las etapas no se traslapen, cambien orden, o se omitan en algunas etapas.

La fase de **reconocimiento** es una etapa de toma de conciencia generalmente fundada en información estadística. En diferentes momentos se dio ese reconocimiento en torno al problema fiscal, sin embargo en el estudio se partirá de un hecho enmarcado en el inicio de la coyuntura por estudiar.

La fase de **análisis** consiste en estudiar los datos existentes para interpretarlos de forma adecuada. Su importancia radica en determinar si es o no necesario llegar a adoptar una decisión.

El **diseño** es cuando una vez estimada la necesidad de la intervención, el paso siguiente será el de diseñar las medidas de política económica que permitan hacer frente a los problemas detectados.

Las **consultas** se efectúan con un primer diseño de medidas, ya sea por viabilidad o por legalidad, que se presenta a otros actores. Puede ser una etapa formal o informal. Tiene la ventaja del posible consenso y/o acuerdo y la desventaja del retraso en adoptar la medida.

---

<sup>1</sup> Definición de Charles Cochran y Eloise Malone en Birkland, Thomas. **An introduction to the policy process**. Estados Unidos M,e Sharpe. 2001. P. 21

<sup>2</sup> Cuadrado, Juan y otros. **Introducción a la Política Económica**. Madrid, Mc Graw Hill Primera Edición, 1995. P. 133.

En cuanto a las **discusiones parlamentarias** el autor afirma que:

*“en las democracias representativas, las principales decisiones de política económica se adoptan en el Parlamento, aún cuando el Gobierno puede recurrir a medidas con rango inferior a la ley para desarrollar su política económica, especialmente cuando se requieren intervenciones urgentes. En esta fase los principales artífices de la política económica son el Parlamento y el Gobierno.”*<sup>1</sup>

El autor agrega en el texto:

*“En materia de política fiscal... la intervención parlamentaria suele ser larga y polémica lo cual enlaza con el papel desempeñado por los grupos de presión y con la búsqueda de satisfacciones para las clientelas políticas... la elaboración de algunas medidas de política económica requiere la creación de Comisiones especializadas que estudien los diversos temas y presenten propuestas con cierto nivel de autonomía”*<sup>2</sup>

Por último está la etapa de la **ejecución**, una vez que se ha tomado la decisión de aplicar ciertas medidas se entra en la fase de ejecución. Esta fase la desarrolla fundamentalmente el Poder Ejecutivo.

En estas etapas se pueden identificar las acciones y los actores que intervienen en el proceso de la formulación de una política pública. En el marco de este esquema se puede ubicar los actores y sus acciones en el problema fiscal. Estos aportes son útiles en el caso específico de esta investigación pues aportan al análisis, especialmente para dividir los periodos de la coyuntura en estudio según los distintos momentos.

La siguiente tabla resume las etapas de elaboración de la política económica:

---

<sup>1</sup> *Ibid.* P. 108

<sup>2</sup> *Idem.*

**Tabla # 2**  
**Etapas en el proceso elaboración de una política económica**

Fases	Contenido	Sujetos intervinientes
1.)Reconocimiento	Obtención de información	-Administración Pública -Gobierno -Partidos políticos -Medios de Comunicación -Grupos de interés -Organizaciones internacionales
2.)Análisis	Previsiones económicas e interpretación de los datos	-Gobierno -Administración pública -Asesores externos -Institutos independientes
3.)Diseño	Planteamiento de medidas y de posibles alternativas	Administración Pública -Gobierno -Partidos políticos -Grupos de interés -Organizaciones internacionales
4.)Consulta	Deliberaciones políticas y técnicas	-Expertos -Grupos de interés -Organismos internacionales
5.)Discusión parlamentaria	Debate y aprobación de las medidas	-Partidos políticos (Pactos, enmiendas) -Gobierno
6.)Ejecución	Puesta en marcha de las medidas adoptadas	-Gobierno -Administración

Fuente: Cuadrado, Juan y otros. **Introducción a la Política Económica**. Madrid, Mc Graw Hill Primera Edición, 1995. Pp.108

Por otra parte, Cuadrado expone que en el proceso de toma de decisiones se identifica el papel del asesoramiento. Dos características de este son las siguientes:

- **Falta de unanimidad:** diversidad de interpretaciones ante mismo hecho por parte de asesores
- **Antinomia:** diferencias entre los puntos de vistas de expertos y de los “policy-makers”

También se identifica el asesoramiento **exógeno** (sugerir, promover y defender alternativas) y el **endógeno** (asesoría desde adentro, ayudando en la toma de decisiones al gobierno, partido).

Por otra parte, por tratarse el caso específico de la problemática fiscal, se aportan las definiciones de **déficit fiscal** y de **deuda interna** como complemento al entendimiento del tema.

Se dice que existe déficit fiscal cuando “el gobierno incurre en déficit al gastar más de lo que percibe por concepto de impuestos... el déficit fiscal se origina todos los años en los cuales el gobierno ha gastado más que los ingresos que recibe...”<sup>1</sup>

Vinculado al faltante de dinero del gobierno por del déficit fiscal, éste recurre al endeudamiento interno. El gobierno “para poder pagar todos los gastos que realiza emite títulos de deuda interna y el acumulado de estos títulos es el saldo de la deuda. interna.”<sup>2</sup>

Además hay que anotar que los intereses de los títulos de deuda engrosan más el monto de la deuda con el pasar del tiempo.

#### **4.2.5 Comisión Especial Mixta (Asamblea Legislativa)**

Se define la figura de la **Comisión Especial Mixta** pues a pesar de no ser un término estrictamente conceptual, su delimitación aclara el escenario que se está estudiando.

La creación de este tipo de Comisión Especial Mixta está normada en el Reglamento de la Asamblea Legislativa, en el Título V, del artículo 90 al 97 a la luz del artículo 121 de la Constitución Política de Costa Rica sobre las Atribuciones de la Asamblea Legislativa, incisos 22 y 23.

El artículo 91 del Reglamento de la Asamblea Legislativa sobre la Integración de las comisiones especiales y especiales mixtas expresa:

*“La moción que solicite crear una comisión, de conformidad con el inciso 23) del artículo 121 de la Constitución Política, deberá indicar el número de diputados que la integran. Las comisiones que nombre la Asamblea para estudiar un asunto determinado o el cumplimiento de una misión, estarán formadas por tres, cinco, siete o nueve diputados. Además de los diputados, otras personas que no sean legisladores podrán formar parte de esas comisiones, cuando fuere necesario. En su carácter de asesores, tendrán derecho a voz pero no a voto. En este caso se denominarán Comisiones Especiales Mixtas. Los asesores devengarán la dieta indicada para los Diputados.”*

---

<sup>1</sup> Alvarado, Johnny y Peralta, Luis Carlos. **Causas y orígenes de la deuda interna en Costa Rica 1990-1997**. San José, Costa Rica. Editorial Guayacán. 1998 Pp.31

<sup>2</sup> *Idem*.

La Comisión Especial Mixta alcanza quórum con la mitad más uno de los miembros, y sesiona en un horario que no interfiera con las sesiones Plenario o de otras comisiones.

En el caso en estudio, se nombra oficialmente en Plenario el 31 de julio de 2002 una Comisión Especial Mixta del Pacto Fiscal (CEMPF) de la siguiente forma:

*“Crear una Comisión Especial Mixta integrada por siete diputados (dos del PUSC, dos del PLN, dos del PAC y uno del ML) y de ocho asesores externos (dos por el sector empresarial, dos por el sector laboral, uno por el sector cooperativo, uno por el sector solidarista, uno del Poder Ejecutivo y otro por el Foro Agropecuario). Dicha comisión tendrá como objetivo la búsqueda de soluciones estructurales al desequilibrio de las finanzas públicas, a través de la promoción de un Pacto Fiscal que involucre a todos los sectores de población en la solución al problema del déficit fiscal y en la búsqueda de nuevas alternativas de desarrollo económico para el bienestar de las y los costarricenses; a tal efecto tendrá facultades para estudiar, analizar, proponer y dictaminar los proyectos de ley que sirvan al cumplimiento de este objetivo.*

*La Comisión diseñará y aplicará una metodología de trabajo que promueva audiencias públicas y foros de discusión sobre el tema, garantizando la mayor participación posible de los diversos sectores de la población costarricense.*

*Tendrá un plazo de 30 días para dictaminar un Plan de Contingencia Fiscal, orientado a detener el agravamiento del déficit en las finanzas públicas, y de un año para dictaminar los demás proyectos orientados a buscar soluciones estructurales y permanentes en este ámbito.”<sup>1</sup>*

## 4.3 Herramientas metodológicas

### 4.3.1 Análisis de coyuntura

Este apartado incorpora la dimensión del método, en cuanto a las herramientas con las cuales se estudió el objeto. En primera instancia, del ***análisis de coyuntura***.

El análisis de coyuntura tiene como objetivo estudiar la correlación de fuerzas políticas en una situación dada, delimitadas temporal y espacialmente; así como con una claridad en cuanto al escenario en que se relacionan.

---

<sup>1</sup> Acta de la Sesión Plenaria No 052, celebrada el miércoles 31 de julio de 2002. P. 6-7

Se parte de que el análisis de coyuntura es una aproximación para conocer una realidad compleja pero a la vez accesible. Se plantea el concepto de articulación, como relación de los hechos y los fenómenos conjugados con la acción.

El análisis de coyuntura contribuye a la presente investigación aportando la forma de sistematizar e interpretar la información del objeto de estudio.

En primera instancia, se plantea la categoría de **acontecimiento**, como “un hecho que adquiere un sentido especial para un país, clase social, grupo social o persona.”<sup>1</sup> En síntesis, es un suceso que conceptualmente y en la realidad tiene un significado para un grupo.

Un segundo concepto es el de **coyunturas o fase situacional (periodización)** el cual “se trata de un corte en el tiempo continuo derivado de una necesidad de análisis.”<sup>2</sup> Este concepto remite a la posibilidad de hacer incisiones o divisiones temporales que desglosen el objeto de estudio y permitan estudiarlo de forma seccionada.

Se señalan tres criterios de cambio o modificación para determinar estos cortes. Modificaciones de las prácticas políticas de las fuerzas y actores implicados en la escena. La aparición de nuevas fuerzas o rearticulación significativo de las antiguas. La modificación de las relaciones de poder entre las fuerzas y actores en la escena política.

Sobre el mismo tema pueden haber diferentes momentos para hacer estos cortes, para fines de estudio es importante hacer la separación informada de la coyuntura. Es por ello que la coyuntura en estudio se dividió en etapas, a partir de los criterios antes esbozados.

Los **escenarios** “son los espacios materiales o lugares en que se desarrolla la acción social y política.”<sup>3</sup> En el caso de estudio, el escenario principal corresponde a la Comisión Especial Mixta creada en la Asamblea Legislativa (periodo 2002) con la finalidad de tratar el problema fiscal.

---

<sup>1</sup> Gallardo, Helio. **Fundamentos de formación política: Análisis de Coyuntura**. San José, Costa Rica. DEI. Segunda Edición, 1990 P. 100.

<sup>2</sup> *Ibid.*; P.101.

<sup>3</sup> *Ibid.* P. 103.

Un concepto central es el de **actores políticos**: “es cualquier instancia que desempeña un papel en una trama de relaciones. Un actor puede ser un individuo, un grupo, una clase o una categoría social... materializada en sindicatos gremios, partidos...”<sup>1</sup>

Un vínculo se entabla en este caso entre las categorías de actores institucionalizados (del sistema político/Alcántara), grupos de presión (Meynaud) y actores políticos (del análisis de coyuntura/Gallardo), lo que permite comprender la participación de los actores en diferentes planos pero a al mismo tiempo con un criterio de unidad relativa entre los conceptos. En el caso de investigación, la siguiente tabla resume los actores presentes en la CEMPF:

**Tabla #3**  
**Conformación de la Comisión Especial Mixta del Pacto Fiscal\***

<b>Actor participante</b>	<b>Agrupación a la que pertenece</b>
Dip. Mario Redondo (preside)	PUSC
Dip. Ricardo Toledo	PUSC
Dip. Bernal Jiménez	PLN
Dip. Nury Garita	PLN
Dip. Epsy Campbell (secretaria)	PAC
Dip. Margarita Penón	PAC
Dip. Federico Malavassi	Movimiento Libertario
Albino Vargas	ANEP
Rodrigo Aguilar	Sector Laboral (Rerum Novarum)
Álvaro Ramírez	Sector Empresarial (UCCAEP)
Doris Osterloff	Sector Empresarial (CADEXCO)
Víctor Morales	Sector Cooperativo (CONACOOB)
Enrique Acosta	Sector Solidarista (Movimiento Solidarista Costarricense)
Ulises Blanco	Sector Agrícola (Foro de Desarrollo Rural y Reformas Financieras)
Carlos Gonzalez	Representante del Poder Ejecutivo. Viceministro de Hacienda.

\* Los asesores externos tuvieron voz, pero no voto, derecho exclusivo de los diputados.  
Elaboración propia. Basado en expediente # 14.854 Comisión Especial Mixta Pacto Fiscal.  
Asamblea Legislativa.

Se debe resaltar que estos no son los únicos actores en el escenario de nuestro estudio, personajes como el Ministro de Hacienda, el Presidente de la República, la prensa y líderes de opinión pueden incidir en el escenario.

Los actores políticos poseen dos tipos de dimensiones, una realidad objetiva (no la autoatribuida o la que se atribuye ideológicamente), y una realidad como sujeto

<sup>1</sup> *Ibid.* P. 106.

internamente articulado (con diferencias, oposiciones y tensiones internas que deciden, en buena medida su fuerza política); explica Gallardo:

*“Los actores políticos deber ser caracterizados objetivamente y con todos los rasgos de su articulación interna, articulación que es la base para la comprensión de su fuerza y debilidad relativas; en el análisis de coyuntura los actores son básicamente fuerzas sociales y expresiones orgánicas.”<sup>1</sup>*

Otro concepto que Gallardo identifica son las **relaciones de fuerza**, que se dan cuando:

*“los actores se conectan en el campo de la política mediante relaciones de fuerza; la fuerza de un actor político consiste en su capacidad para alcanzar sus objetivos en una coyuntura determinada; la capacidad para alcanzar esos objetivos es función, inicialmente, del grado de integración, autoconciencia y organización alcanzados por el actor político.”<sup>2</sup>*

Determinar este elemento es esencial para la investigación a la hora de estudiar las posibilidades de incidencia de los actores.

**La relación coyuntura – estructura:** “equivale a la relación entre a) lo político y la política (estrategia y táctica) y, b) la relación entre el campo de la política y las estructuras económico sociales.”<sup>3</sup> Este punto es de importancia cuando se considera que el estudio responde a una realidad política articulada, y que por lo tanto elementos de lo que se encuentre podrán servir para prever otros escenarios políticos similares, por una cuestión de la estructura política existente.

#### 4.3.2 Análisis de discurso

Como otra herramienta de análisis y como mecanismo auxiliar para categorizar los enunciados hechos por los actores en actas oficiales de la comisión, entrevistas, medios de comunicación o en documentos, se propone el análisis de discurso. Se utilizará un enfoque ecléctico que reúne matices de diferentes propuestas y que se estructuran para esta investigación.

---

<sup>1</sup> *Ibid.* P. 110

<sup>2</sup> *Ibid.* P. 110

<sup>3</sup> *Ibid.* P. 116.

En primer término, se parte como ya se expuso en el apartado de democracia deliberativa, que *quien realiza un acto de habla está haciendo a sus interlocutores una oferta de entendimiento sobre algo que se da en su propia subjetividad, en el mundo objetivo o en el mundo social.*

Además se entiende el acto de habla como una acción y una forma de intervenir en el mundo.

Por ello operativamente, se utiliza en primer término como unidad de registro<sup>1</sup> las intervenciones en actas de la CEMPF y otros documentos escritos como cartas y artículos sobre el tema para abordar la dimensión formal de lo enunciado. La dimensión informal se recabará en las entrevistas a los actores donde se consiguen datos más allá de lo enunciado en el espacio formal.

Las unidades de registro son temáticas y se dividen de la siguiente manera:

- Enunciados que manifiesten intereses y posición (votos razonados, exposición de diagnósticos)
- Enunciados que visibilicen relaciones de fuerzas (por ejemplo apoyo, críticas, acuerdos, votaciones)
- Enunciados sobre la democracia que revelen la visión de mundo del enunciador y enunciados de auto reflexión sobre el espacio del que se participa.

Para hacer el muestreo del material, se utilizaron las cinco etapas delimitadas en el análisis de coyuntura —como se observará posteriormente— de tal modo que para cada una de las etapas se utilizará los enunciados emblemáticos que recojan las posiciones e informaciones sobre los actores. En el caso de las entrevistas pretenden dar información transversal del proceso.

---

<sup>1</sup> Cft. Ruiz Olabuénaga, José y Ispizua, María Antonia. **La decodificación de la vida cotidiana. Métodos de investigación cualitativa.** Universidad de Deusto, Bilbao. 1989. Pp. 194

Ahora, para desglosar y analizar estas categorías se utiliza la técnica de análisis de discurso expuesta por Scarafia.<sup>1</sup> Las categorías presentadas a continuación sirven para analizar enunciados de los actores.

Primero, los **conflictos y consensos**. En este punto se clasifican los puntos en que los grupos enfrentados están de acuerdo y en desacuerdo.

Lo **positivo y negativo**, ligado a lo anterior, esquematiza qué cosas son las que los grupos valoran como negativas o positivas. Esto clarifica los principios que tienen los grupos.

En las **sanciones** se enumeran los argumentos con que un grupo desacredita a otro. Esto también sirve para conocer cuál es su táctica.

En general, para identificar lo anterior, el investigador debe remitirse al material recolectado en el proceso de investigación (entrevistas, grabaciones, documentos, actas etc.) este material se somete a matrices para sistematizar los contenidos.

#### **4.3.3 Técnica de la entrevista**

Se utilizó la técnica de la entrevista con actores que participaron del escenario como una forma de recolectar información útil para el análisis de coyuntura así como para el análisis de discurso.

---

<sup>1</sup> Scarafia, Silvia. **Lo que dicen las radios. Una propuesta para analizar el discurso radiofónico.** Quito, ALER. 1993.

## 5. Antecedentes

Este apartado reúne hechos anteriores a la creación de la CEMPF con la finalidad de identificar el contexto en que se le ubica espacial y temporalmente, acorde con nuestro enfoque desde una visión del sistema político costarricense, dentro del contexto de un análisis de coyuntura.

La sección se divide en cuatro apartados. En primera instancia se acopian los antecedentes relativos a las formas de participación y de representación de la sociedad civil y de los grupos de presión ajenos al poder institucional estatal, en la política costarricense. Este apartado, subdividido por etapas que cruzan desde 1980 hasta el 2000, es el más extenso. A cada una de estas subdivisiones se aplica un primer acercamiento desde la democracia deliberativa. Se aclara que este punto sólo se exponen las iniciativas de participación de la sociedad civil en el ámbito nacional en cuanto a diálogo e intercambio ya sea con el Poder Ejecutivo o Legislativo. No se aborda el plano comunal, o la participación con otras instancias estatales.

En segundo término, se recopilan los antecedentes sobre la creación de escenarios de Comisiones Especiales Mixtas en la Asamblea Legislativa, como antecedentes directos del caso de estudio.

Tercero, se estudia la iniciativa del grupo de la Tercera República pues representa una configuración de intereses de grupos que tiene incidencia en la creación de la CEMPF.

Por último, se analizan los principales momentos y acciones en torno a la problemática fiscal del país.

## 5.1 Antecedentes de participación de actores de la sociedad civil en asuntos de interés nacional

### 5.1.1 La crisis de los ochenta.

Se elige la década de los ochenta como punto de partida para los antecedentes pues es en esta década donde hay transformaciones importantes en la política, en la economía y en la sociedad costarricense —en cuenta en la sociedad civil, sus actores y los grupos de presión que delinear la correlación actual de fuerzas entre actores—.

A partir de esta década hay una serie de cambios derivados en primera instancia por las transformaciones económicas que empieza a sufrir el país, así como la reconfiguración del contexto mundial de la Guerra Fría.

Como Barahona y otros afirman, “la crisis (de los ochenta) provocó el inicio de un proceso de redefinición de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado<sup>1</sup>”.

Ahora, a pesar de que se parte de los ochenta, el acento principal de este repaso de antecedentes de participación estará en el lapso temporal más cercano de la década de los noventa.

El inicio de los ochenta tenía a una Costa Rica que atravesaba una grave crisis económica<sup>2</sup>, donde el modelo de desarrollo imperante después de la Revolución de 1948 de un Estado Benefactor, se dio por agotado.

Al mismo tiempo, la situación internacional era tensa con las crisis del petróleo y de la deuda externa en el campo económico, así como la victoria de la Revolución Sandinista en Nicaragua (1979), los focos revolucionarios en otros países de Centroamérica, y en general la última etapa de la Guerra Fría.

---

<sup>1</sup> Barahona, Manuel, Gallardo, Roberto y Sojo Carlos **El Proceso de Concertación Nacional en Costa Rica: Balance y Perspectivas**. San José, 8 de Marzo de 1999. P. 10 en [www.iadb.org/sds/doc/SOC-APiazza3S.rtf](http://www.iadb.org/sds/doc/SOC-APiazza3S.rtf) Sitio Web del Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>2</sup> “De 1980 a 1981, la producción real disminuyó un 10%, se produjo una inflación del 100% y se alcanzó una tasa de desempleo del 12%. Para 1982 la inflación acumulada había alcanzado el 207%, los salarios reales se habían reducido un 30%, mientras el déficit fiscal se situaba en un 19,1% del Producto Interno Bruto.” en *Idem*.

El gobierno de Rodrigo Carazo (1978-1982) terminó sufriendo las consecuencias más evidentes del debilitamiento de este modelo, aunado a enfrentamientos de esta administración con organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Para este periodo, Rojas propone una serie de características de los movimientos sociales de Costa Rica.

En primer lugar señala que la ayuda que recibió Costa Rica entre 1982 y 1985 por parte de los EEUU, los convenios con el FMI y la renegociación de la deuda externa, frenaron la crisis económica y política del país. De lo anterior se interpreta que esta ayuda externa equilibró el contexto de crisis, y por ello los movimientos sociales no llegaron a actuar de manera que la situación se saliera del control gubernamental.

Rojas señala como segundo punto, que en este periodo “se presentaron serios conflictos dentro de las organizaciones sociales, sobre todo en el campo sindical, lo que impidió la coordinación de esfuerzos en las negociaciones con el Gobierno.”<sup>1</sup>

Las dos causas para el debilitamiento del movimiento sindical son por un lado la fragmentación entre sus diferentes tendencias así como la división en la izquierda costarricense, especialmente tras el cisma en el Partido Vanguardia Popular en 1983.

La otra causa es el surgimiento del movimiento solidarista. Esta forma de “colaboración entre patronos y trabajadores poco a poco comenzó a consolidarse y se convirtió en una seria competencia para el movimiento sindical.”<sup>2</sup>

Rojas reconoce que el solidarismo debilitó a su contraparte sindical, y describe al solidarismo como un movimiento concertado desde el sector empresarial y apoyado con el beneplácito del gobierno y los partidos políticos. Además, indica que como consecuencia de lo anterior, el sindicalismo se restringió al sector público, en contraste por ejemplo con la tradición sindical de los trabajadores de las compañías bananeras.

En tercer lugar, Rojas señala la aparición de nuevos actores sociales. Entre ellos destaca movimientos como el urbano y el campesino. De ellos subraya su dificultad de articulación pues sus demandas, inclusive dentro de los mismos grupos, son divergentes.

---

<sup>1</sup> Rojas, Manuel. **Concertación Social en Costa Rica**. En **Viva La gente: La sociedad civil y los procesos de concertación en Centroamérica**. San José, Costa Rica. PNUD. 1997. P. 120.

<sup>2</sup> Fonseca, Elizabeth. **Centroamérica: Su historia**. San José, Costa Rica. Flacso, Educa. 4ta edición, 2001 P. 275.

Emerge también el movimiento de las mujeres, y el movimiento estudiantil se disipa en esta década.

El cuarto señalamiento del autor registra el fortalecimiento del sector empresarial.

Expresa el autor sobre el movimiento empresarial:

*“...fortaleció notablemente no sólo sus posibilidades de presión sobre los gobiernos, sino que también sus posiciones frente a la Organización Independiente de Trabajadores. Concertadamente se llegó a un esquema de organizaciones donde el nivel de cúpula pasó a estar ocupado por la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada, la Cámara Costarricense de Industrias de Costa Rica, la Cámara Costarricense de Comercio, la Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria... las inevitables diferencias entre fracciones no impidieron la organización... ni la unidad para empujar la liberalización de la economía y neutralizar las demandas provenientes de los sectores asalariados y de pequeños productores agrícolas.<sup>1</sup>”*

También cabe mencionar que durante los años de la crisis el número de cámaras y asociaciones empresariales creció.

Otra característica que apunta el autor es una fuerte postura anticomunista que debilitó los movimientos que planteaban visiones distintas frente a la realidad del país. Lo anterior contribuyó a reafirmar una única forma de ejercer el poder.

Por último, y una característica con raíces en las décadas anteriores pero con consecuencias en el periodo que se estudia y en el presente, es el hecho que el Estado Benefactor generó dependencia de diversos sectores sociales para con el Estado, lo que a su vez atrofió el desarrollo de movimientos sociales activos. La siguiente tabla resume los argumentos de Rojas:

---

<sup>1</sup> Rojas, Manuel. *Op. Cit.* P. 120.

**Tabla # 4**  
**Características de los movimientos sociales**  
**en la década de los ochenta**

Característica	Efecto en movimiento
Ayuda externa que recibió Costa Rica entre 1982-1985.	Los movimientos sociales no actuaron de forma que la situación fuera inmanejable para el gobierno, pues se estabilizó la crisis
Conflictos dentro de las organizaciones sociales, sobre todo en el campo sindical, fragmentación por las diferentes tendencias así como división en la izquierda costarricense y el surgimiento del movimiento solidarista.	Debilitamiento del movimiento sindical y surgimiento del movimiento solidarista, apoyado por el sector empresarial y los partidos políticos.
Aparición de nuevos actores sociales. De estos subraya la dificultad de articulación que poseen estos grupos pues sus demandas, inclusive entre los mismos son diferentes.	Movimientos urbanos, campesinos y de mujeres. Pierde fuerza el movimiento estudiantil con respecto a las dos décadas anteriores.
Concertadamente se organizó el sector empresarial, a la vez crecieron en número las asociaciones y cámaras de empresarios durante la crisis.	Fortalecimiento del sector empresarial
Una fuerte postura anticomunista en el país.	Debilitó los movimientos de oposición o de visiones alternas.
El Estado Benefactor generó dependencia de diversos sectores sociales para con el Estado	Poco desarrollo de movimientos sociales activos

Fuente: Rojas, Manuel. **Concertación Social en Costa Rica.**

En **Viva La gente: La sociedad civil y los procesos de concertación en Centroamérica.**

San José, Costa Rica. PNUD. 1997.

Elaboración propia

En este contexto, llegó al poder Luis Alberto Monge (periodo 1982-1986) del PLN, respaldado por el 58,8% del electorado. La principal labor que tuvo Monge frente a sí fue la crisis que afrontaba el país.

Aquí se encuentra el primer antecedente de tentativas de participación de diferentes actores en temas de relevancia nacional de forma manifiesta y en conjunto.

Recién llegado al poder, Monge impulsó un programa de emergencia de “cien días” que buscaba estabilizar la moneda, renegociar la deuda externa, y restablecer las relaciones con los organismos multilaterales que había cortado el gobierno anterior.

Rojas describe la postura del Presidente de la siguiente forma:

*“...pidió el apoyo de todos los costarricenses, de las organizaciones empresariales y sindicales, y de los partidos políticos. El clima de opinión era favorable a las propuestas de ordenamiento de la economía, dado el temor que la crisis había despertado...”<sup>1</sup>*

<sup>1</sup> Rojas, Manuel. Rojas, Manuel. Op. Cit. P. 121.

Es importante señalar que hubo un llamado a los diferentes sectores sociales para afrontar de forma conjunta los problemas nacionales. Ahora, no existió ningún mecanismo o espacio que articulara la participación de esos sectores.

Así las cosas, el gobierno ejecutó sus planes económicos y de política exterior sin recibir una oposición importante de grupos de presión, como los sindicatos por ejemplo.

En cuanto a la política exterior, a pesar de que en 1983 el gobierno establece la Proclama de Neutralidad Perpetua, Activa y No Armada, “el territorio del país fue usado por fuerzas contrarrevolucionarias que con el respaldo de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) de los Estados Unidos, hostigaban al gobierno sandinista.”<sup>1</sup>

En lo económico se dio luz verde a las recomendaciones de los organismos multilaterales, con reformas de corte neoliberal que buscaban la reducción del Estado y su participación en la economía. Estos cambios eran el preámbulo de mayores transformaciones que estaban por venir: los Planes de Ajuste Estructural (PAE).

### 5.1.2 PAE I y II

En cuanto al trámite del PAE I, Raventós explica que fue encabezado por los miembros del equipo económico del Poder Ejecutivo, donde existió una falta de publicidad en sus acciones. En general el trámite no tuvo oposición considerable.

Explica la autora sobre el primer PAE:

*“Fue presentado a la Asamblea Legislativa por el gobierno liberacionista de Luis Alberto Monge (1982-1986), en un período en el que el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) estaba en proceso de consolidación como organización política. Probablemente debido a estas circunstancias no aparece en el debate una confrontación entre los dos partidos mayoritarios... la única oposición explícita a los fundamentos del ajuste provino de la pequeña izquierda legislativa... El trámite acelerado del PAE I llevó a que no fueran recibidos en la comisión invitados especiales para expresar sus puntos de vista.*

..2

<sup>1</sup> Fonseca, Elizabeth. Op.cit. P.276

<sup>2</sup> Raventós, Ciska. **Democracia y proceso de aprobación de las políticas de ajuste.** En Rovira, Jorge (editor) **La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI.** San José, Costa Rica. Editorial de la Universidad de Costa Rica. 2001. P.371

La autora agrega que de la lista original de doce invitados ante la Comisión de Asuntos Económicos del Congreso, ocho eran del equipo económico del ejecutivo, dos de los organismos financieros internacionales y dos representantes de los sindicatos y cooperativas. Al final sólo asistieron seis personas, todas del equipo económico. Se adujo premura del tiempo para no recibir a los demás.

Para 1986 el PLN conserva el poder con la llegada del presidente Oscar Arias (período 1986-1990), con un apoyo del 53.3% de electorado. En el campo económico siguió el mismo rumbo que el gobierno anterior.

La nueva administración planteó una política más restrictiva de salarios, así como la posibilidad de eliminar las convenciones colectivas para cumplir con las obligaciones contraídas en el PAE I. Las diferentes agrupaciones sindicales hicieron un nuevo intento de unión al integrarse bajo el Consejo Permanente de Trabajadores (CPT). Ante las políticas económicas gubernamentales, el CPT llamó a tomar acciones de protesta.

En este punto fue que surgió una nueva tentativa de concertación, o por lo menos de generar un espacio para la discusión y eventual apoyo de los sectores sociales a las políticas de gobierno. Rojas describe esa coyuntura:

*“El 14 de julio de 1986, el Ex ministro de Trabajo y de Agricultura, Francisco Morales lanzó la idea de iniciar un proceso de concertación social, justificado por la necesidad de realizar los cambios que los nuevos tiempos demandaban con el apoyo de todos los sectores sociales... la propuesta fue apoyada por dirigentes de los sectores laborales y empresariales. El 24 de ese mes se realizó una mesa redonda en el Hotel Ambassador en la cual participaron el Ministro de Trabajo, Edwin León, el Ex Ministro de Trabajo Morales, José Joaquín Meléndez de la CATD, Rodrigo Jiménez de las Asociaciones Solidaristas, Ulises Alfaro del Instituto de Fomento Cooperativo y el dirigente empresarial Jorge Woodbride”.<sup>1</sup>*

La reunión anterior constituye un antecedente de una tentativa de participación de actores de grupos de presión en temas de relevancia nacional. La siguiente tabla resume los participantes:

---

<sup>1</sup> Rojas, Manuel. *Op.Cit.* P.123.

**Tabla # 5**  
**Participantes en reunión del 24 de julio de 1986, tentativa**  
**de concertación social.**

<b>Participante</b>	<b>Sector Representado</b>
Ministro de Trabajo, Edwin León	Gobierno.
José Joaquín Meléndez,	De la Confederación Auténtica de Trabajadores Democráticos, (CATD)
Rodrigo Jiménez	Asociaciones Solidaristas
Ulises Alfaro	Instituto de Fomento Cooperativo
Jorge Woodbrigde	Dirigente empresarial
Ex Ministro de Trabajo Francisco Morales	Iniciativa de concertación

Fuente Rojas, Manuel. **Concertación Social en Costa Rica. En Viva La gente: La sociedad civil y los procesos de concertación en Centroamérica.** PNUD. San José, Costa Rica. 1997.  
 Elaboración propia.

Sin embargo la iniciativa no fue más allá de esta etapa. El Gobierno anunció medidas para eliminar subsidios a la agricultura, eliminación de aranceles aduaneros, la supresión de fijaciones de precios mínimos en productos básicos, la creación de incentivos fiscales para la exportación (certificados de abono tributarios, CATs), y la promoción de la asistencia privada en el agro entre otras medidas.

Ante los fuertes ajustes mencionados surge una importante oposición, que genera la idea de concertar acuerdos:

*“se empieza a discutir la necesidad de que las reformas que el país se ha comprometido a llevar a cabo sean objeto de un diálogo nacional, como una forma de evitar conflictos que podrían poner en peligro la estabilidad política del país, en un entorno centroamericano caracterizado precisamente por los conflictos políticos y la inestabilidad social... la administración Arias llama a las denominadas “Jornadas de Concertación”, que durante quince meses reúnen a representantes de diferentes sectores en el campus “La Catalina”, en la provincia de Heredia, sin que se llegara a acuerdos concretos... en realidad, la precisión de los acuerdos inscritos en el ámbito del PAE I y II no dejaba mucho margen de negociación al gobierno, lo que significó que muchos temas no fueran debatidos, independientemente de las presiones que algunos sectores llevaran a cabo.”<sup>1</sup>*

La estrategia de la administración Arias evadió la concertación social; las protestas sindicales fueron aplacadas con facilidad, no así los movimientos de los

<sup>1</sup> Barahona, Manuel y otros *Op.Cit.* P. 12

campesinos que protestaron fuertemente por los cambios en las políticas relativas a la agricultura que los perjudicaron.

Rojas apunta características de la estrategia de negociación de ese gobierno, y que se mantendría como línea similar en las dos siguientes administraciones.

En primer lugar, el gobierno rehusó la discusión y negociación de los temas de interés nacional, y más bien buscó acuerdos con cada sector por separado. Esto impidió la interacción intersectorial y la formación de luchas comunes. En el caso sindical por ejemplo, se optó por la división del movimiento, eligiendo interlocutores válidos y excluyendo a otros representantes.

En un segundo término se señala que la dureza de los negociadores varió al finalizar la administración, por razones electorales.

Por último el autor anota que hubo una reducción del horizonte de reivindicaciones, “hubo aspectos que no pudieron ser debatidos y que por tanto no fueron objeto de negociación, independientemente de las presiones que los sectores interesados desatasen.”<sup>1</sup>

Por ejemplo, cuando se eliminó la posibilidad de negociar nuevas convenciones colectivas se limitó el poder sindical de negociación. Sin embargo, es menester señalar que el sector empresarial tuvo acuerdos con el gobierno, como con los PAE.

En el caso de PAE II, tramitado en la administración Arias Sánchez, se enfocó en liberalizar el comercio exterior y dar apoyo al sector exportador.

Para este segundo Plan de Ajuste, el Ejecutivo organizó una serie de sesiones anteriores a la discusión en la Asamblea Legislativa, con el fin de convencer a los opositores de las políticas de los organismos financieros internacionales. Se trató de defender que la propuesta era nacional y resguardaba los intereses de los sectores vulnerables. Luego, el proyecto ingresó a la agenda legislativa. Raventós describe ese escenario:

*“El PUSC presentó una larga oposición... la tensión subyacente, y nunca explicitada, estaba relacionada con el interés de la oposición de evitar que los fondos entraran a apoyar el último año del gobierno de Arias... el estancamiento legislativo llevó al gobierno a negociar con el PUSC la*

---

<sup>1</sup> Rojas, Manuel. *Op. Cit.* P. 123.

*distribución de los fondos del préstamo de tal forma que la mayoría se gastaría en el gobierno siguiente.”<sup>1</sup>*

La izquierda expresó diferencias con el PAE II, pero su debilidad no permitió que sus mociones tuvieran incidencia alguna. En cuanto a la participación de invitados a las sesiones de la Comisión de Asuntos Hacendarios, se levantó una lista de quince personas. Asistieron un representante del PUSC, dos del PLN (uno a favor y otro que expresó reservas sobre el proyecto), un directivo de la Cámara de Industrias y otro de la Cámara de Agricultura.

Sobre el resto de los invitados “los cinco representantes sindicales y de organizaciones populares inicialmente invitados finalmente no fueron recibidos en la comisión, dada la premura por aprobar el proyecto.”<sup>2</sup>

Como se señaló, el PAE II trajo protestas campesinas. No se les dio audiencia en la comisión legislativa, se les excluyó. A raíz de las protestas surgen comisiones conjuntas entre agricultores y el Ministerio de Agricultura, sin ningún resultado sobre las demandas del agro.

Se debe resaltar que el sector empresarial sí tuvo injerencia en el PAE II pues lograron introducir modificaciones al proyecto, a pesar de que el equipo económico que lo había negociado afirmaba que estas acciones violaban el acuerdo original realizado con el Banco Mundial (BM).

En el panorama de los ajustes estructurales y los cambios en el Estado, se creó en 1989 la Comisión de Reforma del Estado Costarricense, conocida por sus siglas de COREC I. La comisión estaba integrada por miembros de los dos partidos mayoritarios (PUSC y PLN) y dejando de lado a los demás actores políticos y sectores sociales.

### **5.1.3 PAE III**

Ya para el momento en que la administración de Rafael Ángel Calderón (periodo 1990-1994) empezó a negociar el tercer Plan de Ajuste Estructural, las condiciones de

---

<sup>1</sup> Raventós, Ciska. *Op.cit.* P.372

<sup>2</sup> *Idem.*

oportunidad para aprobarlo eran muy diferentes a las que afrontó la administración Monge y la administración Arias, pues existía una mayor oposición, no sólo de los sectores sociales sino desde sectores de los mismos partidos mayoritarios. Por ello se separó el apartado de este PAE del de los dos anteriores.

El PAE III se centraba en la reforma del Estado y tuvo una negociación más larga y turbulenta que los anteriores. El gobierno de Calderón creó la segunda Comisión para la Reforma del Estado (COREC II), esta vez para analizar específicamente las medidas del PAE III. Además, el gobierno del PUSC optó por la misma estrategia de Arias, al negociar de forma sectorial, dejando los temas de interés general a la discusión de los partidos mayoritarios y excluyendo a los sectores.

El debate se dio en el ámbito de la pugna bipartidista que se prolongó durante la administración Calderón (que no pudo aprobar el plan) hasta el inicio de la administración de José María Figueres (periodo 1994-1998), con intentos frustrados de este último gobierno por variar los acuerdos de la administración pasada con el Banco Mundial.

Sobre el PAE III explica Raventós:

*“El proceso de aprobación del PAE III se diferenció claramente de los dos anteriores en que no se dirimió en el interior de los poderes ejecutivo y legislativo sino que se trasladó su discusión al terreno electoral, en donde las diferencias de los partidos se magnificaron dentro de la retórica electoral.”<sup>1</sup>*

Para el PAE III se planeó originalmente la visita de 25 invitados, aunque sólo asistieron cinco miembros de los dos equipos de gobierno, y tres representantes de cámaras empresariales. El representante sindical no fue recibido pues se argumentó que no había tiempo.

Sobre los procesos de ajuste estructural y la participación de distintos grupos de la sociedad, concluye Raventós:

*“En términos de la participación de la sociedad civil, a pesar de que en la normativa el espacio legislativo constituye una instancia en que ésta puede expresar sus posiciones, la incorporación efectiva fue muy diferenciada por sectores. Para cada PAE, al principio de las actividades de la comisión legislativa correspondiente se elaboró una lista de invitados. Sin embargo,*

---

<sup>1</sup> *Ibid.* P.375-376.

*en la medida en que se iba imponiendo la premura del tiempo, se iba recortando la lista... fueron recibidos los representantes de las cámaras empresariales, en tanto que los representantes sindicales y campesinos no tuvieron acceso a la comisión.”<sup>1</sup>*

Lo anterior demuestra no sólo el privilegio hacia ciertos grupos para que fueran escuchados en los escenarios donde se tomaron las decisiones, sino que también evidencia la exclusión de que fueron objeto ciertos sectores sociales, creando un espacio asimétrico y desigual.

Los PAE fueron parte de una transformación social, económica y política en el país. El proceso de la década ochenta y mediados de los noventa tuvo impacto en los sectores de la sociedad civil.

Es palpable que grupos sociales, especialmente el sector sindical y campesino fueron excluidos en el debate de problemas nacionales, hasta lo ahora analizado. Ejemplo de lo anterior es lo abordado en torno a los representantes de diversos sectores invitados y recibidos por las Comisiones que estudiaron los PAE.

La siguiente tabla resume los invitados externos a las comisiones que analizaron los planes de ajuste estructural en la Asamblea Legislativa:

---

<sup>1</sup> *Ibid.* P. 376.

**Tabla # 6**  
**Representantes invitados a las comisiones legislativas sobre los PAE\***

	Sectores invitados a la Comisión Legislativa	Recibidos por la Comisión	No recibidos por la Comisión
<b>PAE I</b>	Ocho miembros del equipo económico del Poder Ejecutivo o asesores técnicos de equipo. Dos representantes de sindicatos y cooperativas Dos representantes de los organismos financieros internacionales	X (seis miembros)	X (dos miembros) X X
<b>PAE II**</b>	Miembro del PUSC	X	
	Dos miembros de PLN	X	
	Directivo Cámara de Industrias	X	
	Directivo Cámara de Agricultura	X	
	Cinco representantes sindicales y de organizaciones populares		X
<b>PAE III***</b>	Cinco miembros de equipo económico (de dos administraciones distintas)	X	
	Tres representantes de cámaras empresariales	X	
	Representante del sector público		X

**Es importante no solo notar lo sectores invitados, sino lo excluidos.**

**\*\* La lista inicial para este PAE contenía 15 invitados**

**\*\*\*La lista inicial para este PAE contenía 25 invitados.**

Fuente: elaborado a partir de Raventós, Ciska. **Democracia y proceso de aprobación de las políticas de ajuste.** En Rovira, Jorge (editor) **La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI.** San José, Costa Rica. Editorial de la Universidad de Costa Rica. 2001.

Elaboración propia.

En esta tabla se pueden observar los grupos que fueron privilegios, los cuales asistieron a las Asamblea Legislativa y fueron escuchados, así como los sectores sociales que fueron excluidos.

### 5.1.4 Condiciones organizativas de 1991-2001

A partir del Gobierno de Figueres se da un paso hacia la inclusión de la sociedad civil en la discusión de los temas de gran envergadura. Antes de entrar a ello, se señala la evolución de dichos grupos durante el periodo de la década de los noventa.

En el índice estadístico de organización ciudadana, del 8vo informe del Estado de la Nación, se presenta la siguiente tabla sobre el número de organizaciones activas de la sociedad civil.<sup>1</sup>

**Cuadro # 2**  
**Número de organizaciones activas de la sociedad civil 1991-2001**

Años	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Sindicatos	432	423	391	387	348	319	283	279	212	205	253
Cooperativas	375	382	381	321	293	249	517	526	556	551	501
Asociaciones solidaristas	1.149	1.251	1.395	1.404	1.471	1.481	1.389	1.398	1.043	1.058	1.067
Sociedades anónimas laborales					45	13	168	215	218	221	225
Asociación de Desarrollo Comunal					1.600	1.620	1.635	1.732	1.685	1.661	1.866
Cámaras empresariales afiliadas a UCCAEP			38	39	41	46	45	47	46	48	46
Asociaciones civiles	4.286	5.102	5.791	6.541	7.272	8.163	9.467	10.568	11.356	13.094	13.999

Fuente: Proyecto Estado de la Nación. **Octavo informe del Estado de la Nación**  
[http://www.estadonacion.or.cr/Compendio/pol\\_politico1.htm](http://www.estadonacion.or.cr/Compendio/pol_politico1.htm)

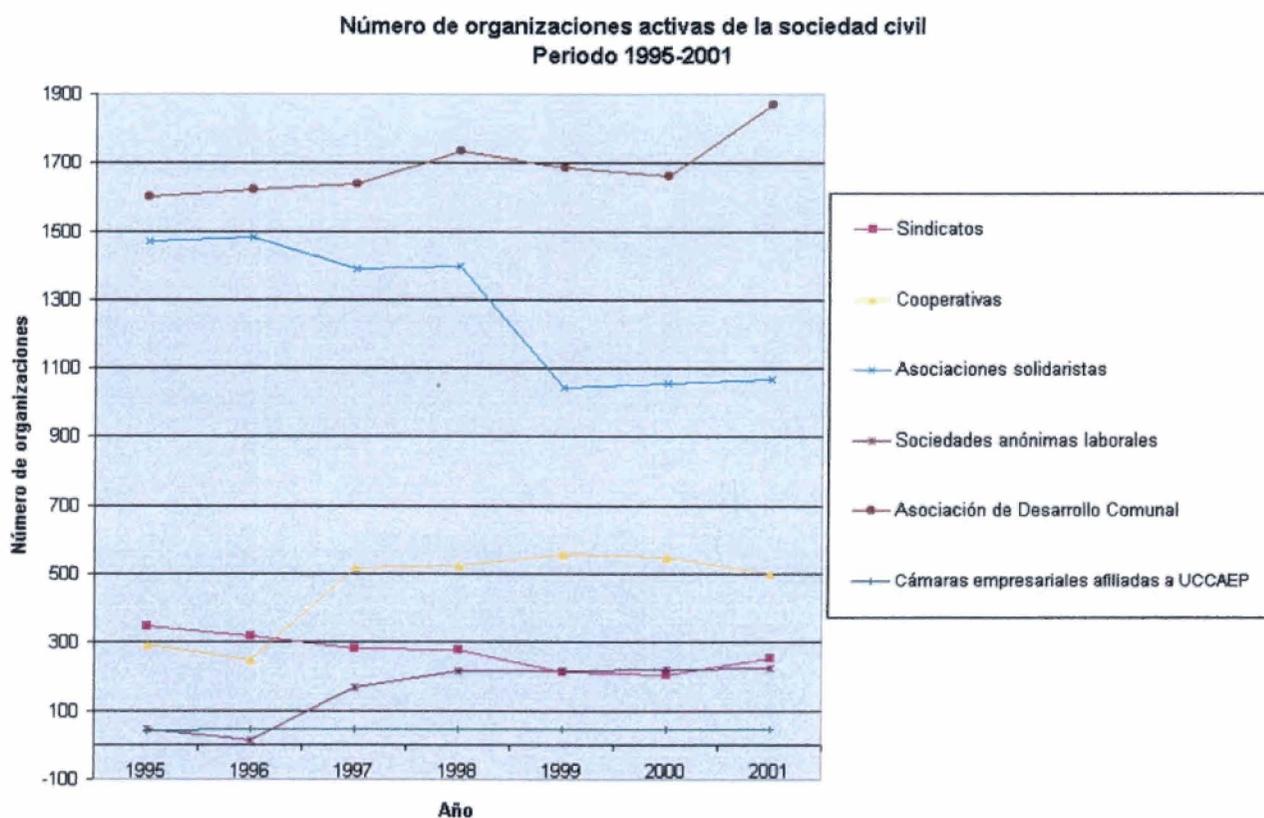
Consecuente con lo antes señalado, se observa una caída en el número de sindicatos activos, pasando de 432 en 1991, a 253 en 2001. El caso de las cooperativas es inverso pues presentan una tendencia de crecimiento, teniendo 375 en 1991 y 501 en 2001.

Las asociaciones solidaristas mantienen tendencia en la década de los noventa a conservar su número con tendencias de fluctuación, manteniendo un promedio de 1282, iniciando el periodo de 1991 con 1149 y terminándolo en el 2001 con 1067 cerrando el periodo con un decrecimiento.

<sup>1</sup> Proyecto Estado de la Nación. **Octavo informe del Estado de la Nación**  
[http://www.estadonacion.or.cr/Compendio/pol\\_politico1.htm](http://www.estadonacion.or.cr/Compendio/pol_politico1.htm)

Las sociedades anónimas laborales muestran un crecimiento a partir de 1997 como causa de los PAE y la privatización de actividades antes propias del Estado pasan al sector privado. Las asociaciones de desarrollo comunal mantienen un promedio de 1686 asociaciones en el periodo comprendido entre 1995 y 2001 con una tendencia al aumento.

**Gráfico # 1**  
**Organizaciones de la sociedad civil 1995-2001**



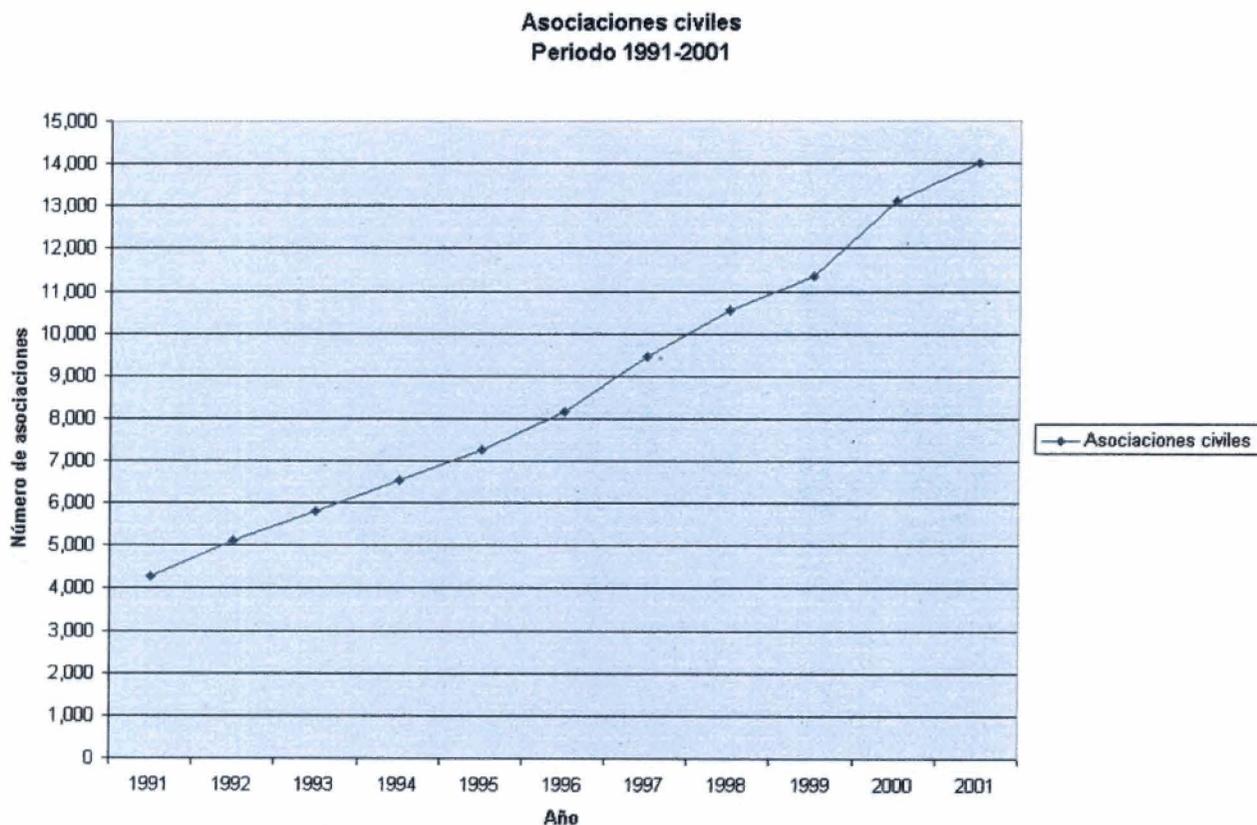
Elaboración propia partir Proyecto Estado de la Nación. Octavo informe del Estado de la Nación

A diferencia del crecimiento que tuvo el sector empresarial a inicios de los ochenta, la afiliación de cámaras empresariales a la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP) se mantiene constante con un promedio de 44, en el periodo entre 1993 y 2001.

Un índice revelador lo representa el de asociaciones civiles, las cuales pasaron de ser 4286 en 1991, a 13 999 en 2001. Han presentado un crecimiento sostenido en el

decenio en estudio que ha sido mayor a un 300% en esos diez años. Ahora, este índice cualitativo no debe opacar la cuestión de la calidad de la actividad de las organizaciones. Sin embargo, parece que esta década, en general tiene mayor organización civil que la anterior por lo menos en cuanto al número de agrupaciones formales existentes.

**Gráfico #2**  
**Crecimiento de asociaciones civiles 1991-2001**



Elaboración propia partir **Proyecto Estado de la Nación. Octavo informe del Estado de la Nación**

Lo anterior demuestra un cambio, por lo menos cuantitativo en cuanto a las cifras del número de organizaciones civiles en el país, lo que puede reflejar una mayor organización ciudadana en torno a distintas áreas de interés, por ejemplo de comercial, laboral, ambiental y de género entre otras.

### 5.1.5 Un Acuerdo Nacional Razonable

Es en setiembre de 1994 que el gobierno de José María Figueres convocó a un Foro denominado “Un Acuerdo Nacional Razonable” para discutir el problema de déficit fiscal.

El gobierno insistió que era la primera vez en la cual este tipo de dinámica buscaba alcanzar un acuerdo a través del diálogo multisectorial. El foro se celebró del 22 al 24 de setiembre en el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura y contó con una amplia participación de la sociedad civil y distintos sectores.

Durante el foro se presentó la propuesta gubernamental, básicamente un plan de incremento de impuestos. Ese plan se debatió sin hacersele variación alguna. Luego de las ponencias oficiales, los asistentes se dividieron en cinco grupos de discusión. Afirma Rojas que:

*“aunque, durante la Administración Calderón hubo intentos de realizar un diálogo del tal magnitud, era la primera vez, cuando menos en mucho tiempo que diversos sectores sociales y políticos se sentaban a dialogar, con base en una propuesta gubernamental.”<sup>1</sup>*

La experiencia no tuvo el impacto deseado, pues su dinámica no correspondió a un proceso de intercambio o de construcción colectiva, sino más bien respondía a una modalidad de encuentro de consulta. Quedó manifiesto que más que el deseo de hacer una negociación y de construir una visión concertada, se trató de una búsqueda de apoyo y de legitimidad para las propuestas del Poder Ejecutivo. Esta legitimidad era fundamental encontrarla en la sociedad, ya que una de las promesas de campaña de Figueres fue que no era necesario aumentar los impuestos, no obstante el déficit fiscal que enfrentó la administración con una realidad completamente diferente por lo cual rompió el compromiso de campaña.

Rojas describe la dinámica participativa del llamado “Acuerdo Nacional Razonable”:

*“La rapidez con que se convocó, así como el hecho de que no se tenía previsto ningún tipo de seguimiento, estableció grados en la calidad de la participación. Rápidamente se notó un trabajo concertado por parte de los*

---

<sup>1</sup> Rojas, Manuel. *Op.cit.* P. 125.

*representantes del sector empresarial en cada uno de los grupos, lo que denotaba un trabajo de preparación que no habían realizado los otros sectores, que se limitaron a exponer sus dudas al plan del Gobierno, pero sin posibilidades de proponer medidas alternativas.”<sup>1</sup>*

Tras el foro, manejado por el Gobierno y los empresarios, el Ejecutivo anunció que mantenía su plan original. Hubo intentos posteriores por repetir el mecanismo de este foro, como una repetición de la actividad en febrero de 1995 y en los primeros días de diciembre de 1996<sup>2</sup>.

La dinámica continuó siendo un espacio donde el Gobierno exponía sus planes, y se le daba a la sociedad civil la posibilidad de opinar y expresarse; sin embargo no se llegaron a formalizar diálogos y negociaciones donde se sentaran los diferentes sectores con posibilidad de injerencia.

Esto quedó manifiesto en las mismas palabras del presidente Figueres en el informe al Congreso el primero de mayo de 1995:

*“Hemos buscado llegar a una solución que sea producto del diálogo y del compromiso de los distintos grupos de la sociedad. Para lograr un acuerdo nacional razonable, organizamos un Foro Nacional en el mes de setiembre de 1994, en el que participaron representantes de todos los grupos organizados de la comunidad nacional. Y hemos realizado docenas de reuniones con los representantes de los grupos de empresarios y trabajadores del país, para explicar nuestros puntos de vista y recoger sus opiniones”.*<sup>3</sup>

En síntesis, el gobierno explicaba sus planes y luego escuchaba puntos de vista que al final no eran vinculantes. Aun así, no se puede perder de vista que en el periodo aquí estudiado existe comparativamente una variación con las formas de participación anteriores, como en el caso de los PAE, por ejemplo. En los procesos anteriores no se hace

---

<sup>1</sup> *Idem.*

<sup>2</sup> La Nación. **Foro sin promesas ni compromisos.** Lunes 2 de diciembre. 1996. La información indica que entre los participantes estuvieron expresidentes, partidos políticos, sindicatos, empresarios, supremos poderes, fracciones legislativas, cooperativas, movimiento solidarista, Defensoría de los Habitantes, Contraloría General, Procuraduría General, Iglesia Católica, congregaciones no católicas y directores de medios de comunicación, entre otros.

<sup>3</sup> **Discurso del señor Presidente de la República,** José María Figueres Olsen ante la Asamblea Legislativa, primero de mayo de 1995.

explícita la necesidad de entrar en diálogo con organizaciones sociales ante temas de interés común y no hay espacios de encuentro.

En este caso, aunque en la práctica el poder de los procesos sigue centralizado por el Poder Ejecutivo, se reconoce en otros actores interlocutores válidos e importantes para la viabilidad de la solución de diferencias.

Sin embargo, el movimiento magisterial de 1995 contra la reforma del sistema de pensiones hizo perder crédito a este tipo de iniciativas, máxime cuando una gran movilización no logró detener la aprobación de una reforma en el sistema de pensiones la cual estuvo monopolizado por el Gobierno.

Más allá de falta de voluntad política por parte de los gobernantes para dialogar con los sectores o del desinterés de los sectores mismos, Rojas señala factores esenciales que no permitieron procesos de concertación en el periodo en antes descrito:

*“los actores gubernamentales no están acostumbrados a sentarse a negociar en igualdad de condiciones, con la diversidad de actores representativos de la sociedad civil, salvo con los grupos empresariales, por otro lado, tampoco muchos de esos actores están acostumbrados a participar en negociaciones cuyos objetivos no sean la solución inmediata de problemas directamente relacionados con el sector sociales que representan. Quizá el problema sea de otro tipo... esta sociedad no parece haber llegado a situaciones límite, donde la conflictividad social adquiere una magnitud que obliga la apertura de un diálogo y el planteamiento de una concertación social.”<sup>1</sup>*

También cabe señalar que el papel del Estado Benefactor como elemento de cohesión de la sociedad costarricense tuvo muchos logros en cuanto a salud, educación formación democrática, y bienestar social en general, pero a la vez esa predominancia del Estado provocó que la sociedad civil no se desarrollara ampliamente.

En el caso de Costa Rica, si bien es cierto el Estado ha sido poderoso en relación con la sociedad civil, no ha sido totalizante, y hay espacios donde surgen relaciones y tipos de organización de la ciudadanía.

Hasta este punto se detecta una exclusión de la sociedad civil en el debate de temas de interés nacional y cuando se pidió la participación de sectores sociales se hizo para darles la oportunidad de opinar, como mecanismo de legitimación a favor del Gobierno.

---

<sup>1</sup> Rojas, Manuel. *Op. Cit.* P. 125-126

Aun así, no se dejan de lado las amplias movilizaciones de protesta de los campesinos, sindicatos y maestros por ejemplo, como formas de acción y manifestación de estos sectores.

De forma paralela, prevaleció el tipo de negociación entre los partidos mayoritarios tradicionales, acuerdos donde excluyeron otros grupos de la sociedad. Ejemplo de ello fue el llamado Pacto Figueres-Calderón de marzo de 1995, donde los hijos de los caudillos políticos históricos y líderes de las principales fuerzas políticas en el bipartidismo tienen un acercamiento y llegan a acuerdos en el marco de las reformas de la década de los noventa en cuanto a transformación del Estado.<sup>1</sup>

Para la siguiente administración, se siguió y amplió el camino de la concertación social, pero con un entorno social y político diferente. El elevado abstencionismo de las votaciones de 1998 con un 30.01% de personas que no votaron, en comparación con las elecciones de 1994 donde éste había sido de un 18.9 %, revelaba una variación en el comportamiento del electorado. Además, la estrecha victoria de Miguel Ángel Rodríguez del PUSC quien derrotó a José Miguel Corrales del PLN por apenas un 2.4% y una mayor adjudicación de escaños a los partidos minoritarios en el Parlamento, fueron otras señales de una tendencia cambiante al sistema bipartidista que imperaba en Costa Rica desde 1983.<sup>2</sup>

Varios autores coinciden en que el elevado abstencionismo fue el reflejo de la desconfianza del electorado hacia el Gobierno y los partidos políticos. Entre una lista de hechos emblemáticos de esta pérdida de confianza se pueden enumerar la quiebra del Banco Anglo entre otros escándalos de corrupción, “el pobre desempeño económico de la administración Figueres... luego de muchas expectativas que en este terreno creó en el electorado”, el escándalo del viaje de dirigentes del PUSC incluido el candidato Rodríguez Echeverría para visitar a Carlos Hank González<sup>3</sup>, así como el fraude interno en la

---

<sup>1</sup> Vid. Rodríguez María Elena. **Prensa y política en Costa Rica: Acercamiento al pacto Figueres-Calderón** en la Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica. Setiembre 1998. Número 81.

<sup>2</sup> Vid. Hernández Gerardo. **Tendencias electorales y sistema de partidos en Costa Rica 1986-1998**. En Rovira, Jorge (editor). **La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI**. San José, Costa Rica. Editorial de la Universidad de Costa Rica.

<sup>3</sup> Líderes del PUSC viajaron a México en mayo de 1997 para reunirse con el empresario Carlos Hank González, presumiblemente para conseguir fondos para la campaña. Dicho encuentro tuvo lugar en la finca de Hank González, ubicada en Toluca, México, entre el 18 y 20 de mayo. Asistieron Miguel Ángel

convención del PLN y los conflictos del candidato José Miguel Corrales con otros sectores del liberacionismo.<sup>1</sup>

### 5.1.6 Foro Nacional de Concertación

Con este panorama, la administración Rodríguez necesitaba algún mecanismo para legitimar las reformas de liberalización de la economía que quería impulsar. Es así como surge a partir del 13 de julio de 1998 el “Proceso de Concertación” denominado también “Foro Nacional de Concertación”<sup>2</sup>.

Sobre esta iniciativa comentan tres académicos nacionales:

*“Sin duda alguna, el Proceso de Concertación Nacional desarrollado el año pasado es el intento más estructurado y sistemático realizado hasta la fecha en esta materia. Pero esta experiencia tiene sustento en tradiciones de largo aliento tanto como en iniciativas menos ambiciosas de más reciente realización.”*<sup>3</sup>

El proceso de “Concertación Nacional” significó la creación de un mecanismo de participación que incluía diversos actores sociales del sistema político costarricense. La siguiente tabla expone la amplia participación en el Proceso de Concertación:

---

Rodríguez, virtual candidato presidencial del PUSC, el exmandatario Rafael Angel Calderón, así como los exministros Rolando Laclé y Roberto Rojas. La reunión generó un escándalo político pues, según el diario The Washington Post, el dirigente mexicano era investigado por el gobierno de EEUU por supuesto lavado de dólares.

<sup>1</sup> Vid. Rovira, Jorge. **¿Se debilita el bipartidismo?** En Rovira, Jorge (editor). **La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI.** San José, Costa Rica. Editorial de la Universidad de Costa Rica.

<sup>2</sup> El proceso se amparó en el Decreto Ejecutivo 27106-MP publicado en la Gaceta N° 122 del 25 de Junio de 1998, el cual emitía el proceso de concertación y su reglamento.

<sup>3</sup> Barahona, Manuel y otros *Op.Cit.* P. 56.

**Tabla # 7**  
**Organizaciones participantes del Proceso de Concertación Nacional**

Asociación Bancaria Costarricense (ABC)	Comité Sociolaboral.
Asociación China de Costa Rica	Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo Comunal (CONADECO)
Asociación Cívica Transparencia Internacional	Confederación Universitaria Nacional (CUN)
Asociación Cristiana de Jóvenes (ACJ)	Consejo Nacional de Cooperativas (CONACOOOP)
Asociación de Pequeñas y Medianas Empresas (ASOPYMES)	Delegados del Gobierno
Asociación Nacional de Pensionados (ASNAPE)	Federación Costarricense de Trabajadores Autónomos (FECOTRA)
Asociación Proyecto Caribe	Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente (FECON)
Bloque Magisterial: ADEP, ANDE, APSE, SEC	Foro Autónomo de Mujeres
Cámara de Agricultura	Foro de Mujeres Costarricenses
Cámara de Bancos Privados e Instituciones Financieras de Costa Rica	Frente Agrario de Organizaciones Sociales (FAOS)
Cámara de Comerciantes de Seguros	Fundación AMBIO (AMBIO)
Cámara de Comercio	Fundación Integral Campesina (FINCA)
Cámara de Exportadores de Costa Rica (CADEXCO)	Integridad Democrática
Cámara de Industrias de Costa Rica (CICR)	Junta Nacional Forestal Campesina (JUNAFORCA)
Cámara de Productores de Aplicaciones Informáticas (CAPROSOFT)	Mesa Nacional Campesina (MNC)
Cámara Nacional de Comerciantes Detallistas (CANACODE)	Mesa Nacional Indígena de Costa Rica (MNI)
Cámara de Talleres	Movimiento Solidarista Costarricense (MSC)
Cámara Puntarenense de Pescadores	Partidos Políticos (Jefes de Fracción) PLN, PUSC, Movimiento Libertario, Fuerza Democrática, Renovación Costarricense, Integración Nacional, PALA
Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI)	Red de organizaciones Privadas
Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de la Justicia (CONAMAJ)	Sociedad de Seguros de Vida del Magisterio Nacional
Comisión Nacional para el Rescate de Valores	Unión de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP)
Comité de Alta Tecnología de la Cámara Costarricense Norteamericana de Comercio (American Chamber)	Unión de Pequeños Agricultores (UPANACIONAL)
Comité Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMIPE)	

**Fuente:** Proceso de Concertación. Directorio general de las organizaciones participantes, MIDEPLAN <http://www.mideplan.go.cr/Concertacion/Organizacion/Directorios>  
Elaboración propia.

La Concertación fue diseñada en cuatro etapas: a) Preparatoria (Consulta, definición temario, convocatoria y presentación de la visión del Gobierno sobre los tópicos y problemas seleccionados), b) diálogo con la sociedad civil, c) mediación y d) Seguimiento y verificación. La siguiente tabla resume por fases los propósitos, instrumentos y resultados de La Concertación:

**Tabla #8**  
**La Concertación. Propósitos, Instrumentos Y Resultados. Resumen Por Fases**

Fases	Objetivos	Mecanismos e Instrumentos	Resultados
<b>1. Consulta, definición temario y convocatoria</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Establecer marco normativo de interrelación de actores sociales.</li> <li>- Delimitar temario o agenda de la concertación.</li> <li>- Integrar el Foro de la Concertación Nacional.</li> <li>- Establecer garantías a las y los participantes en el proceso.</li> <li>- Presentar la visión gubernamental sobre el temario: a) Formular un diagnóstico actualizado sobre los temas incluidos en la concertación, b) precisar propuestas viables de solución a los problemas y tópicos planteados en la concertación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sondeos a nivel de partidos políticos.</li> <li>- Reuniones con representantes de diversos sectores y organizaciones de la comunidad nacional.</li> <li>- Seminario sobre concertación nacional 17 al 19 de marzo.</li> <li>- Estudios diagnósticos de base.</li> <li>- Formulación recomendaciones de política.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aprobación Decreto No. 27106-MP/98, que define los propósitos, temario y estructura de la concertación.</li> <li>- Integración del Foro de la Concertación Nacional, sus Comisiones y sus distintos órganos: Mesa Coordinadora, Secretaría Técnica, etc.</li> <li>- Documentos gubernamentales a operar como base de las deliberaciones en la concertación</li> </ul>
<b>2. Diálogo con la sociedad civil</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Someter a consideración de la sociedad civil el diagnóstico y las propuestas gubernamentales respecto al temario de la concertación.</li> <li>- Retroalimentar la visión gubernamental.</li> <li>- Alcanzar acuerdos nacionales sobre los temas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instauración de las Comisiones de trabajo (7 específicas y el Consejo Superior de Trabajo como comisión ad hoc para el análisis de los temas laborales).</li> <li>- Plenario del Foro para analizar los desacuerdos registrados en la primera ronda de trabajo por comisiones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informes de Comisiones: registran más de 150 acuerdos alcanzados por consenso.</li> <li>- Acta del Plenario del 30 de octubre de 1998.</li> </ul>
<b>3. Mediación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dirimir las controversias suscitadas en Comisiones y en el Plenario del Foro.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reuniones e Informes de la Comisión de Mediación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La instancia de mediación trasladó a la Presidencia de la República la resolución de las controversias. Esto originó la convocatoria a un segundo plenario del Foro (24 de noviembre de 1998).</li> </ul>
<b>4. Seguimiento y verificación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Traducir los resultados de la concertación en proyectos de ley, decretos, políticas públicas y acciones de la sociedad civil organizada.</li> <li>- Verificación del cumplimiento de acuerdos y seguimiento a su avance.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboración de proyectos de ley y decretos ejecutivos</li> <li>- Informes periódicos de la Comisión de Verificación</li> <li>- Seguimiento a los acuerdos a nivel de las diversas instancias y sectores involucrados en el FCN</li> <li>- Cabildeo ante Asamblea Legislativa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proyectos de ley.</li> <li>- Decretos.</li> <li>- Decisiones de política pública y de la sociedad civil.</li> <li>- Informes de la comisión de verificación: sistema de seguimiento.</li> </ul>

**Fuente:** Barahona, Manuel. Gallardo, Roberto y Sojo Carlos **El Proceso de Concertación Nacional en Costa Rica: Balance y Perspectivas.** San José, 8 de Marzo de 1999. Pp. 21

En una primera etapa previa a la emisión del decreto de creación de la Concertación, se realizó una etapa de consulta en diversos sectores sociales, con un importante papel de las universidades estatales y la Iglesia Católica, instituciones que fueron incluidas por su credibilidad. Además, el Ejecutivo definió una lista de diez temas por abordar<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Los temas fueron: Asignaciones familiares, cesantía, corrupción, desarrollo rural, libertades sindicales, pensiones, política salarial, seguros, servicios ambientales y telecomunicaciones.

Puntos que vale la pena rescatar del marco conceptual de la Concertación son los siguientes. Por un lado, los procesos de concertación pueden ser generales o acotadas. En el caso de una concertación general se refiere a una agenda extensa y de diversos temas; en el caso de una concertación acotada más bien se remite a temas específicos que las partes hayan acordado previamente.

En cuanto a participantes pueden ser corporativos o pluralistas. Por ejemplo, la negociación tripartita entre Gobierno, empresas y trabajadores concertación corporativa es la más frecuente. La concertación que nos ocupa es de tipo pluralista, donde se incluyen más sectores.

Otro factor importante en un proceso de concertación es que éste es regido por la regla de consensos para adoptar decisiones. De ahí que en el caso de una concertación no opera la regla de la mayoría sino que un acuerdo siempre debe ser consensual.

Por último, es imperativo definir el carácter del poder de decisión de la concertación. Una opción es la concertación consultiva la cual marca el camino en cuanto a la viabilidad política de decisiones. La otra opción es la concertación resolutive, la cual significa un mandato de ejecución, ya no de consulta sino, de las decisiones acordadas en la concertación.

La concertación resolutive tiene alcances que trascienden el acuerdo social y van a la estructura del sistema político mismo. Barahona expresa:

*“...las experiencias resolutive suponen nuevas formas de gestión política, que trascienden los límites naturales de los sistemas democráticos representativos. Crean espacios nuevos para la iniciativa política y legal más allá del poder ejecutivo, los poderes locales o los parlamentos.”<sup>1</sup>*

Se tiene que el Ejecutivo en 1998 convocó a una concertación consultiva pluralista de tipo general per delimitada por diez temas que abordaron comisiones integradas por representantes de diversos sectores.

Los autores describen la dinámica de la etapa de diálogo con la sociedad civil de la siguiente forma:

---

<sup>1</sup> Barahona, Manuel y otros. *Op. Cit.* P. 7.

*“...la Mesa Coordinadora dispuso que las deliberaciones se realizarían mediante Comisiones en tanto que el Plenario del Foro conocería de las divergencias suscitadas a lo largo de las seis semanas previstas para el trabajo en Comisiones... la dinámica de las Comisiones se inicia con el conocimiento de los documentos oficiales y la reacción ante los mismos. Pero rápidamente, diversos actores sociales incluyen en la corriente de las deliberaciones la discusión de sus puntos de vista, diagnósticos y proposiciones...”<sup>1</sup>*

Tras siete semanas de trabajo las comisiones generaron informes, para los cuales se propuso el 12 de octubre de 1998 como fecha límite para presentar objeciones y observaciones. En la etapa de mediación, las divergencias no resueltas vía comisiones quedaron como materia para el Plenario del Foro. Surgió una propuesta de la Mesa Coordinadora para introducir la figura del “alto grado de acuerdo” (75% de la membresía de una comisión o en el Plenario en favor de una determinada tesis) alterando las reglas iniciales del juego. Este hecho generó una pérdida de credibilidad en el proceso por unos sectores. No se logró un acuerdo en los algunos temas, pero sí se lograron muchos acuerdos por consenso.

Se prosiguió con un proceso de mediación donde el 3 de noviembre de 1998, la Junta de Mediadores<sup>2</sup> tras analizar los resultados de la concertación, recomendó:

*“a) que en los temas donde se alcanzó un acuerdo unánime o claramente mayoritario (alto grado de acuerdo), la Presidencia de la República someta a consideración de la Asamblea Legislativa los proyectos de leyes derivados de tales acuerdos, b) que el Poder Ejecutivo propicie las “soluciones más adecuadas” en los aspectos donde no se hubiesen alcanzando acuerdos unánimes o de mayoría calificada (75%).”<sup>3</sup>*

Tras la recomendación, el Ejecutivo convocó a una segunda plenaria del Foro y siguió con la etapa de cumplimiento y verificación de acuerdos mientras enviaba a la Asamblea Legislativa los proyectos sustentados en los acuerdos de la Concertación. Los

---

<sup>1</sup> Barahona, Manuel. *Op. Cit.* P. 25.

<sup>2</sup> Integrada por los Expresidentes de la República José María Figueres, Rafael Ángel Calderón, Oscar Arias, Luis Alberto Monge, Rodrigo Carazo, José Joaquín Trejos y Mario Echando. Además el Arzobispo de San José, Román Arrieta Villalobos y las Vicepresidentas de la República Astrid Fischel y Elizabeth Odio.

<sup>3</sup> Barahona, Manuel y otros. *Op Cit.* P. 26.

autores recalcan que no hubo condiciones para el acompañamiento de la sociedad civil en la fase de traducción de los acuerdos en iniciativas de ley y acciones de política pública.

El proceso tuvo algún éxito en la medida que sentó una gran diversidad de actores a discutir con el Gobierno y a dialogar entre sí. La Concertación consiguió la suscripción de más de 150 acuerdos vía consenso entre los participantes.

No obstante de forma posterior al proceso, varios sectores declararon que en un balance general la Concertación fracasó, no tanto como una experiencia válida, pero sí decepcionó en función de sus resultados. Se señaló que la Administración de Miguel Ángel Rodríguez no cumplió los acuerdos de la Concertación, al mismo tiempo que los partidos políticos mayoritarios tampoco cumplieron en la Asamblea Legislativa con los acuerdos.<sup>1</sup>

### 5.1.7 “Combo del ICE” y Comisión Especial Mixta del ICE

Es entorno al asunto de las telecomunicaciones, uno de los temas del Foro de Concertación Nacional, donde posteriormente estalló la protesta social por la aprobación en primer debate del Proyecto de Ley para el Mejoramiento de los Servicios Públicos y Telecomunicaciones y la participación del Estado que llegó a conocerse como el “Combo del ICE”.

Como antecedente, ya desde la administración de José María Figueres se hablaba de la posibilidad de privatizar el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). Por ejemplo, en el informe de la CADI, presidida por Eduardo Lizano, se hablaba de la venta de activos del Estado como mecanismo para reducir la deuda interna.

Hernández describe la estrategia inicial del gobierno de Rodríguez en cuanto al tema de la modernización de telecomunicaciones en Costa Rica:

*“...la administración Rodríguez Echeverría solicitó en un primer momento, durante la primera legislatura —abril de 1999— en el periodo de sesiones extraordinarias, convocó a los diputados para discutir la Modernización del ICE, a partir de la modificación a tres artículos de la Constitución*

---

<sup>1</sup> Vid. Entre otros, La Nación. **Señalan fallas en concertación** lunes 17 de julio 2000.

*Política (188, 189 y 190), con el objetivo de crear un nuevo marco jurídico para las entidades autónomas...”<sup>1</sup>*

Sin embargo, no se lograron concretar esas reformas a la Constitución. En ese mismo mes de abril de 1999, tres proyectos diferentes referentes al ICE se trabajaban en la Comisión de Administración y Gobierno de la Asamblea Legislativa. Un acuerdo entre las fracciones mayoritarias del PLN y el PUSC funden los proyectos en la iniciativa legislativa Ley para el Mejoramiento de los Servicios Públicos y Telecomunicaciones y la participación del Estado.

Ante la negativa a las reformas constitucionales sobre el marco de las entidades autónomas del Estado, el Gobierno giró su atención a los acuerdos de Concertación en el área de telecomunicaciones para legitimar la reforma al ICE, y así impulsar el proyecto que estaba en la Asamblea Legislativa. En este proceso los partidos tradicionales, PLN y PUSC, tuvieron un papel preponderante.

Es así como el 20 de marzo del 2000, 45 diputados del PUSC y del PLN votan en primer debate el proyecto del “Combo del ICE” con la inmediata y amplia oposición de diversos sectores de la sociedad civil a través de manifestaciones.

Un movimiento social se gestó desde el mismo 20 de marzo de ese año, y protestas a través de todo el país se sucedieron con bloqueos de calles, manifestaciones y marchas, ejemplo de esto fue la manifestación masiva a la Casa Presidencial del 23 de marzo.

En esta ocasión, hubo una serie de propuestas ante un conflicto de una magnitud considerable y no vista en el país desde por lo menos tres décadas. El 25 de marzo la Asociación Nacional de Educadores (ANDE) y la Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza (APSE) propusieron nombrar una comisión de notables. El 26 de marzo el Arzobispo de San José, Monseñor Román Arrieta publicó un llamado a la calma en el Foro del periódico la Nación.

Los partidos minoritarios de Fuerza Democrática (FD) y el Movimiento Libertario se unieron a las manifestaciones para protestar, y el PLN empezó a alejarse de su postura

---

<sup>1</sup> Hernández, Evelyn. **Análisis de Coyuntura. El Combo ICE 20 de marzo al 4 de abril 2000** Artículo para el curso de Técnicas de Investigación Aplicada a la Ciencia Política de la Maestría Centroamericana en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica.

inicial ante el proyecto. Los sindicatos se negaron a negociar si no se retiraba el proyecto de la corriente legislativa. Las manifestaciones contaron con el apoyo de los sindicatos, los partidos minoritarios, los estudiantes universitarios y de secundaria y distintos sectores de la ciudadanía costarricense de todo el país.

En esta coyuntura se presenta un antecedente importante para nuestro estudio. El 4 de abril de 2000 en el cuarto piso del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) se conformó una Comisión Mixta Especial con el propósito de dictaminar un texto alternativo, como respuesta para resolver el conflicto.

A diferencia de casos anteriores, en esta oportunidad hubo una manifestación social que se canalizó por movilización en las calles y otros espacios sociales. El escenario es muy diferente por ejemplo como el que existió en la aprobación de los PAE I y II. La comisión tuvo la siguiente composición:

**Tabla # 9**  
***Conformación Comisión Especial Mixta del ICE, creada el 4 abril 2000.***

<b>Participantes</b>	<b>Sector Representado</b>
Eliseo Vargas, Walter Céspedes, Vanessa Castro, Carlos Vargas.	PUSC
Guido Monge, Rafael Arias, Guillermo Constenla.	PLN
Otto Guevara	ML
José Merino	FD
Ronulfo Jiménez	Representante Gobierno
Eugenio Pignataro	UCCAEP
María del Pilar Ureña y William Vargas	Pastoral Social de la Iglesia Católica y comunidades
Rolando Portilla	Sector Ambiental
Eva Carazo	Sector Estudiantil
Ricardo Segura, Fabio Chaves, Jorge Arguedas	FIT

**Fuente:** Informe Final Representación Social Comisión Especial Mixta del ICE  
Tabla elaboración propia

Sobre la protesta contra este proyecto y la movilización subsiguiente, afirmó en su informe la representación social de la Comisión Especial Mixta del ICE:

*“La lucha contra la aprobación y por el retiro del Combo del ICE es la más importante lucha desarrollada en Costa Rica contemporánea. Esta lucha fue resultado de un movimiento social plural, multisectorial, intergeneracional, que contó con manifestaciones de apoyo en todo el*

*territorio nacional. Pos su alcance y significado es incluso más importante que la mítica lucha contra ALCOA...*<sup>1</sup>

La Comisión Especial sesionó por primera vez el 27 de abril de 2000 y “consistió básicamente en una definición política de los diferentes sectores, delimitando las expectativas y posiciones frente al proceso...”<sup>2</sup>

Se observa como a pesar de que el tema de telecomunicaciones se abordó en la Concertación, el proyecto de ley que se intentó aprobar no era acorde con la posición de los sectores sociales organizados y no contó posteriormente con el aval de mucha de la población la cual protestó y logró detener el proyecto.

Es relevante que la formación de una Comisión Especial Mixta como escenario y mecanismo de participación y posible toma de decisiones —aunque la comisión no resolviera sobre el fondo y solo pospuso el conflicto—. El grueso de la opinión pública estuvo en contra de que el bipartidismo aprobara en primer debate un proyecto de tal relevancia, “a espaldas del pueblo” como popularmente se calificó. También, con este proceso, la Concertación anterior perdió credibilidad. De ahí que en aquella Comisión Especial Mixta del ICE fuera consecuente insertar a los sectores de la sociedad civil con voz dentro del escenario de toma de decisiones, como fiscalizadores de las decisiones que ahí se adoptaran, y promotores de alternativas.

En este apartado 5.1 y sus subdivisiones, se ha mostrado como desde el inicio de la década del ochenta hasta el pasado reciente ha existido una evolución en el proceso de toma de decisiones de interés nacional y la participación en estos procesos de la sociedad civil y los grupos de presión.

En síntesis, se delinearán dos características especiales que se remarcan. En primer plano ha habido a través del periodo una tendencia a la inclusión en el debate de más sectores. Al inicio del periodo es palpable que la toma de decisión y discusión es copada por los partidos dominantes y en algunos casos las cámaras empresariales, y hay una exclusión de otros sectores. Eso evoluciona, por necesidad de legitimidad, de inclusión o captación de espacios por sectores, a un proceso de diálogo intersectorial entre grupos

---

<sup>1</sup> Representación social Comisión Especial Mixta del ICE. **Informe Final, construyamos juntos un nuevo ICE.** P.11 (Documento no tiene fecha).

<sup>2</sup> *Ibid.*; P. 26

organizados de diverso origen donde no sólo se les consulta sino que cada vez más se les hace partícipes de la discusión y formulación de decisiones.

Un segundo elemento que resalta es que si bien en la década de los ochenta, el sistema político generaba respuestas y decisiones a través de un poder más centralizado, como en el caso de los PAE. Ya a partir de la mitad de los noventa, la sociedad civil parece tener un mayor espacio de incidencia, y en los casos del Acuerdo Nacional Razonable, La Concertación Nacional, y el Combo del ICE, el sistema es más plural y de mayor apertura. Sin embargo, encuentra la dificultad de dar respuestas claras a los dilemas que están en juego y más bien parece que las soluciones se postergan.

## 5.2 Comisiones Especiales Mixtas

Este apartado analiza las Comisiones Especiales Mixtas como escenarios de trabajo y de participación de distintos sectores y representantes. Arias explica que en el periodo de 1998-2002, se formaron 16 Comisiones Especiales Mixtas para diversos temas, pero con el factor común de incorporaron a sectores de la sociedad civil.<sup>1</sup>

Para Arias:

*“Las Comisiones Especiales Mixtas que se integran en la Asamblea Legislativa se constituyen en el mecanismo de mayor aproximación entre Parlamento-Ciudadanos en el nivel de discusión de temas y deliberación... Es la única estructura institucional en que se le da cabida a la participación directa como miembro activo permanente del panel, a diferencia de las audiencias, comparecencias y citaciones que tienen un sustrato esporádico.”<sup>2</sup>*

El siguiente cuadro resume las comisiones mixtas del periodo 1998-2002:

---

<sup>1</sup> Arias, Bernal. **Informe Gestión Parlamentaria Costa Rica año 2001**, 8vo informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

<sup>2</sup> *Ibid.* P.14.

**Cuadro # 3**  
***Comisiones especiales mixtas aprobadas en el periodo 1998-2002***

No. Expediente	Nombre de la Comisión Especial Mixta (CEM)	Año de creación
13.169	CEM para que se determine la viabilidad de la venta de activos del Estado	1998
13.272	CEM para que investigue la situación portuaria actual y su proyección hacia puertos de tercera generación	1998
13.406	CEM para que estudie la situación general del sector agropecuario ante la globalización.	1998
13.511	CEM para que estudie el proyecto de ley de regulación del servicio público de transporte remunerado de personas en vehículos.	1999
13.691	CEM para que estudie el proyecto de Ley de Protección al Trabajador	1999
13.512	CEM para que estudie el Proyecto de Ley de modificación de la ley No. 7531 del 1 de junio de 1995.	1999
13.706	CEM para que redacte un proyecto de Ley que defina la carga tributaria sobre licores, cervezas, cigarrillos, para financiar un plan integral sobre protección del alcohólico, adulto mayor, niños y niñas en riesgo social, para rehabilitación del alcohólico y farmacodependiente, apoyo a las labores de la Cruz Roja y derogatoria de impuestos menores.	1999
13.714	CEM ampliada a sectores (instituciones, usuarios y Cámaras interesadas) que analice a profundidad el plan de transporte remunerado de personas por autobuses y su impacto en los diversos factores sociales.	1999
13.823	CEM para que analice el sistema integral de apoyo que requiere la pequeña y mediana industria costarricense, para fortalecer su competitividad y su internacionalización Asimismo, deberá dictaminar y proponer proyectos de ley.	1999
13.919	CEM para que atienda, reciba sistemáticamente e introduzca alternativas que se aprueben como producto de las proposiciones de los diferentes sectores de la sociedad costarricense, en relación con el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)	2000
14.016	CEM que estudie y redictamine los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)	2000
14.112	CEM para que estudie los problemas sobre la Deuda Pública, sus causas y consecuencias.	2000
14.282	CEM para que estudie y dictamine el Proyecto General de Cooperativas (Exp 14.191)	2001
14.323	CEM para que estudie la situación actual de desarrollo de la Provincia de Limón y proponga legislación que considere conveniente para que efectivamente se promueva el desarrollo de la Provincia.	2001
14.477	CEM que estudie , analice y dictamine los proyectos sobre libertad de prensa y libertad de expresión que se encuentran en la corriente legislativa; así cómo, aquellos nuevos que se ingresen al parlamento sobre este tema.	2001
14.641.	CEM que propondrá la formulación de una ley general sobre el Régimen Jurídico Costarricense "Código General de Costa Rica"	2002
14.854	Comisión especial mixta que tendrá como objetivo principal la búsqueda de soluciones estructurales al desequilibrio de las finanzas públicas, a través de la promoción de un pacto fiscal que involucre a todos los sectores de población en la solución al problema del déficit fiscal y en la búsqueda de nuevas alternativas de desarrollo económico para el bienestar de las y los costarricenses; a tal efecto tendrá facultades para estudiar, analizar, proponer y dictaminar los proyectos de ley que sirvan al cumplimiento de este objetivo. (CEMPF)	2002 (aprobado en periodo 2002-2006)

Tomado de Arias, Bernal. **Informe Gestión Parlamentaria Costa Rica año 2001**, 8vo informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Pp.15-17  
Reelaboración propia.

Se pueden subdividir estas CEM en tres categorías. Primero, aquellas formadas para analizar o diagnosticar algún tema de interés particular de algunos sectores específico o algunas regiones.

Luego se pueden delimitar las que tienen el objetivo de analizar un cuerpo legislativo específico o proyecto de ley para generar un dictamen sobre el texto propuesto.

Por último, se señalan las CEM que se crean para la toma de decisiones sobre temas de interés nacional, como el caso de la “Comisión del ICE” (a la luz de los eventos que la precedieron), así también como la CEMPF.

Para el periodo 2002-2006 en la Asamblea Legislativa se conforma la CEMPF, la cual es el centro de este estudio, así como la Comisión Especial Mixta que tiene por objeto el estudio del Proyecto de Fortalecimiento del ICE.

### **5.3 Grupo de la Tercera República**

Posteriormente a las manifestaciones de “El Combo”, hubo reuniones entre diferentes sectores sociales y productivos, en razón de lo que había pasado y en función de preocupaciones comunes relacionadas con iniciativas como los tratados de libre comercio y el futuro del país en general. Estas reuniones entre sectores como la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP) y la Cámara de Exportadores de Costa Rica (CADEXCO) se hicieron frecuentes a partir de octubre de 2000, y se convirtieron en un diálogo entre los sectores sobre sus intereses y preocupaciones ante la situación del país y su visión a futuro.

Es así como surge la “Propuesta de los Sectores Productivos Costa Rica: Hacia la Tercera República frente a los desafíos nacionales del siglo XXI”, con base en la coincidencia de principios de las partes, el diagnóstico de la situación del país y una visión de estrategia de desarrollo a largo plazo. Esta propuesta fue firmada el 11 de mayo de 2001 por CADEXCO, ANEP y la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum, (CTRN). El texto inicialmente fue firmado por los representantes Antonio Burgués,

presidente de la CADEXCO, Albino Vargas, Secretario General de la ANEP, y Gilberth Brown Young, Secretario General de la CTRN.

Se realizó un proceso de divulgación del documento, a través de reuniones con entes como la Conferencia Episcopal, el Consejo Nacional de Rectores y los partidos políticos. Es así como el Movimiento Solidarista suscribió el documento en diciembre de 2001, y el Consejo Nacional de Cooperativas (CONACOOB) firmó en agosto de 2002 a pesar de haberse incorporado al proceso grupal en abril de 2002.

El documento afirma que el objetivo de la Tercera República es el siguiente:

*“Lo que los Sectores Productivos pretendemos en esta propuesta es señalar líneas de trabajo para enfrentar los retos que surgen del diagnóstico de la situación actual, tanto en lo económico, social como político...”<sup>1</sup>*

Sobre este esfuerzo de diversos sectores, la asesora de CADEXCO Doris Osterlof, explica que surgió:

*“ante la conclusión de que el país no tenía rumbo claro y no se veía en los partidos políticos una propuesta sobre cómo orientar el desarrollo nacional, después de más de quince años de aplicación de las medidas de ajuste estructural.”<sup>2</sup>*

El texto pretendió ser una propuesta para el desarrollo a largo plazo de Costa Rica, que abordaba ciertas áreas estratégicas. En lugar de denominarlo un modelo de desarrollo, el documento propuso más bien un sistema de desarrollo apoyado en un proyecto el cual plantea políticas en las áreas de desarrollo humano, de fortalecimiento de la democracia, política macroeconómica, política productiva, laboral, educativa, tecnológica, de infraestructura y ambiental.

El documento revela que más que una propuesta, era una selección y delimitación de los temas que proponen deben tratarse como prioritarios en un debate nacional para acordar un sistema de desarrollo. El documento diagnostica y propone líneas generales de debate y prioridades de trabajo, pero no propone las medidas concretas para ser adoptadas.

---

<sup>1</sup> **Propuesta de los Sectores Productivos Costa Rica: Hacia la Tercera República frente a los desafíos nacionales del siglo XXI.** ANEP, CADEXCO, CTRN. San José, Costa Rica. Mayo 2001

<sup>2</sup> Osterlof, Doris. *¿Por qué requiere Costa Rica un Pacto Fiscal?* Revista Fragua. Año V. No.3 San José, Costa Rica. 2002 P. 16-17

Se da prioridad a cuatro acciones: generación y utilización de conocimiento, una economía de dos motores (desarrollo y fomento de la producción para el mercado interno y el mercado externo), redistribución de oportunidades, y una efectiva participación ciudadana en definición de políticas y control ciudadano.

Adicionalmente, a estas cuatro áreas de prioridades de la propuesta de los autodenominados grupos productivos, se agregó una prioridad transversal a todos los temas que fue la necesidad de resolver los problemas de las finanzas públicas y el tema fiscal.

Es importante señalar que el documento de los grupos productivos, desde 2001, vislumbraba la necesidad dentro de la política macroeconómica de un Pacto Fiscal.<sup>1</sup> Dentro del escrito se hacen dos observaciones desde distintos ángulos de la importancia de solucionar el problema. Por un lado, desde el enfoque económico se afirma que:

*“El impacto de la deuda interna, conjuntado con que la caída en las exportaciones, produce un mayor déficit en la cuenta corriente con relación al PIB (5.2% en el 2000), lo que obligaría a recurrir a un mayor endeudamiento externo. Estos son obstáculos para un verdadero crecimiento, como sería el llegar a un 6% sostenible. A lo anterior debe sumarse el poco énfasis en la microeconomía, lo que pone en peligro la estabilidad que buscan las medidas macroeconómicas.”<sup>2</sup>*

Por otro lado, desde una perspectiva social, el texto afirma que:

*“...las medidas de contención del gasto público como mecanismo para enfrentar el déficit fiscal y la deuda interna, implican también una reducción del financiamiento en general, y de la inversión en particular, de los programas sociales”<sup>3</sup>*

Ya desde otro ángulo, un punto que se debe valorar es el de la participación ciudadana. Ya se ha mencionado que ésta era una de las cuatro prioridades de los sectores productivos.

---

<sup>1</sup> Vale señalar que el documento no hace explícita una definición de qué es lo que concibe como Pacto Fiscal

<sup>2</sup> **Propuesta de los Sectores Productivos Costa Rica: Hacia la Tercera Republica frente a los desafíos nacionales del siglo XXI.** *Op. Cit.*

<sup>3</sup> *Idem.*

La conformación del Grupo de la Tercera República es un antecedente inmediato de las CEMPF. Son los miembros de este grupo los que a la postre ganan un espacio como la gran mayoría de asesores externos de la CEMPF. Martínez señala:

*“Del las siete organizaciones de sociedad civil participantes cinco eran parte del proceso denominado la Tercera República: ANEP, CADEXCO, CONACOOOP, CTRN, y el Movimiento Solidarista. Esta participación fue muy innovadora dado que constituyó un ejemplo de “las alianzas no tradicionales entre empresarios y sindicalistas, que en algunos casos lograron participación e incidencia directa en instancias de elaboración políticas” (Estado de la Nación, 2003:331). Más aún, la propia creación de la Comisión Mixta fue producto de alianzas novedosas que no se crearon para abordar el pacto fiscal sino para pensar una propuesta de país.”<sup>1</sup>*

Los miembros que no son de la Tercera República, pero logran también una representación son UCCAEP —por su poder económico que se ha hecho presente desde los ochentas como se demostró en el apartado tras anterior— y el Foro Agropecuario.

#### **5.4 Antecedentes de acciones ante la problemática fiscal**

Durante el inicio de los ochenta el tema de la deuda interna no era un problema de agenda reconocido como tal, pues eran la deuda externa, el ajuste estructural y los problemas de estabilidad económica y a los conflictos regionales las principales preocupaciones visibles de los gobiernos.

*“...la gravedad del déficit comercial obligó al gobierno del licenciado Rodrigo Carazo a decretar la flotación del colón, en 1980. Esa política tuvo graves consecuencias: la devaluación superó el 500%, la inflación se elevó como nunca antes lo había hecho...Durante la administración de Luis Alberto Monge (1982-1986) se estableció el sistema de minidevaluaciones, con lo cual el colón recuperó, parcialmente, su valor...se aprobó el primer Programa de Ajuste Estructural en 1983; la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público pasó en 1984 y las empresas de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA) están a la venta desde 1985.”<sup>2</sup>*

<sup>1</sup> Martínez Julianna, **Participación Ciudadana y Pacto Fiscal: El papel de la Tercera República**. En: **Reforma Fiscal en Costa Rica**. (Varios autores). CEDAL. San José, Costa Rica. 2004.

<sup>2</sup> Fonseca, Elizabeth. **Centroamérica: Su historia**. San José, Costa Rica. Flacso, Educa. 4ta edición, 2001 P. 288-289.

La tendencia continuó con la aprobación del PAE II así como con la renegociación de parte de la deuda externa durante la administración de Oscar Arias Sánchez (1986-1990).<sup>1</sup> Durante la administración Arias,

*“En 1987 se aplicaron medidas contractivas en los gastos... producto principalmente de una disminución de la inversión en gastos de capital... y la no sustitución de plazas vacantes. En 1988 las medidas contractivas se ejecutaron por el lado de los ingresos los cuales crecieron en un 21,4%, especialmente por el establecimiento de nuevos sistemas impositivos y mecanismos eficientes de recaudación.”<sup>2</sup>*

En la década de los noventa, los problemas y las políticas de la década anterior así como un nuevo contexto nacional e internacional, empezaron a dar paso a una nueva agenda de preocupaciones. Ya la situación en Centroamérica había sobrepasado su momento más crítico, especialmente por el fin de la Guerra Fría, y la región dejó de ser foco central de cooperación internacional. En Costa Rica, la agenda nacional regresó al seno de las preocupaciones locales.

Según Azofeifa y Rojas, en 1989 y 1990 se aumentaron los gastos totales, principalmente los intereses dejando un resultado deficitario del orden en el PIB.

Como se mencionó en un apartado anterior, ya para 1992 el presidente Calderón (1990-1994) califica a la deuda interna como “el más grande problema con que se enfrenta el país”<sup>3</sup>

En el estudio **“Deuda Interna del Gobierno Central: Problemática y posibles soluciones”** de la Contraloría General de la República de julio de 1992 ya se reconoce que a causa de la deuda interna el gobierno tiene que:

*“aplicar en promedio casi una quinta parte del gasto corriente del Gobierno para financiar el pago de la deuda bonificada... constituye una fuerte limitante a la correcta acción que un Gobierno pueda llevar a cabo.*

<sup>1</sup> La Comisión Especial Mixta para estudiar los problemas sobre la Deuda Pública, sus causas y sus consecuencias. **Revista Parlamentaria** Volumen 9 No 3 diciembre 2001 P. 15.

<sup>2</sup> Azofeifa, Ana Georgina. Rojas Doris. **Costa Rica: estimación del déficit fiscal estructural y cíclico.** Serie Comentarios económicos No 199 Banco Central de Costa Rica, octubre 2000. P. 12.

<sup>3</sup> Información de **La Prensa Libre** del 27 de junio de 1992, citada en Contraloría General de la República, Dirección General de Estudios Económicos. **“Deuda Interna del Gobierno Central: Problemática y posibles soluciones”** Julio, 1992.

*Esto implica desmejorar muchos programas, especialmente los de carácter social y de inversión, para poder honrar tal deuda.”<sup>1</sup>*

Durante la administración Calderón se tomaron medidas como aumentar el impuesto de ventas, reducir las exoneraciones de ciertos tributos<sup>2</sup> y desarrollar la Lotería Fiscal, este último programa que motivaba a conservar las facturas timbradas para utilizarlas como boletos de lotería, esto con el fin de mejorar la recaudación.

*“En el lapso de 1991, se aplicaron fuertes medidas discrecionales contractivas para generar mayores ingresos... entre los factores que incidieron en este resultado está el aumento de la tasa del impuesto de (ventas) de 10% al 13% y el incremento de tarifas de bienes y servicios del sector público... en el bienio 92-93, el déficit fiscal fue prácticamente el mismo (1,4% y 1,6% como proporción del PIB), sin embargo se ejecutaron diferentes medidas discrecionales.”<sup>3</sup>*

Al final de la administración Calderón el problema persistía, y correspondió a la administración Figueres Olsen (1994-1998) abordar la dificultad fiscal. En esta administración se pueden señalar acciones en tres sentidos. Primero, hay un esfuerzo por tomar acciones ante el tema a través de un incipiente proceso participativo denominado “Acuerdo Nacional Razonable” impulsado en 1994, que se estudió anteriormente en este mismo capítulo.

En cuanto a las medidas económicas y la condición del déficit, según Azofeifa y Rojas, 1994 presentó un mayor déficit por las pérdidas producto de la quiebra y cierre del Banco Anglo Costarricense, el aumento en el pago de intereses y transferencias. También señalan una baja en los ingresos producto de la desgravación arancelaria.

En 1995 la entrada en rigor de las Leyes de Justicia Tributaria y Ajuste Tributario contribuyen a mejorar la recaudación en cuanto a los ingresos. En cuanto a los gastos, se ejecutan medidas como el programa de movilidad laboral (para reducir los costos del estado en el sector público) y la reducción en los gastos de capital y transferencias.

---

<sup>1</sup> Contraloría General de la República, Dirección General de Estudios Económicos. “**Deuda Interna del Gobierno Central: Problemática y posibles soluciones**” Julio, 1992. P. 11

<sup>2</sup> La Comisión Especial Mixta para estudiar los problemas sobre la Deuda Pública, sus causas y sus consecuencias. **Revista Parlamentaria** Volumen 9 No 3 diciembre 2001 P. 15.

<sup>3</sup> Azofeifa, Ana Georgina. Rojas, Doris. *Op.Cit.* P. 12.

En 1996, se formó la Comisión para el Análisis de la Deuda Interna (CADI) —ya antes citada— integrada por Ronulfo Jiménez, Oscar Rodríguez, Eduardo Lizano, Marco Tristán y Federico Vargas. Esta comisión se avocó a analizar a fondo el problema y al final presentó un informe con varias propuestas al Ministro de Hacienda de turno, Francisco Gutiérrez de Paula.

Para 1997, Azofeifa y Rojas señalan que:

*“se introdujeron algunas medidas fiscales, entre las que están: la reforma a la ley de impuestos a la propiedad de vehículos automotores, embarcaciones y aeronaves, la reducción de gastos superfluos, ... y la modificación del impuesto selectivo de consumo sobre combustibles.”*<sup>1</sup>

Otras acciones de ese periodo fueron la promulgación de una ley para sujetar a las instituciones del Estado al pago del impuesto sobre la renta (ley No. 7722, en 1997), una ley para condonar la deuda interna en poder de las instituciones del Estado (No. 7723 y No 8090) y una ley para sustituir la emisión de títulos de deuda interna por títulos en el exterior (Ley No. 7671 de 1997).<sup>2</sup>

Ya a partir de 1998 le correspondió a la administración Rodríguez Echeverría (1998-2002) asumir el gobierno y con ello heredaron la problemática. Según Azofeifa y Rojas en 1998 y 1999:

*“se dio un aumento en la tasa de crecimiento de los ingresos debido a las mayores entradas por la recaudación de los tributos en aduanas, renta, selectivo de consumo... en 1999 también este rubro se aumentó por concepto de impuesto sobre la renta como resultado de la aplicación de este gravamen, por primera vez, al Instituto Costarricense de Electricidad... sin embargo estas medidas no se reflejan en un menor déficit fiscal estructural. Por el contrario, en 1999 el pago de intereses continuó siendo el principal disparador del gasto gubernamental...”*<sup>3</sup>

En esta administración también se dio un esfuerzo de diagnóstico que ejecuta la Comisión ad-hoc de Exministros de Hacienda creada el 27 de junio de 2001. La comisión estuvo integrada por el Ministro de Hacienda de la Administración Rodríguez

---

<sup>1</sup> *Ibid.* P. 13.

<sup>2</sup> La Comisión Especial Mixta para estudiar los problemas sobre la Deuda Pública, sus causas y sus consecuencias. *Op. Cit.* P. 39.

<sup>3</sup> Azofeifa, Ana Georgina. Rojas Doris. *Op. Cit.* P. 13.

Alberto Dent, y los ex ministros Leonel Baruch, Francisco de Paula Gutiérrez, Thelmo Vargas, Rodolfo Méndez, Federico Vargas, Bernal Jiménez y Óscar Barahona.

El 4 de abril de 2002, en el último mes de la administración Rodríguez, la comisión presentó su informe y sus recomendaciones. Dicho informe sería un insumo para la administración entrante Pachecho de la Espriella (2002-2006).

Este informe se separa del realizado por la CADI en 1996. La CADI en aquella ocasión, sugirió entre las opciones para acabar el problema la venta de activos del Estado, sin embargo los hechos del “Combo” en 2000, crearon un ambiente hostil para este tipo de iniciativa. De ahí que la hipótesis de este estudio es que el informe de la Comisión Ad-hoc de Ex ministros de Hacienda tuvo que proponer soluciones omitiendo la venta de activos, por un motivo de coyuntura política.

Se puede concluir que el tema del déficit fiscal ha mantenido un crecimiento en dos sentidos desde finales de los ochenta y hasta el presente. Por una parte ha crecido como problema en la medida que su monto aumenta como porcentaje del PIB año con año.

Por otro lado, ha habido un crecimiento en la percepción de que algo debe hacerse sobre la deuda interna y el déficit fiscal, pues es un problema que tiene más de 15 años de estar en la agenda, pero sin una solución que se pueda denominar clara y definitiva.

A pesar de que en las distintas administraciones del periodo analizado se realizaron acciones en torno al problema, ninguna solucionó de forma satisfactoria el problema fiscal y el déficit persistió. Es en este estado de cosas que llega al poder la administración Pacheco de la Espriella.

## 6. Análisis de coyuntura. Actores

Como parte del análisis de coyuntura, está el estudio de los actores que participan en la misma. El presente capítulo bosqueja sintéticamente la historia, objetivos y situación durante la coyuntura en estudio, de los actores presentes en le CEMPF. En este punto se describirán los colectivos de los que provienen los actores individuales.

### Partidos Políticos

#### Partido Liberación Nacional (PLN)

El Partido Liberación Nacional es como grupo político el principal protagonista de la vida política de Costa Rica a partir de 1948 y predominante hasta la década de los ochenta.

Como antecedentes a su fundación se encuentra lo que fuera el Centro de Estudios para los Problemas Nacionales, que desde 1940 se dedicó a analizar los problemas políticos del país. El Centro tuvo una importante participación de intelectuales y jóvenes.

La afinidad del Centro con el Partido Demócrata conduce a una fusión que creó el Partido Social Demócrata el 10 de marzo de 1945.

“El período comprendido entre 1945 y 1948 es de intenso trabajo, con el propósito de conformar una opción política e ideológica para las elecciones de 1948.”<sup>1</sup>

A la situación de fraude electoral de 1948 se sucede el levantamiento armado de la Guerra de 1948. En dicha lucha, triunfa el Ejército de Liberación Nacional liderado por José Figueres Ferrer, sobre las fuerzas del gobierno de Teodoro Picado.

Tras la victoria del Movimiento de Liberación Nacional, se crea una Junta de Gobierno, conocida como la Junta Fundadora de la Segunda República, la cual promulga la Constitución de 1949 — que rige hasta el presente— así como una serie de leyes orientadas por un modelo socialdemócrata de Estado. El nuevo gobierno conserva las instituciones sociales del periodo reformista que le precedió.

Es importante señalar que en este punto es donde se establecen las bases de lo que ha sido el sistema político-jurídico costarricense hasta el presente, así como lo que fue un

---

<sup>1</sup> Nuestra Historia en: [www.pln.or.cr](http://www.pln.or.cr) Sitio Web del Partido Liberación Nacional.

modelo económico que perduró hasta la década del ochenta. Posteriormente, la Junta de Gobierno entregó el poder a Otilio Ulate Blanco en 1950.

Quienes lideraron el Movimiento de Liberación Nacional “con el afán de conformar una agrupación política permanente”<sup>1</sup>, fundan el 12 de octubre de 1951 el Partido Liberación Nacional. Entre los fundadores figuran personas como José Figueres, Francisco Orlich, Luis Alberto Monge, Daniel Oduber, Rodrigo Facio, Benjamín Núñez entre otros.

*“El nuevo conjunto de instituciones creadas por la Junta Fundadora de la Segunda República, aseguradas después por la permanencia en el poder de personas ligadas a ella de alguna u otra manera, sirvieron como base para la ampliación del aparato estatal que, albergue de una clase media en ascenso, permitió roturar el camino para que se consolidaran las reformas sociales emitidas a principios de los cuarentas, así como la inversión en salud y educación promovida por los liberales de principios de siglo.”<sup>2</sup>*

El PLN se declara como un partido de ideología socialdemócrata.<sup>3</sup> A pesar de existir alternabilidad entre el PLN y las coaliciones que electoralmente se le oponían, Liberación Nacional logró mantener una hegemonía sobre el rumbo de la nación durante 30 años. A este modelo desde diversas perspectivas se le ha denominado Estado Benefactor, de Bienestar o Modelo Desarrollista.

---

<sup>1</sup> **Nuestra Historia en:** [www.pln.or.cr](http://www.pln.or.cr) Sitio Web del Partido Liberación Nacional.

<sup>2</sup> Díaz, David. **Reforma Sin alianza, discursos transformados, interés electoral, triunfos dudosos. La nueva interpretación de la década de 1940** Serie Cuadernos de Historia de las Instituciones de Costa Rica #7. Editorial Universidad de Costa Rica. San José, 2003<sup>1</sup> P. 46

<sup>3</sup> Inicialmente conocido como revisionismo, la socialdemocracia comparte raíces comunes con el comunismo, pero a diferencia de este cree en la transición pacífica mediante los procesos políticos establecidos. La socialdemocracia nace en Alemania donde August Bebel y Wilhelm Liebknecht cofundan el partido Social Demócrata Alemán de los Trabajadores en 1869. También la influencia de Eduard Bernstein contribuyó con esta ideología.

El PLN ha estado en el poder en los siguientes periodos:

1953-1958	Administración Figueres Ferrer
1962-1966	Administración Orlich Bolmarcich
1970-1974	Administración Figueres Ferrer
1974-1978	Administración Oduber Quirós
1982-1986	Administración Monge Álvarez
1986-1990	Administración Arias, Sánchez
1994-1998	Administración Figueres Olsen

Los principios del PLN se encuentran en la Carta Fundamental del 1951<sup>1</sup>. Sin embargo, los estatutos así como planteamientos más concretos se han modificado a través del tiempo.

<sup>1</sup> Los elementos de su pensamiento son:

1. SER HUMANO: El ser humano es un ser individual y social, espiritual y material; un fin y no medio, y tiene un destino personal intransferible que ha de realizar por determinación propia, inspirándose en valores que sólo él es capaz de intuir. Esto le confiere dignidad y le atribuye derechos inalienables.
2. DERECHOS DEL SER HUMANO: Los derechos del ser humano, por ser éste digno y libre, son inherentes a su propia naturaleza y ningún poder, ningún conjunto de fuerzas, puede justificar su violación. Los derechos del ser humano son el instrumento indispensable para la realización de su propio destino y para coadyuvar a cumplir el destino de la comunidad.
3. LIBERTAD: Concebimos la libertad como ámbito natural para la realización plena de la persona humana. Por lo tanto, la entendemos como un concepto integral que incluye no sólo el disfrute de los tradicionales derechos civiles y políticos, sino también la máxima satisfacción posible de las necesidades de alimentación, vivienda, vestido, salud y educación.
4. SOCIEDAD: La sociedad es medio para que el ser humano alcance sus propios fines. La vida en sociedad implica deberes y derechos para la realización del bien común.
5. BIEN COMÚN: Por el bien común entendemos condiciones de vida que garanticen el desarrollo integral del ser humano en el ejercicio de sus derechos y una distribución del producto de la actividad económica, que proporcione a todos y cada uno, las normas de vida más elevadas que permita la productividad del grupo social.
6. ESTADO: El estado es la organización político jurídica del poder de la sociedad, encargada de garantizar los derechos de las personas, debe realizar por medio del orden jurídico, todas aquellas funciones en las cuales su intervención se justifique con motivos del bien común, que en ningún caso puede justificar el sacrificio de los atributos fundamentales de la dignidad humana.
7. DEMOCRACIA: La democracia es un sistema político inspirado en el respeto a la dignidad humana, dentro de ella el gobierno es una delegación consciente de las facultades soberanas del pueblo y se ejerce con respeto a las minorías; la consideramos como el mejor medio para la realización plena de nuestros ideales por bienestar general.
8. FAMILIA: La familia es la institución fundamental de la sociedad; como tal debe ser robustecida no solo con normas jurídicas y morales sino también procurársele seguridad económica.
9. PROPIEDAD: Reconocemos la propiedad privada y proclamamos su función social cuyo ejercicio debe inspirarse en el bienestar de todas las personas. Consideramos necesario establecer la propiedad como un hecho social generalizado y evitar su creciente concentración. Deben reservarse al Estado aquellas formas de propiedad que entrañen un poder de dominio tan grande que pueden dejarse, sin perjuicio, en manos de particulares. No deben existir propiedades ni medios de producción inactivos. La actividad económica es la utilidad pública y debe organizarse racionalmente con miras de bienestar social.
10. TRABAJO: El trabajo es una función social del ser humano, constituye un derecho suyo y un deber para con la sociedad. La ocupación plena de la población y el máximo de productividad de su trabajo son objetivos fundamentales de la sociedad. El Estado debe garantizar a todos ocupación honesta, saludable, útil y equitativamente remunerada. Asimismo debe impedir que por causa de ella se establezcan condiciones que menoscaben o degraden el trabajo a la condición de simple mercancía.
11. EDUCACIÓN: La educación debe ser el medio para formar un ser humano mejor, capaz de vivir y realizar plenamente los anteriores conceptos. Carta Fundamental del PLN, 1951. En: [www.pln.or.cr](http://www.pln.or.cr) Sitio Web del Partido Liberación Nacional.

A partir del inicio de los ochenta el PLN entra en una etapa de transformación. Escribió el historiador Eugenio Rodríguez para 1980:

*“Los liberacionistas, de orientación social demócrata, están ahora —en 1980— en un proceso de reestructuración interna y de definir más concretamente su ideología.”<sup>1</sup>*

La anterior cita se daba en un contexto en el cual la crisis de los ochenta era el nuevo escenario en donde la visión económica del país tendría un giro importante<sup>2</sup>, así como la última etapa de la Guerra Fría. También en lo nacional, se empezaba a trazar con mayor claridad lo que sería la oposición con la fundación del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), y una izquierda que se iría disipando.

A partir de los ochenta, Liberación Nacional modificó en la práctica su plan programático social demócrata. Sus gobiernos contribuyeron a modificar el estado que el mismo PLN había establecido (por ejemplo con la aprobación de los PAE o la apertura de la competencia en la banca).

Coyunturalmente y para fines del estudio, el PLN después de 1998 no ha estado en el poder. Ha sufrido dos derrotas consecutivas en las elecciones presidenciales. Mantiene elementos de la socialdemocracia, sin embargo los cuadros dominantes y de dirigencia del partido son de una tendencia liberalizadora de la economía. En el PLN conviven tanto posturas de centro izquierda, como de derecha, estas últimas las dominantes en cuanto a dirigencia.<sup>3</sup>

Para finales de los noventa hasta el periodo en estudio, otras fuerzas emergentes en un modelo multipartidista, así como más de ocho años fuera del Poder Ejecutivo han restado hegemonía a este partido.

---

<sup>1</sup> Rodríguez Eugenio. **Biografía de Costa Rica**. Editorial Costa Rica. 1994 San José Costa Rica. P.188

<sup>2</sup> Especialmente por el llamado Consenso de Washington, , las políticas conservadoras dominantes en el mundo, tendientes a privatizar y liberalizar la economía.

<sup>3</sup> Periódico OJO, No 47 del 18-31 de agosto 2003. **Izquierda del PLN busca su espacio**.

## Partido Unidad Social Cristiana (PUSC)

El Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) se fundó en diciembre de 1983 como un partido de ideología social cristiana<sup>1</sup>. El PUSC reclama para sí la herencia de las reformas sociales impulsadas en el inicio de los cuarenta por el Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia, así como el capital político de los grupos opositores al PLN durante la época de su hegemonía entre la década del cincuenta hasta el inicio de los ochenta. Con el nacimiento del PUSC el sistema político costarricense pasa de ser uno de partido dominante a ser uno bipartidista. Este fortalecimiento es leído como un intento de conservar la estabilidad del país:

*“la profunda crisis económica nacional de 1980-1982 en medio de la crisis política centroamericana, que estimula y acelera las negociaciones entre las principales élites políticas rivales con vistas a impedir que la democracia costarricense pudiera iniciar una etapa de inestabilidad; de aquí saldrá el acuerdo entre el entonces Presidente de la República, Luis Alberto Monge (1982-1986) y miembros connotados de la oposición, entre ellos el Lic. Rafael Ángel Calderón, hijo del Dr. Calderón Guardia, para realizar los cambios legales requeridos que facilitarían la fundación de un nuevo partido constituido con base en aquellos que hasta entonces formaban cada cuatro años la principal coalición opositora al PLN, acuerdo que cobró realidad con las reformas al Código Electoral de diciembre de 1982; por último la creación, por fin del Partido Unidad Social Cristiana en diciembre de 1983... lo que definitivamente empezó a ocurrir de 1986 en adelante cuando ocurren las primeras elecciones con las que se inaugura el sistema bipartidista vigente en la actualidad.”<sup>2</sup>*

El PUSC ha estado, desde su constitución en 1983, en el poder en los periodos 1990-1994 (Administración Calderón Fournier), 1998-2002 (Administración Rodríguez Echeverría) y 2002-2006 (Administración Pacheco de la Espriella)

Los gobiernos de Calderón Fournier y de Rodríguez Echeverría demostraron una política de cambio del estado benefactor que se venía gestando desde el inicio del ochenta.

<sup>1</sup> Esta ideología parte básicamente de la doctrina social de la Iglesia, por ejemplo los textos de las encíclicas papales.

<sup>2</sup> Rovira Mas, Jorge *¿Se debilita el bipartidismo?* En Rovira, Jorge (editor) **La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI**. Editorial de la Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica. 2001. Pp.197

*“El gobierno de Calderón Fournier (1990-94) continuó con la transformación y apertura de la economía iniciadas durante las administraciones de Monge (1982-86) y Arias (1986-90). En 1990 se completó la renegociación de la deuda externa con la banca privada internacional, se aprobó una nueva ley del régimen de zonas francas, y el país se incorporó como miembro del GATT. En 1992 se liberó el mercado cambiario y el gobierno propuso al Banco Mundial la carta de política de desarrollo correspondiente al PAE”<sup>1</sup>*

Para la coyuntura de estudio, el PUSC tiene una modificación en su poder, pues Abel Pacheco representa un liderazgo disidente al poder hegemónico que mantenía Rafael Ángel Calderón. Para la selección del precandidato, Calderón apoya a Rodolfo Méndez, sin embargo Pacheco logra mayor apoyo de los votantes.

Es así como Abel Pacheco gana la presidencia en la segunda ronda del 2002. Sin embargo, al llegar al poder, la mayoría de la estructura del partido responde a la tendencia calderonista. Asimismo, el llamado equipo económico de su gobierno responde a una visión de país tendiente a liberalizar la economía.

### **Movimiento Libertario (ML)**

La llamada ideología libertaria nace en los EEUU en 1971, donde ex partidarios demócratas y republicanas forman una nueva opción política. No obstante, el sistema de leyes electorales estadounidenses no permite una apertura clara para otros partidos políticos. Raúl Costales, cubano que vivió en EEUU, trae esa filosofía al país a inicios de los noventa.

El 25 de mayo de 1994 Otto Guevara Guth, Rigoberto Stewart y Raúl Costales Domínguez, decidieron formar el Movimiento Libertario (ML). Los planteamientos libertarios están expuestos en el texto libro "Movimiento Libertario: Pensamiento y Propuestas" publicado por primera vez en 1995.

Para las elecciones de 1998 Otto Guevara Guth, ex militante del PUSC y de la Asociación Nacional de Fomento Económico (ANFE), resulta electo diputado por el Movimiento Libertario. Un papel carismático y protagónico en los medios de

---

<sup>1</sup> Pérez Brignoli, Héctor **Historia del Partido Unidad Social Cristiana.**  
www.partidounidadsocialcristiana.com .Sitio Web del Partido Unidad Social Cristiana.

comunicación de Guevara, así como un declive del bipartidismo tradicional, se plantean como las causas del crecimiento del ML.<sup>1</sup>

Para el 2002, los libertarios obtuvieron 6 curules en la Asamblea Legislativa, del cual un diputado se separaría recién iniciada la primera legislatura.

La ideología libertaria busca la reducción del estado a su máxima expresión, donde su participación debe ser la menor posible. Además enfatizan en las libertades individuales, libertades económicas, de libre expresión y la propiedad privada. El papel del estado debe ser nada más que la protección de los derechos, la seguridad ciudadana y la administración de la justicia. Su discurso e ideología se suscribe dentro de una tendencia de derecha.

Desde la ideología libertaria el estado no debe intervenir a través de instituciones, y por ello los impuestos deben reducirse al mínimo necesario, solamente para ese satisfacer las necesidades de ese estado base. Aunque desde el partido lo rechazan discursivamente, a los libertarios se le asocia y percibe como la derecha de Costa Rica.

### **Partido Acción Ciudadana (PAC)**

El Partido Acción Ciudadana (PAC), fue fundado el 05 de diciembre del 2000, por un grupo personas donde destacan Ottón Solís, Alberto Cañas y Margarita Penón, estos ex miembros del PLN, así como miembros de otros partidos políticos y personas que no habían participado antes en política. El PAC surge en el contexto del rechazo a los partidos tradicionales, donde ciertos cuadros importantes de éstos partidos salen para formar una nueva agrupación política.

Para el 2002 el PAC obtuvo 14 curules<sup>2</sup> en la Asamblea Legislativa y una importante cuota de votos que le valió el tercer lugar con un 25.19% de los votos tras el PUSC (38.58%) y el PLN (31.05%) y que de forma atípica en la política costarricense contribuyó con que ningún candidato alcanzara el 40% de los votos, y fuera necesaria una segunda ronda.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Periódico OJO, No 51 del 31 octubre a 16 de noviembre 2003. **¿Qué quieren los libertarios?**

<sup>2</sup> En diciembre 2002, seis diputados dejaron la fracción y formaron el denominado Bloque Patriótico. Esto no se estudia a fondo pues el hecho está fuera del periodo de la investigación. sin embargo se debe tener contar con que las causas y el origen de esta dimisión están presente en el periodo de estudio.

<sup>3</sup> Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) [www.tse.go.cr](http://www.tse.go.cr) **Elecciones 2002 - Resultados Definitivos.**

Los planteamientos del PAC se reúnen en el documento de noviembre de 2001 llamado Convocatoria a las y los Costarricenses y “van dirigidos hacia varias líneas como la Transparencia Política, la lucha contra la corrupción y el clientelismo político, la reducción de la deuda interna, la protección al agro, la lucha contra la pobreza, la austeridad, la eficiencia del Estado.”<sup>1</sup>

La plataforma principal del este partido para 2002 fue el tema de la ética y la participación ciudadana en la democracia. Este tema fue el emblema de líder y precandidato, Ottón Solís, quien se posicionó como una persona transparente y enemigo de la corrupción. El PAC también se posicionó en temas como la paridad de género, haciendo elecciones alternando puesto hombre/mujer siendo el único partido con una representación de 50% mujeres. También se ha trabajado el tema del medio ambiente.

El partido no se identifica abiertamente con una tendencia de centro izquierda, sin embargo sus políticas se asocian de forma moderada con esta preferencia.

El partido tiene propensión a promover la intervención del Estado para conservar un sistema solidario, así como promover la iniciativa privada. Sin embargo, el PAC mantiene una indefinición en cuanto a las posturas de derecha y de izquierda.

## **Sindicatos**

### **Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP)**

La Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP), se fundó en el año 1958 y una de las organizaciones sindicales más importantes del país.

ANEP ha evolucionado desde su creación pasando tres etapas:

*“Primera: 1958-1977 ANEP surge como parte del modelo de desarrollo impulsado bajo la concepción de Estado Benefactor/Estado Social de Derecho; modelo impulsado por el Partido Liberación Nacional. Durante estos años, ANEP formó parte del desarrollo de dicho Estado y del movimiento laboral orientado por dicho partido.*

*Segunda: 1977-1990: ANEP pasa a ser orientada por diversos partidos de izquierda (Partido Socialista, Movimiento Revolucionario del Pueblo, Partido Vanguardia Popular; este último más preponderantemente). Es la época de*

---

<sup>1</sup> Historia, Estructura y financiamiento del PAC. [www.pac.or.cr](http://www.pac.or.cr) Sitio Web del Partido Acción Ciudadana.

*las peores dictaduras del cono sur latinoamericano y del auge revolucionario en América Central. Al final de tal período se da la caída del Muro de Berlín, como culminación del avance ideológico del neoliberalismo.*

*Tercera: 1990 a la actualidad: Es el periodo de la independencia partidaria de la ANEP y la apertura política. La ANEP se vuelve multicolor, pero sigue conservando su orientación clasista. La ANEP se consolida como actor social de primera línea en el escenario político nacional; adquiere un gran respeto y una gran credibilidad, para llegar a ser la agrupación laboral de mayor incidencia en el acontecer nacional.”<sup>1</sup>*

Entre los objetivos de la ANEP se encuentra los siguientes:

### **Horizonte Utópico**

*La transformación de la sociedad, en aras de hacerla más justa, democrática e incluyente en todas sus dimensiones: económica, ambiental, política y sociocultural.*

### **Visión de futuro**

*Interna:*

*Somos una organización político-sindical de carácter clasista y democrática, honesta y transparente cuya membresía ostenta una elevada conciencia social y de género. Nuestro accionar se basa en la solidez financiera y administrativa, el trabajo planificado y la eficiencia y eficacia de su equipo humano.*

*Externa:*

*ANEP es parte de un dinámico movimiento social de reconocida capacidad de interlocución e incidencia en la toma de las grandes decisiones nacionales y con una propuesta alternativa de desarrollo equitativo e incluyente.*

### **Misión**

*Promover desde la clase trabajadora un Estado Social de Derecho equitativo e incluyente, con pleno respeto de los Derechos Humanos y del medio ambiente, a través de la reflexión, la propuesta y participación social, y el desarrollo de nuestra capacidad organizativa.*

### **Estrategia principal**

*Interactuar y construir alianzas con diferentes actores políticos y sociales que coincidan con nuestros fines y valores, incluyendo opciones político-partidarias o personalidades relevantes de la vida nacional, si las exigencias del momento histórico así lo determinan.<sup>2</sup>*

<sup>1</sup> Las tres etapas históricas de ANEP en [www.anep.or.cr](http://www.anep.or.cr) Sitio Web de la Asociación de Empleados Públicos y Privados.

<sup>2</sup> Misión Visión de ANEP en [www.anep.or.cr](http://www.anep.or.cr) Sitio Web de la Asociación de Empleados Públicos y Privados.

La ANEP es la organización sindical más conocida del país y de mayor incidencia, con alianzas con otros grupos sociales, así como participación en medios de comunicación. Logró modificar su accionar luego de la caída internacional de la izquierda.

Su planteamiento estratégico de alianzas se puede reflejar en grupos como el denominado de la Tercera República, así como su participación en la CEMPF, la cual hace Albino Vargas, Secretario General, a título de ANEP y de organizaciones como la Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente (FECON), el Frente Interno de Trabajadores del Instituto Costarricense de Electricidad (FIT-ICE) que agrupa los distintos sindicatos de esta institución, la Mesa Nacional Campesina, y el grupo Indígena IETSAY.

### **Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTRN)**

#### **Central Movimiento de Trabajadores Costarricenses (CMTC)**

Ambas organizaciones sindicales se exponen juntas pues envían un representante común a la CEMPF.

La Confederación de Trabajadores Rerum Novarum (CTRN) es una estructura sindical de tercer grado que agrupa federaciones y sindicatos de los distintos sectores de país: público, privado, agrario y de economía informal. Su origen toma el legado del sindicato Rerum Novarum de la década de los cuarenta.<sup>1</sup>

La organización actual da inicio en el Congreso Constitutivo del 24 de agosto de 1991, al fusionarse las tres centrales sindicales: Confederación Costarricense de Trabajadores Democráticos (CCTD), Confederación Auténtica de Trabajadores Democrática (CATD) y Confederación Nacional de Trabajadores (CNT). Fusión acordada previamente luego de un intenso trabajo de discusión por los Secretarios

---

<sup>1</sup> “El 2 de agosto de 1943, en la Basílica de la Virgen de los Ángeles de Cartago, con la autorización del Arzobispo de San José, Monseñor Víctor Sanabria Martínez, El Presbítero Benjamín Núñez Vargas, comunica al país que se inicia la formación de un Nuevo Movimiento Sindical La Central Rerum Novarum”<sup>1</sup> —que significa en latín de las cosas nuevas—. Núñez años después participó en el movimiento de Liberación Nacional en la Guerra del 48. El día 29 de abril de 1945, se da el acto formal de la constitución de la Confederación Costarricense De Trabajo Rerum Novarum, CCTRN. [www.rerumnovarum.or.cr/cartilla.htm](http://www.rerumnovarum.or.cr/cartilla.htm) Sitio Web de la Confederación Costarricense De Trabajo Rerum Novarum

Generales, líderes de aquel momento, Olger Chaves Miranda, José Joaquín Meléndez González y Gilberth Brown Young, respectivamente quiénes firman un acuerdo.

Las siguientes son principios de la CTRN:

#### **“Misión de la CTRN:**

*Ser una organización sindical representativa de los intereses de la clase trabajadora, con respeto a la pluralidad y la diversidad; que promueve la democracia como principio fundamental, la participación de las mujeres y jóvenes en igualdad de condiciones y lucha por el bienestar de sus representados y representadas y del pueblo en general, con visión nacional e internacional.*

#### **Visión de la CRTN**

*"Alcanzar una fuerte, vigorosa y poderosa organización sindical, con respeto a la pluralidad y la diversidad, con una activa participación de las mujeres y jóvenes en igualdad de oportunidades; fundamentada en los principios de unidad y solidaridad, con capacidad organizativa y movilizadora para modificar la estructura del Estado Neoliberal e incidir en la creación de un sistema democrático, con igualdad de género, con desarrollo económico, social, político, cultural y ambiental, sustentado en la equidad, la solidaridad y la universalidad".*

#### **Postura ante política nacional**

*En el campo político denunciarnos que existen dos partidos políticos tradicionales que cada cuatro años se reparten el Poder (aunque en las últimas elecciones surgió una nueva fuerza lamentablemente fragmentado al año de haber participado en las elecciones) y que en los últimos años han unido sus criterios de tal manera que por su acción el pueblo ha comenzado a perder todos los avances sociales y derechos que había alcanzado a través de muchas decenas de años. Tanto el Partido Liberación Nacional (PLN) como el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), se han unido mediante un fatal pacto para destruir la institucionalidad costarricense y para disfrutar de la deuda política que les permite utilizar cuantiosos recursos económicos para sus campañas electorales con lo que logran encontrar ciudadanos que voten por ellos. El IV Congreso o Congreso Ideológico trazó pautas a seguir para crear alternativas que como procesos bien encaminados puedan dar a Costa Rica la constitución de un movimiento nacional capaz de hacerle frente al unipartidismo y derrotarlo.*

#### **Pensamiento económico**

*La CTRN es participe de que la clase trabajadora participe de la riqueza que genera y que debe estimularse más las oportunidades de ahorro para que con dichos recursos pueda desarrollar sus propias empresas, además de ello considera que debe darse una transformación en el sistema impositivo para revertir la tasa impositiva que consiste en un 80% de impuestos indirectos y un 20% de impuestos directos con lo que se castiga a los trabajadores y se premia a los empresarios pero sobre todo al gran capital.”<sup>1</sup>*

Por otra parte la Central Movimiento de Trabajadores Costarricenses (CMTC) es una organización que agrupa sindicatos, federaciones y asociaciones de trabajadores constituida como con carácter de Organización Social en noviembre de 1994. La CMTC nació como producto de un proceso de consenso y concertación de un grupo de organizaciones sindicales, asociaciones varias, campesinas, etc. Varias expresiones del Movimiento de los Trabajadores, que no cabían en el esquema legal de la estructura sindical regulada por el Estado. Para la CMTC, su constitución rompe con el modelo sindical tradicional, abriendo paso a la concepción integral del Movimiento de Trabajadores. Asienta sus raíces en la estructura de la que fue la CTC (Central de Trabajadores Cristianos), la cual fue fundada en 1963, fortaleciendo la plataforma de principios humanistas cristianos y valores basados en la solidaridad y armonía con el medio ambiente. Los objetivos de la organización son los siguientes:

- a. *“ Contribuir al desarrollo organizativo del Movimiento de Trabajadores como base de poder capaz de aportar eficazmente al perfeccionamiento de nuestra democracia y al avance económico, social y cultural de nuestro pueblo.*
- b. *Defender los derechos y promover los intereses legítimos de la clase trabajadora.*
- c. *Promover la unidad de acción, la unidad programática y la unidad orgánica de los trabajadores, dentro del más pleno respeto a los mecanismos democráticos de participación y decisión sindical.*
- d. *Coordinar los esfuerzos y aportes de las organizaciones afiliadas, para la creación de servicios comunes que faciliten el logro de sus objetivos.*
- e. *Fomentar, en el Movimiento de Trabajadores, el desarrollo de una conciencia crítica y política que viabilice su acción y acelere el acceso de*

---

<sup>1</sup> **Cartilla Histórica** en [www.rerumnovarum.or.cr/cartilla.htm](http://www.rerumnovarum.or.cr/cartilla.htm) Sitio Web de la Confederación Costarricense De Trabajo Rerum Novarum. La negrilla es resaltada por el autor.

*los trabajadores a una participación realmente protagónica, en todas las decisiones que afecten el destino de la sociedad costarricense.*

- f. *Fomentar, conducir política e ideológicamente en el Movimiento de Trabajadores, el desarrollo de actividades económicas y empresariales a partir de su propia gestión, bajo el concepto de economía solidaria.*<sup>1</sup>

## **Sector Cooperativo**

### **Consejo Nacional de Cooperativas (CONACCOOP)**

El Consejo Nacional de Cooperativas es creado formalmente por la ley número 5185 de 1973. Los siguientes son principios de la organización:

#### **“Misión**

*Es el organismo político que a la luz de los mandatos de los congresos cooperativos, la consulta con la base y los organismos de integración define e impulsa políticas de integración, representación y defensa, así mismo planifica y promueve el desarrollo del cooperativismo costarricense.*

#### **Visión**

*El CONACCOOP es un ente orientado a promover los valores y principios cooperativos entre los distintos actores de la sociedad, contribuyendo a un esquema de desarrollo fundamentado en la competitividad productiva y la laboral, el desarrollo humano, el uso racional de los recursos naturales, la equidad socioeconómica y la democracia participativa.*

#### **Estrategia Global**

*El CONACCOOP debe orientar sus acciones estratégicamente por una interacción de criterios políticos y técnicos que generen espacios de concertación con el estado y la sociedad civil, con el fin de promover los valores y principios cooperativos como una alternativa ideológica y política que facilite el desarrollo local, regional y nacional y que contribuya a la consolidación de las cooperativas existentes y a la identificación de nuevos espacios de actividad económica dentro del esquema cooperativo.*

A finales de los ochenta,<sup>1</sup> hubo un entorno que cambió para el cooperativismo. Los programas de ajuste estructural, los PAE's, las corrientes de pensamiento económico

---

<sup>1</sup> Apartado Quiénes Somos Fuente: [http://www.cmtcr.org/quienes\\_somos.html](http://www.cmtcr.org/quienes_somos.html) Sitio Web de la Central Movimiento de Trabajadores Costarricenses (CMTTC)

emergentes, los programas del Estado que eran afectados por las reformas. En la década de los 90 desaparece la Federación de Cooperativas de Café (FEDECOOP) con más de cuarenta años de existencia. El sistema de ahorro y crédito, que agrupaba a las cooperativas del sector, integrado en lo que fue Fedecrédito y que luego se convirtió en el Banco Federado desapareció así como el Banco Cooperativo (Bancoop) y la Federación de Cooperativas de Transportes (Fenacootra).

La crisis de los noventa llevó al cooperativismo a un proceso de reflexión que se sintetizó en el X Congreso Cooperativo de 2001, en que se elaboró una visión compartida del movimiento cooperativo. En esta visión se planteó que el cooperativismo tenía que dar respuesta a sus problemas internos pero también su responsabilidad para con la sociedad.

De este Congreso también se derivaron cuatro “pilares” de la visión compartida del cooperativismo:

1.) Reconocimiento como unidades de producción en el mercado. Las cooperativas son empresas y, por tanto, el fortalecimiento del modelo de gestión empresarial cooperativo necesario.

2.) Las cooperativas son empresas constituidas por personas y debe definirse claramente cuál es su identidad. El conjunto de valores, principios, componentes éticos, aportan la visión desde la cual se va a actuar.

3.) El cooperativismo tiene que incidir en la formulación de políticas públicas “amigables” por parte del Estado. Las políticas públicas tienen que reconocer al cooperativismo como un actor diferenciado, que juega un papel importante como factor de movilidad social, de generación y distribución de riqueza, de cohesión social, de participación ciudadana, de fortalecimiento de la democracia.

4.) Las políticas públicas hay que impulsarlas. El cooperativismo debe aliarse a grupos no cooperativos, que comparten y comulgan con sus principios y valores. A esos sectores se les denomina aliados de la economía social.

---

<sup>1</sup> Elaborado a partir de las declaraciones de Víctor Morales Zapata en el semanario digital [www.informatico.com](http://www.informatico.com) en su edición #61 del 1 de agosto de 2005.

## Sector Solidarista

### Movimiento Solidarista Costarricense

El solidarismo es un sistema de cooperación entre trabajadores y patronos que tiene su origen en Costa Rica a partir de la década de los cuarenta.

*“El solidarismo es un sistema que fomenta la producción, democratiza el capital y satisface las aspiraciones o necesidades de empresarios y trabajadores. Su filosofía es contraria a la lucha de clases. Considera que debe unirse el capital y el trabajo, el patrono y el trabajador, para juntos incrementar la producción y mejorar las condiciones socioeconómicas de los trabajadores.*

*En Costa Rica, tuvo como antecedentes las reformas sociales de 1940-1943. Su fundador fue el abogado y economista costarricense Lic. Alberto Martén Chavarría. En el año de 1947, lo inició en el plano económico, como una solución a los problemas obrero patronales que se produjeron con la promulgación del Código de Trabajo. ”<sup>1</sup>*

Los recursos de la asociación solidarista provienen de dos fuentes principales: el ahorro mensual de los trabajadores que, puede ser entre el 3 y el 5 por ciento, y un aporte mensual de la empresa, cuyo porcentaje se pacta entre ésta y los trabajadores. Las asociaciones solidaristas son uniones económicas, en primera instancia, entre patronos y trabajadores. El Movimiento solidarista se nutre de estas asociaciones. Al Movimiento Solidarista también se le señala como uno de los principales factores de desmovilización de los sindicatos. El manejo de los recursos es el siguiente:

*“El aporte de la empresa no es una donación, sino que corresponde a un adelanto sobre la cesantía del trabajador, que se le entrega a este junto con el ahorro y el respectivo rendimiento una vez que deje la empresa. Se forma así un Fondo de Ahorro, a nombre de los trabajadores, quienes lo administran por medio de una Directiva con el fin de brindarles todo un plan donde su desarrollo económico, social y espiritual fomente empresarios que manejen sus ahorros de la mejor manera posible y además tengan acceso a préstamos y beneficios varios. Cuando algún empleado deja la empresa voluntariamente o por despido, se le da inmediatamente el Fondo de Ahorro Acumulado a su nombre, constituido por sus ahorros y el del patrono. ”<sup>2</sup>*

<sup>1</sup> Apartado Historia en [www.solidarismo.com/pg\\_movimiento\\_historia.htm](http://www.solidarismo.com/pg_movimiento_historia.htm) .Sitio Web del Movimiento Solidarista Costarricense.

<sup>2</sup> Fuente: [www.solidarismo.com/pg\\_movimiento\\_historia.htm](http://www.solidarismo.com/pg_movimiento_historia.htm)

Según asegura la misma organización en cuanto al temas políticos económicos y sociales:

*“el solidarismo no tiene compromisos políticos, partidistas, religiosos o ideológicos, pero anima a sus integrantes a apoyar y fortalecer la democracia. Pretende convertir la empresa capitalista o burguesa en una institución ético-económica, en cuyo seno se produzcan eficientemente y se distribuya con equidad. Se propone unir sólida y fraternalmente a patronos y trabajadores para que ayudándose mutuamente logren un mayor bienestar al obtener una elevada producción y un equitativo reparto. Se propone también, cooperar en el mejoramiento de las relaciones para que más fuertemente pueda hacer frente a las doctrinas que incitan al odio, la lucha de clases y que conducen a la servidumbre; para que comprendan que en la defensa de la empresa, defienden sus propios intereses, ”<sup>1</sup>*

En cuanto a su evolución histórica, a finales de la década del 40 y principios de la del 50 aparecieron las primeras empresas solidaristas. Por varios años este movimiento se mantuvo inactivo, hasta el año 1972 Claudio Solano y un grupo de empresarios, crearon la Asociación de empresarios Pro-Justicia Social y Paz. De 1972 a 1982, el Movimiento Solidarista pasó de 12 asociaciones a varios centenares. De 1978 en adelante el Movimiento se extendió del Valle Central a la zona Atlántica, el Pacífico Sur y al Norte del país.

La promulgación de la Ley de Asociaciones Solidaristas en 1984, dio al solidarismo los mismos derechos y prerrogativas legales de los otros movimientos sociales como el cooperativismo y el sindicalismo democrático. Como señala el Estado de la Nación<sup>2</sup> el movimiento solidarista tuvo una tendencia ascendente hasta mediados de la década de los noventa (poco menos 1500 asociaciones) para luego tener una baja al final de la década que permaneció con más de 1000 asociaciones.

Los siguientes son los objetivos del Movimiento Solidarista Costarricense.

**“Misión:**

*Ser el organismo de integración solidarista, que contribuya al desarrollo y fortalecimiento de las asociaciones solidaristas, a través de la representación nacional e internacional, defensa de los intereses, promoción, capacitación, asesoría y servicios de calidad.*

---

<sup>1</sup> *Idem.*

<sup>2</sup> Vid. Datos de capítulo 5 Antecedentes.

**Visión:**

*Ser líderes en la difusión de la doctrina solidarista, mediante la participación activa del análisis y discusión de aquellos temas que afectan a la clase trabajadora, coadyuvando en el diseño e implementación de políticas orientadas a mejorar la calidad de vida de la población.*

**Valores:**

*Solidaridad Justicia Liderazgo Integración Transparencia, credibilidad, confianza Cooperación Calidad Compromiso Social Empresariedad.*<sup>1</sup>

**Sector Empresarial****Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP)**

La Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP) fue fundada en marzo de 1973.

UCCAEP agrupa a 41 cámaras empresariales de las diferentes actividades económicas y productivas del sector privado del país, lo que la constituye en uno de los principales grupos de presión por su poder económico. Los siguientes son los principales objetivos de la UCCAEP:

**“Misión:**

*Promover la competitividad sistémica del país y mejorar la proyección de la empresa privada, por medio de la concertación de esfuerzos del sector productivo y la interacción con otros actores sociales y políticos, contribuyendo así a mejorar la calidad de vida de los costarricenses.*

**Visión:**

*Ser una organización cúpula modelo en América Latina, que une y representa a todos los sectores y los segmentos productivos, capaz de generar ideas y aportar propuestas para mejorar la competitividad sistémica del país y de mantener un elevado nivel de influencia y prestigio en la opinión pública nacional.*

---

<sup>1</sup> [www.solidarismo.com/pg\\_movimiento\\_historia.htm](http://www.solidarismo.com/pg_movimiento_historia.htm)

**Objetivos:**

- *Unir al sector productivo costarricense y representarlo ante diferentes instancias nacionales e internacionales en temas de interés general.*
- *Impulsar la promulgación de proyectos, leyes, disposiciones y medidas que fortalezcan la competitividad sistémica del país y el bienestar nacional.*
- *Divulgar en la sociedad costarricense las distintas formas mediante las cuales el sector productivo contribuye a la consecución del bien común.*
- *Promover el diálogo social y la concertación política para buscar acuerdos nacionales que coadyuven el desarrollo del país.*
- *Fortalecer financiera y orgánicamente la Unión de Cámaras y colaborar con el fortalecimiento de las Cámaras y Asociaciones afiliadas y con la formación de líderes empresariales.”<sup>1</sup>*

**Sector Empresarial Exportador****Cámara de Exportadores de Costa Rica (CADEXCO)**

La Cámara de Exportadores de Costa Rica (CADEXCO) fue creada en 1981. La siguiente su misión es “promover la comunidad costarricense de negocios y ayudar a los miembros a ser más competitivos local e internacionalmente.”<sup>2</sup>

La misión de CADEXCO es ser un instrumento del sector exportador para que su desarrollo tenga un impacto positivo en el bienestar de Costa Rica. Entre sus metas están el apoyar a los exportadores en sus gestiones, incrementar el volumen de sus ventas y acceso a mercados y fomentar la participación de nuevos exportadores.

CADEXCO agrupa empresas exportadores del país de industria, alimentos y productos agropecuarios así como de servicios. Esta cámara ofrece servicios a sus miembros como actividades de capacitación, información y actualización para su sector así como tareas de cabildeo en torno a los intereses de su grupo. CADEXCO es una organización sin fines de lucro. Los objetivos de Cadexco son:

- Apoyar a los empresarios en sus esfuerzos por incrementar las ventas de sus productos y servicios en los mercados externos

<sup>1</sup> Fuente: <http://www.uccaep.or.cr/infogeneral.html>

<sup>2</sup> Información proporcionada por Cadexco en documento digital sobre “Afiliación a Cadexco”.

- Representar los intereses de las compañías exportadoras en negociaciones con los sectores Público y Privado y otros organismos para mejorar la competitividad de estas empresas en los mercados externos.
- Organizar al sector exportador para mantener sus actuales mercados
- Promover inversiones y el desarrollo de proyectos en sectores específicos
- Asesorar a las compañías exportadoras en las diferentes áreas del comercio internacional y en la apertura de nuevos mercados
- Continuar siendo un participante activo en las negociaciones para la realización de la Zona de Libre Comercio de las Américas (ALCA)

## **Sector Agropecuario**

### **Foro Agropecuario**

El Foro Costarricense de Desarrollo Rural, conocido como Foro Agropecuario, nació como una necesidad de organizaciones del país, para diagnosticar temas de orden nacional y especialmente para examinar el empobrecimiento de las zonas rurales del país.<sup>1</sup>

Para el Foro Agropecuario, entre los factores que inciden en el empobrecimiento de las zonas rurales es que la institucionalidad del país perdió la orientación de desarrollo hacia todos los segmentos sociales y especialmente en el sector agropecuario, donde perdió la orientación y la visión participativa.

Dicho foro adquirió una composición institucional a partir del 15 de mayo del 2003, (momento posterior a la coyuntura en estudio periodo de estudio) a través del Decreto Ejecutivo 31170 que creó el Foro Nacional Mixto Organizaciones- Sector Público Agropecuario<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Elaborado a partir de las declaraciones Ulises Blanco en la Comisión Permanente de Asuntos Económicos de la Asamblea Legislativa. Acta sesión #8, 11 junio de 2003. P.

<sup>2</sup> Sus fines son:

- a) Constituir un espacio para concertar, informar, debatir, consultar y proponer acciones que orienten la política pública en lo concerniente al sector agropecuario y el desarrollo rural.
- b) Encontrar soluciones conjuntas a los diversos problemas que afectan el crecimiento de la economía en las zonas rurales en aras de mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Se puede afirmar que en el momento de la coyuntura en estudio, el Foro Agropecuario agrupa a una serie de organizaciones del sector rural y agropecuario que buscan impulsar políticas que beneficien las condiciones y productividad del sector agropecuario de zonas rurales.

- 
- c) Fortalecer el crecimiento de la organización social en las zonas rurales, encarando las amenazas y oportunidades que ofrece la apertura de mercados.
  - d) Impulsar programas y proyectos de desarrollo que aseguren el crecimiento económico de las regiones.
  - e) Cualquier otra actividad que por su afinidad o vinculación a la ruralidad deba incluirse.

## **7. Análisis de coyuntura. Periodización y estudio de etapas.**

El presente capítulo se identifica las etapas dentro de la coyuntura de estudio definida, como parte de la aplicación del método de análisis de coyuntura y como forma de estudio del objeto.

El inicio temporal del análisis es el 1 de abril del 2002, específicamente partiendo del informe que entregó la Comisión ad-hoc de Exministros de Hacienda para el presidente de aquel momento, Miguel Ángel Rodríguez.

El cierre temporal de la coyuntura es el dictamen de mayoría afirmativa que produce la Comisión Especial Mixta del Pacto Fiscal (CEMPF) el día 15 de octubre de 2002.

Esta periodización se divide en cinco etapas, lo que nos permite caracterizar cada uno de los momentos de la coyuntura. Las divisiones de las fases se hacen a partir de acontecimientos que modifican el espacio político.

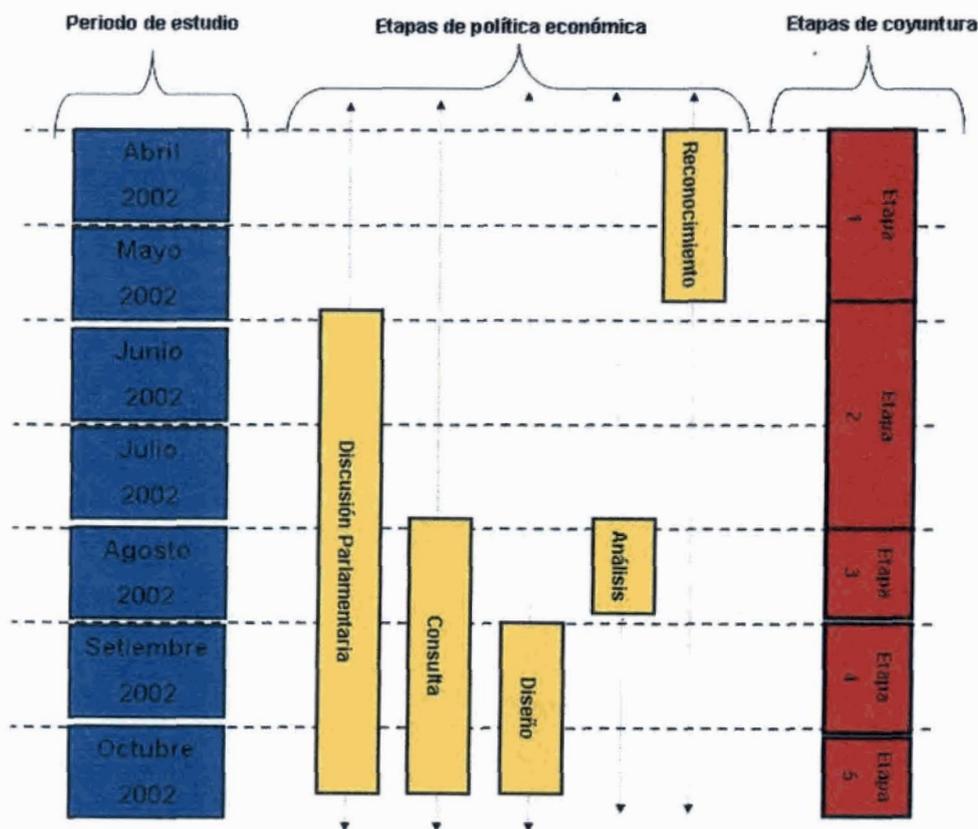
El siguiente diagrama gráfico del periodo de estudio presenta las etapas de elaboración de política económica propuesta por Cuadrado, junta a las seis etapas en que se dividió la coyuntura.

Las flechas en las etapas de la política económica simbolizan que estos no son procesos acabados, sino que están en una formulación constante. Las celdas amarillas identifican el momento en que dichos procesos están potenciados.

Se puede observar como en la primer etapa de la coyuntura en estudio, coinciden los procesos de reconocimiento, no sólo de la problemática, sino que del espacio para definirla.

También se puede decir que las etapas de la 2 a la 5 corresponden al momento de la discusión parlamentaria.

**Diagrama #2**  
**Coyuntura en estudio y etapas de la política económica**



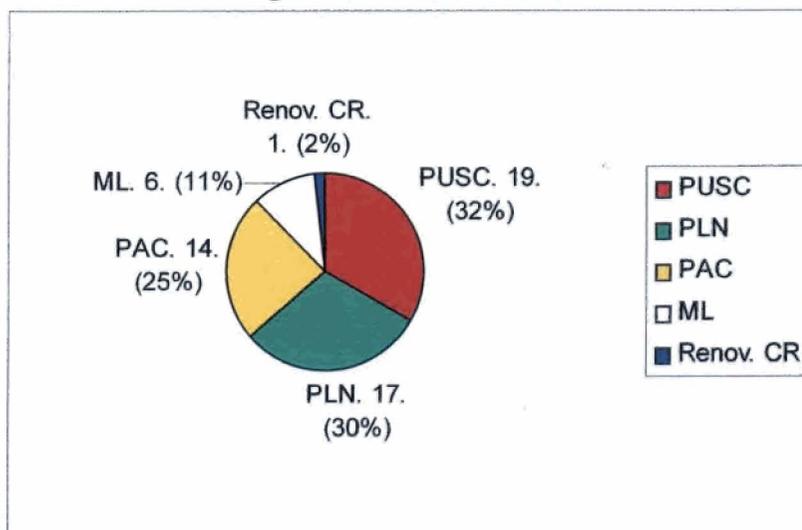
En la etapa 2 especialmente sobre la discusión del escenario para definir la problemática. En las etapas siguientes, definida la CEMPF como espacio de discusión, se genera el análisis —etapa 3— y el diseño de la política —etapas 4 y 5—. Las etapas de la 3 a la 5 se pueden considerar también de consulta por la participación de sectores, instituciones y especialistas en el proceso.

### 7.1 Etapa I: Conformación del escenario político (nuevo Gobierno y Asamblea Legislativa) y lanzamiento del tema fiscal. (1 de abril 2002 - 15 de mayo 2002)

Esta etapa remite a dos acontecimientos diferentes pero estrechamente vinculados. En este período de la coyuntura, en abril y mayo de 2002, se dan dos procesos paralelos: el reacomodo del escenario político y el lanzamiento del tema fiscal.

Como antecedente, el 8 de febrero de 2002 se dieron las elecciones presidenciales y de diputados que tuvieron como resultado una nueva conformación de Asamblea Legislativa. Esta asamblea quedó configurada con cuatro fuerzas principales; el PUSC con 19 diputados, el PLN con 17 diputados, el PAC con 14, el ML con 6 y un diputado independiente.

**Gráfico #3**  
**Distribución numérica y porcentual de diputados en la Asamblea Legislativa 2002-2006 según Partidos Políticos**



Elaboración propia a partir de los datos en [www.tse.go.cr](http://www.tse.go.cr)

Lo anterior rompió con la conformación tradicional que había imperado en los cuatro periodos anteriores en la Asamblea Legislativa (1986-1990, 1990-1994, 1994-1998, 1998-2002), donde el PUSC y el PLN mantenían la mayoría. Esta tendencia de un

sistema bipartidista que prevalecía desde 1986, tuvo una propensión a debilitarse a partir de las elecciones de 1998, según lo planteado por Rovira Mas<sup>1</sup>.

Es interesante en esta conformación de Asamblea Legislativa de 2002, observar que entre las posibilidades de alianzas, ninguna unión de dos grupos en esta conformación de Congreso reunía la mayoría calificada, o sea 38 votos. Cualquier intento de una mayoría de este tipo requeriría mínimo una alianza de tres de los grupos representados.

A la vez, los resultados de las elecciones de febrero determinaron la realización de una segunda ronda electoral entre los dos candidatos con mayor cantidad de votos, pues en la primera ronda ninguno de los candidatos alcanzó el 40% de los votos válidos, establecido por el Código Electoral. Los resultados porcentuales de la primera ronda electoral fueron Abel Pacheco 38,58% (PUSC), Rolando Araya 31,05% (PLN), Ottón Solís (PAC) 26,19%.<sup>2</sup> Esta segunda ronda sería también un hecho atípico en la democracia de Costa Rica, acostumbrada a elegir presidente en una sola ronda de votaciones.

Como contexto, en los primeros días de abril de 2002 se dio la campaña político-electoral de la segunda ronda electoral entre Abel Pacheco del PUSC y Rolando Araya del PLN, y faltaba poco más de un mes para que terminara el mandato del presidente Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002).

En cuanto a la participación y agrupación de la sociedad civil en esta etapa de la coyuntura, el día 3 de abril, Antonio Burgués, Presidente de CADEXCO, Albino Vargas, Secretario General de ANEP, Gilberth Brown Secretario General de la Confederación Rerum Novarum y Enrique Acosta, Presidente del Movimiento Solidarista, firmaron el documento “Pacto Fiscal: Un acuerdo para enfrentar los desafíos del siglo XXI”.<sup>3</sup>

El texto colocaba como su objetivo general de un Pacto Fiscal:

---

<sup>1</sup> Cf. Rovira Mas, Jorge *¿Se debilita el Bipartidismo?* En: Democracia en Costa Rica ante el siglo XXI. Editorial Costa Rica. 2001.

<sup>2</sup> Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). [www.tse.go.cr](http://www.tse.go.cr)

<sup>3</sup> “**Pacto Fiscal: Un acuerdo para enfrentar los desafíos del siglo XXI**” 3 de abril 2002. Documento firmado por Antonio Burgués, Presidente de CADEXCO, Albino Vargas, secretario general de ANEP, Gilberth Brown secretario general de la Confederación Rerum Novarum y Enrique Acosta, presidente del Movimiento Solidarista.

*“Ser una herramienta de la política de desarrollo, al construir un acuerdo nacional que permita repartir los costos de la financiación del Estado y los beneficios del gasto del mismo Estado en forma equitativa y solidaria.”<sup>1</sup>*

El texto postulaba como principios:

- El Ser Humano como principio y fin de todas las acciones en pro del desarrollo.
- Bien común como objetivo de toda acción.
- El deber del Ser Humano para con el Ser Humano y con el medio ambiente
- El desarrollo debe ser ambiental y socialmente sostenible y debe darse en el marco de un respeto absoluto a los Derechos Humanos integrales.

En el documento los sectores reconocían la necesidad de establecer medidas de emergencia al problema de corto plazo, así como medidas de largo plazo para darle sostenibilidad a las finanzas públicas. El documento también establecía una serie de lineamientos de lo que debería contener un Pacto Fiscal, tales como priorización y financiamiento sostenido del gasto público, en materia de ingresos tributarios (tamaño de la carga tributaria, fortalecimiento de los ingresos tributarios, equidad en la progresividad del sistema tributario, definición sobre los niveles de exoneraciones y fortalecimiento de la administración tributaria), déficit fiscal (sostenibilidad del endeudamiento), deuda pública y rendición de cuentas (evaluación tanto de gastos como de ingresos).

Por último, en el ámbito político los firmantes señalaron en el documento que el objetivo era “poner sobre la mesa propuestas, que apoyen la toma de decisiones, y con una actitud de colaboración, facilitar una negociación transparente, de forma que el país cuente con una política fiscal en función del bien común...”<sup>2</sup>

En síntesis, este documento es reflejo de la alianza que existe entre estos sectores en el grupo denominado de la Tercera República. En el texto, se propone un Pacto Fiscal como una herramienta política donde la sociedad civil participe en la toma de decisiones, hasta ahora desde un plano propositivo, ya que no se mencionaba todavía la creación de una Comisión Mixta en el Congreso o algo similar.

---

<sup>1</sup> *Ibid.* P.2

<sup>2</sup> *Ibid.* P.7

En las etapas siguientes de la presente coyuntura en estudio, durante el desarrollo de Plan de Contingencia Fiscal, se podrán identificar muchas de estas tendencias políticas del Grupo de la Tercera República. Por ejemplo, la presencia de los principios enunciados en este documento como los lineamientos de un Pacto Fiscal, los cuales estuvieron presentes tanto en la discusión del proyecto y posteriormente en su contenido.

Por otra parte, el 4 de abril de 2002, la Comisión ad-hoc de Ex ministros de Hacienda presentó su informe denominado “Agenda de Transformación Fiscal para el Desarrollo”. Este acontecimiento abrió un nuevo proceso de discusión pública del tema fiscal en cuanto a la situación y sus posibles soluciones. Este hecho generará entre otros, como posteriormente será expuesto, la conformación de la Comisión Especial Mixta del Pacto Fiscal (CEMPF).

La Comisión de ex ministros estuvo integrada por el ministro de Hacienda de la Administración Rodríguez, Alberto Dent, y los ex ministros Leonel Baruch, Francisco de Paula Gutiérrez, Thelmo Vargas, Rodolfo Méndez, Federico Vargas y Bernal Jiménez. La Comisión ad-hoc de Exministros de Hacienda fue formada el 27 de junio de 2001 por iniciativa del ministro de aquel momento, Leonel Baruch. Este grupo tuvo como cometido básico, analizar la situación fiscal y aportar posibles soluciones al problema.

El documento de 54 páginas hizo un análisis de la situación fiscal del país, analizaba los distintos elementos de la política fiscal, donde para cada uno aportaba recomendaciones de acciones y hacía proyecciones de los escenarios sobre lo que ocurriría en el país tanto si se realizaban modificaciones en el sistema fiscal y si no se efectuaban. El documento contenía recomendaciones en los temas de gasto público, deuda pública, impuestos y administración y combate a la evasión.

Muchos de los temas antes esbozados tuvieron relevancia durante la discusión del Plan de Contingencia Fiscal, lo cual se podrá constatar en las etapas siguientes, y fueron parte de la agenda central de discusión.

También formó parte del grupo el ex ministro Óscar Barahona Streber, quien optó por emitir un informe independiente que tiene fecha del mismo 4 de abril.

Son relevantes las siguientes recomendaciones del informe de Barahona Streber:

*“Deseamos resaltar la necesidad de crear un ambiente de confianza y de optimismo en todos los sectores de la vida nacional. Sin la confianza de*

*la población o con pesimismo generalizado el progreso social y económico se dificulta o se hace casi imposible. El Estado debe dar el ejemplo a los particulares en el cumplimiento fiel de sus obligaciones. Esa confianza debe extenderse a las inversiones y a la producción, para que el capital nacional y el extranjero que sea sano marchen hombro con hombro y hagan crecer la producción y la productividad nacional, lo que por ende aumentará la recaudación fiscal. Además, el trabajo en equipo es indispensable. Nadie tiene por sí solo la solución del muy grave problema hacendario. Todos los sectores de la población, a través de sus representantes, deben ser partícipes de esa solución, cuyo carácter y alcances tienen que ser esencialmente nacionales. La Patria es de todos.”*

1

En su voto salvado Barahona Streber esgrime un criterio político, en el sentido de que se debe crear un ambiente de confianza para echar a andar las reformas fiscales, probablemente a la luz de antecedentes en los cuales la confianza de la ciudadanía y de la sociedad civil había sido menoscabada por decisiones políticas. También hizo eco en el hecho de que se requería una participación de todos los sectores de la población, criterio que está enlazada con la confianza.

Efectivamente, la presentación del informe lanzó a la agenda pública el tema fiscal, ya que en los días siguientes diversos actores exteriorizaron en la prensa sus opiniones referentes al tema.

Entre ellos los precandidatos a la presidencia, Abel Pacheco por el PUSC y Rolando Araya por el PLN, los jefes de las bancadas parlamentarias del PUSC y del PLN que terminaban su gestión, el presidente Miguel Ángel Rodríguez, Ottón Solís presidente del PAC y Otto Guevara, líder del ML. Víctor Morales del sector cooperativista, Albino Vargas del sindicalismo también opinaron en este debate en la prensa sobre la situación del fisco.

---

<sup>1</sup> Comisión de Ex Ministros de Hacienda. **Agenda para la Transformación Fiscal con Fines de Desarrollo Económico y Social de Costa Rica.** Texto del voto salvado del Lic. Oscar Barahona Streber.

Ya el 8 de abril, Abel Pacheco ganó en la segunda ronda electoral a Rolando Araya, y se convirtió en el sucesor en la Presidencia de la República de Miguel Ángel Rodríguez, asegurando la permanencia del PUSC en el poder durante cuatro años más.

El presidente Miguel Ángel Rodríguez recibió el informe de los ex ministros el día 4 de abril, y el 10 de abril el ministro de Hacienda, Alberto Dent, presentó a la Asamblea Legislativa el proyecto de Ley de Ordenamiento Fiscal<sup>1</sup> derivado del informe de ex ministros. La Comisión de Asuntos Hacendarios de la Asamblea Legislativa fue la instancia que recibió la propuesta.

Estos actos se interpretan como un tipo exhortación que hizo la administración saliente para que el siguiente Gobierno y Asamblea Legislativa afrontaran la tarea del tema fiscal.

A mediados de abril, entre los días 15 y 16, se realizaron las elecciones de los jefes de fracción de los nuevos grupos parlamentarios. En el caso del PLN, el día 16 de abril Bernal Jiménez ganó la jefatura de fracción frente a Luis Gerardo Villanueva. Como se conoció previamente, Jiménez fue uno de los miembros de la comisión de ex ministros.

En el caso del PUSC se denominó por unanimidad a Mario Redondo. Por el PAC el jefe de fracción electo fue Humberto Arce, y en el ML, Federico Malavassi.

El 1 de mayo se conformó el nuevo Directorio Legislativo, el cual fue copado por el PUSC y el ML, para conformar un directorio mixto. Fueron necesarias siete votaciones para finalmente determinar el cargo de presidente de la Asamblea Legislativa.

---

<sup>1</sup> El proyecto se estructuraba en 7 secciones a) Ley de imposición sobre la renta. b.)Ley del impuesto sobre el valor agregado. c.)Reformas al Código de normas y procedimientos tributarios. d.)Ley de creación de la Agencia Nacional de Administración Tributaria. e.)Ley de control del crecimiento de la deuda pública. f.) Ley de control de pensiones de privilegio. g.) Ley de eliminación de distorsión e impuestos menores.

**Tabla # 10**  
**Composición del Directorio Legislativo**  
**a partir del 1 de mayo de 2002**

Nombre	Cargo	Partido
Rolando Laclé	Presidente	PUSC
Federico Malavassi	Vice presidente	ML
Rolando Alfaro	1er secretario	ML
Lilliana Salas	2da secretaria	PUSC
José Francisco Salas	1er prosecretario	ML
Carmen Gamboa	2 do prosecretario	PUSC

A su vez, el 6 de mayo, el PLN y el PAC reclamaron al presidente de la Asamblea Legislativa, Rolando Laclé, la conformación de las comisiones legislativas, alegando falta de proporcionalidad. Para efectos de la presente investigación, interesa observar cómo se integró la Comisión de Asuntos Hacendarios, en virtud de que en principio era un escenario posible para conocer las reformas fiscales.

**Tabla # 11**  
**Composición de la Comisión de Asuntos Hacendarios**  
**a partir del 1 de mayo**

Nombre	Partido
Peter Guevara	ML
Carlos Herrera	ML
José Francisco Salas	ML
Epsy Campbell	PAC
Margarita Penón	PAC
Sigifredo Aiza	PLN
Bernal Jiménez	PLN
Nury Garita	PLN
Gerardo González	PUSC
Olman Vargas	PUSC
Ricardo Toledo	PUSC

Se puede observar que en la Comisión de Hacendarios, el ML obtuvo tres representantes, igual que el PUSC y el PLN, y uno más que el PAC. Si se tiene en cuenta que la fracción del ML es la menor de las cuatro, con seis diputados en aquel momento, la

composición de dicha comisión les fue favorable, producto de la negociación de los votos para la elección del Directorio de la Asamblea. Además, el libertario Carlos Herrera obtiene la presidencia de la Comisión de Hacendarios.

Paralelo al proceso de conformación del escenario político para el periodo 2002-2006, hubo un impulso del tema fiscal como uno de los más urgentes problemas que debía resolver el país.

Un actor que reiteró la necesidad de tomar medidas fue el ministro de Hacienda de la nueva administración, Jorge Walter Bolaños. El día 25 de abril el periódico La Nación publicó una información en la que en ese momento, el futuro Ministro de Hacienda de la administración Pacheco, calificó al déficit fiscal como el problema económico más grave del país. La noticia informó:

*“Con una actitud abierta a escuchar, negociar y explicar el problema económico más grave del país –el déficit fiscal– llegará el nuevo ministro de Hacienda, Jorge Wálter Bolaños, a su despacho el 8 de mayo...” Yo tomaré el liderazgo. Tengo el ofrecimiento de muchos para ayudarme”, comentó. Entre ellos mencionó al actual ministro de Hacienda, Alberto Dent, y al exministro liberacionista, Francisco de Paula Gutiérrez. Añadió que escuchará el planteamiento de todos los partidos políticos y que pretende explicar las reformas a todos los grupos sociales. Incluso, pedirá a los obispos que, desde el púlpito, expliquen el problema...”<sup>1</sup>*

Es importante señalar que el Ministro de Hacienda inicia su gestión con una posición de diálogo y apertura. Sin embargo, en este momento aún no denota más allá de las explicaciones, que quiera hacer partícipe de las decisiones a otros sectores sociales. Más bien sigue ubicando el tema como uno propio de los expertos, al mencionar los nombres de Dent y de Gutiérrez. Por otra parte, el ministro Bolaños en sus declaraciones demuestra que sabe que las soluciones deben pasar por los distintos partidos políticos en la Asamblea Legislativa.

La conformación del escenario político se completa con el traspaso de poderes del 8 de mayo, que colocó a Abel Pacheco como presidente de la República. De esta forma

---

<sup>1</sup> La Nación **Hacienda Buscará Ayuda y Diálogo**. Jueves 25 de abril 2002

permanece el PUSC en el poder, más no desde su línea tradicional en virtud de que Pacheco es un disidente del líder histórico del partido, Rafael Ángel Calderón, quien apoyó como precandidato de la agrupación a Rodolfo Méndez.

Vale mencionar que en la agenda propuesta en el discurso de toma de posesión, Pacheco colocó el tema fiscal como primordial. En la alocución, el nuevo presidente expresó:

*“La cuestión fiscal es muy seria y hasta ahora no ha podido ser abordada como se debe por falta de un acuerdo nacional para tomar decisiones...  
...Reducir el déficit fiscal consolidado del sector público en un 1% al año hasta alcanzar cero por ciento para el año 2006. Se excluye del logro de esta meta el financiamiento de obras públicas que antes de disminuirse tenderán a incrementarse como parte de nuestra inversión en el desarrollo de las vías de transporte, la generación de energía eléctrica y la ampliación de los servicios de telecomunicaciones e Internet... El informe de los ex Ministros de Hacienda constituye una guía importante para el ordenamiento y saneamiento de las finanzas públicas que es una tarea impostergable.  
...Voy a reunirme con todos los Jefes de las Fracciones Parlamentarias para procurar un acuerdo que permita tramitar esas reformas legales de manera transparente, sin atropellos a la Constitución Política o al Reglamento Legislativo pero con eficiencia.”<sup>1</sup>*

La agenda de la nueva administración es clara en cuanto a ubicar el tema fiscal como una prioridad. Se coloca una meta de reducir el déficit a cero en 2006, lo que contrasta con otras posiciones de sectores que consideran importante el endeudamiento del sector público para que puede ejercer ciertas actividades, por ejemplo el Grupo de la Tercera República. Menciona también al informe de los Ex ministros como una guía de este trabajo, de la cual partirá para un acercamiento con las fracciones políticas. Es claro que el tema tiene su arena de resolución principal en la Asamblea Legislativa, sin embargo también anunció medidas desde el Ministerio de Hacienda y el Gobierno Central.

Ya como jerarca de Hacienda, Jorge Walter Bolaños reiteró la prioridad del tema fiscal para el Gobierno. En torno al asunto también opinan públicamente como voces

---

<sup>1</sup> Mensaje inaugural de toma de posesión del Presidente de la República Dr. Abel Pacheco de la Espriella, para el período constitucional Mayo 2002-Mayo 2006

oficiales del Gobierno los asesores Ronulfo Jiménez y Alberto Dent, ambos del equipo económico de ese gobierno:

*“Ronulfo Jiménez, coordinador del equipo económico, explicó ayer que persiguen ese crecimiento hacia el final de la administración y pretenden alcanzarlo con un ordenamiento en las finanzas públicas, manejo prudente de la política cambiaria y el desarrollo de motores de crecimiento y productividad, lo cual tiene que ver con recursos humanos, infraestructura pública y atracción de inversión extranjera... La eliminación del déficit fiscal (exceso de gastos sobre ingresos que cerró el 2001 en un 2,9 por ciento) requerirá acciones legislativas y para ello, señalaron Jiménez y el Ministro de Hacienda, Jorge Walter Bolaños, el Gobierno promoverá un amplio diálogo nacional.”<sup>1</sup>*

Ambos actores del Poder Ejecutivo manifiestan la necesidad de tomar acciones en la Asamblea Legislativa en torno al tema fiscal así como de realizar un debate nacional sobre el tema.

Asimismo, el Poder Ejecutivo dio inicio a su gestión con una serie de medidas que apuntaban hacia la meta de solucionar el problema fiscal. El martes 14 de mayo el Poder Ejecutivo ordenó un recorte de ¢2.500 millones en los gastos no prioritarios del Gobierno Central para lo que restaba del año 2002. También se habló de la posibilidad de reactivar la Lotería Fiscal (vigente en la administración Calderón 1990-1994), lo cual a la postre no se concretó.

Entro otras acciones relevantes de esta etapa en cuanto a participaciones de otros actores políticos, Miguel Ángel Rodríguez, presidente saliente enfatizó en la necesidad de atender el problema fiscal. Esto lo hizo el día 25 de abril, en su Informe Final de Labores donde señaló como uno de los principales retos del país la situación fiscal, haciendo énfasis en las propuestas que dejó su Gobierno.

Por otra parte, el sector cooperativista el sábado 27 de abril desfiló en San José e hizo un llamado a “reflexionar sobre las implicaciones contra el sector de la reforma fiscal que proponen los ex ministros de Hacienda, asociados al movimiento cooperativo de todo el país”<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. La Nación **Promesas difíciles pero factibles** Viernes 10 de mayo 2002

<sup>2</sup> La Nación. **Fuerza de las Cooperativas**. Domingo 28 abril de 2002.

Durante las manifestaciones del 1 de mayo (Día del Trabajo y de elección del Directorio en la Asamblea Legislativa), agrupaciones sindicales se manifestaron y fueron críticos de las reformas fiscales, especialmente si consideraban la creación de más impuestos.

Como acontecimiento que da punto final a esta etapa de la coyuntura se encuentra la definición de la agenda de proyectos en la Asamblea Legislativa. Desde finales de abril las distintas fracciones trabajaban en la definición de esta agenda. Es hasta el jueves 16 de mayo que las partes llegaron a un acuerdo sobre la agenda de trabajo.<sup>1</sup> Por consenso, las diferentes fracciones parlamentarias negociaron 15 proyectos para tramitar en primer debate. La agenda incluyó proyectos de iniciativa de las distintas fracciones, de los cuales los principales ejes de la agenda fueron la economía y la ética en la función pública. De los 15 proyectos, siete eran del campo económico, de los cuales tres estaban relacionadas con el problema fiscal.<sup>2</sup>

En cuanto a la conformación del escenario político, hay una clara reconfiguración del escenario político costarricense en cuanto a las fuerzas político-partidarias que significó un cambio que modifica el modelo bipartidista predominante desde 1986. A pesar de que el PUSC mantiene el Ejecutivo y una mayoría en el Congreso, seguido por el PLN, existen dos nuevas fuerzas políticas que emergen para obtener una importante cuota de poder, el PAC y el ML. Este cambio de modelo puede ser una respuesta en relación con la gran relevancia que tomaría en esta coyuntura la participación de la sociedad en contraste con ejemplos como los estudiados en los antecedentes del estudio.

---

<sup>1</sup> La Nación. **Definida Agenda Legislativa.** Viernes 17 de mayo de 2002.

<sup>2</sup> Los proyectos escogidos fueron: 1. Ley de control interno (PUSC-PAC) 2. Ley que regula los impuestos con destinos específicos (PUSC) 3. Reforma a los artículos 158 y 163 de la Constitución Política (PAC): se exigen 38 votos para la elección de todos los magistrados 4. Reestructuración de la deuda pública interna (PLN) 5. Reforma a varios artículos de la Ley de tránsito por vías públicas terrestres (Renovación Costarricense): sube multas por infracciones a esta normativa. 6. Reforma del párrafo primero del artículo 9 de la Constitución Política (PAC): enmienda constitucional que establece que el tipo de Gobierno de Costa Rica también será participativo. 7. Ley general de cooperativas (PLN) 8. Ratificación del Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y Canadá (PUSC) 9. Reforma a varios artículos de la Ley general de protección a la madre adolescente y a la Ley de creación del Instituto Nacional de las Mujeres (PLN) 10. Reforma a la Ley general de aduanas (PUSC): ataca la evasión fiscal. 11. Ley de pesca y acuicultura (PUSC) 12. Democratización de las instancias de decisión del Banco Popular y de Desarrollo Comunal (PAC) 13. Ley reguladora de derechos de salida del territorio nacional (PUSC) 14. Ley de seguros (ML): crea la Superintendencia de Seguros. 15. Ley de derechos de acceso a Internet (ML): abre la participación a nuevos proveedores.

El acomodo de las fuerzas políticas incluye la participación del ML que pasó de tener un único diputado en el periodo anterior, a tener seis diputados. Asimismo, es importante el surgimiento del PAC en la escena política como partido nuevo con 14 diputados, siendo la tercera fuerza parlamentaria tras el PUSC y el PLN. Esto es una modificación de la escena política, en relación con las relaciones de fuerzas de Asamblea Legislativa desde 1986, dominadas por el PUSC y el PLN.

Coyunturalmente, la conformación del escenario político también ocurrió a lo interno del Parlamento, con una alianza PUSC-ML para ganar el directorio de la Asamblea Legislativa y una cuota importante de poder del ML en la Comisión de Asuntos Hacendarios. Dentro del PLN hay una competencia por la jefatura de fracción entre Bernal Jiménez y Luis Gerardo Villanueva, que ganó Jiménez en una cerrada votación de 9 a 8.<sup>1</sup>

En relación al lanzamiento o posicionamiento del tema fiscal, los cuadros dominantes en el manejo de la política económica del país desde los últimos 30 años, ex ministros y miembros tanto del PUSC y del PLN, fueron quienes lanzaron el tema fiscal a la agenda, legitimados por su prominencia y conocimiento del tema a través de la Comisión de ex ministros y el gobierno saliente. Sin embargo, en esta ocasión la discusión encuentra otros interlocutores, pues además de los líderes políticos de las fuerzas tradicionales, están presentes los líderes de las fuerzas emergentes (Ottón Solís y Otto Guevara, por ejemplo) así como sectores de la sociedad civil (empresarios, sindicatos, cooperativas y solidaristas) que plantean posiciones sobre el tema y ganan espacios para participar en la discusión. Una manifestación clara de lo anterior es el Grupo de la Tercera República el cual hace un pronunciamiento multisectorial sobre el tema en específico y se pone a la disposición contribuir en la toma de decisiones y el aporte de propuestas. No hay una única voz que lleva la iniciativa, sino que desde la sociedad civil y los partidos nuevos hay respuestas.

Una diferencia cualitativa es que en esta ocasión los sectores no son llamadas por el Gobierno o por los partidos a participar, (como en los ejemplos revisados en el periodo de los años ochenta y noventa), sino que la decisión surge de los mismos sectores. Tanto la iniciativa de aliarse como la de pronunciarse sobre el asunto fiscal de forma conjunta.

---

<sup>1</sup> La Nación PLN escoge a Jiménez como líder de fracción. Jueves 17 de abril 2002

Este periodo marca la consolidación de los temas del déficit fiscal y la deuda interna como ejes centrales de la agenda del nuevo gobierno. Desde el Ejecutivo, el ministro Bolaños tiene un papel preponderante al calificar la problemática fiscal como muy grave, así como señalar la urgencia de tomar medidas.

Un hecho de relevancia es que otros actores políticos —sociedad civil y partidos nuevos— ajenos al grupo en el poder —PUSC y otros sectores que impulsan reforma fiscal— se apropian de la agenda. Con esto se quiere decir que aceptan la urgencia del tema y se manifiestan en ese sentido. Pero no necesariamente asumen la iniciativa sobre el fondo del proyecto. La iniciativa la conserva el Poder Ejecutivo. Es de trascendencia que los grupos sindicales y cooperativos se manifestaron ganando espacio en la discusión.

Teniendo en este momento el Gobierno definida la prioridad del asunto y con la conformación de una agenda de consenso en la Asamblea Legislativa que aborda este tema económico, se posicionó el tema fiscal en la agenda política en el nuevo escenario político.

## 7.2 Etapa II: Debate para definir el mecanismo para la toma de decisiones en el tema fiscal (15 de mayo 2002 – 31 de julio 2002)

Hubo un acuerdo de las fuerzas políticas —Gobierno Central y fracciones del Congreso— sobre la necesidad de acciones en cuanto al problema fiscal. Sin embargo, en principio no existía un acuerdo sobre el proceso por el cuál se tomarían esas decisiones, ni en qué escenario político.

La tesis del Poder Ejecutivo fue la de hacer una consulta a diferentes sectores sociales para acopiar sus opiniones y modificaciones al proyecto de Ley de Ordenamiento Fiscal derivado del informe de la Comisión de Ex Ministros. Esta postura fue impulsada por el entonces ministro Jorge Walter Bolaños y por el coordinador del equipo económico del gobierno, Ronulfo Jiménez:

*“Para empujar acciones de combate al problema el nuevo Gobierno quiere recibir observaciones de diferentes grupos que le sirvan para enviar modificaciones al texto en el Congreso, explicó el ministro de Hacienda, Jorge Walter Bolaños.*

*“La idea es que el Poder Ejecutivo tiene que ser facilitador de la discusión entre todos los grupos que tengan observaciones del proyecto y todos aquellos elementos que lo mejoren van a ser incorporados”, añadió el coordinador del equipo económico, Ronulfo Jiménez. Si alguien está en contra de algo pues que haga su propuesta alternativa”, comentó.”<sup>1</sup>*

Desde esta propuesta, el Poder Ejecutivo podría centralizar el proyecto al mismo tiempo que tomaba insumos de otros sectores, les consultaba y se legitimaba, pero mantenía un mayor control del proyecto.

Por otra parte, el grupo de la Tercera República, el cual vale recalcar que en las informaciones periodísticas no es mencionado con este nombre, promovió un acuerdo nacional fiscal, en el que el informe de ex ministro fuera un insumo, pero no la base de la discusión:

*“No estamos para un proceso para recibir observaciones. Aquí hay que buscar un gran acuerdo nacional fiscal, no se valen las consultas de recibo, ni se vale que las propuestas se valoren y se desechen, sin un proceso de acuerdo”, comentó Albino Vargas, secretario general de la*

---

<sup>1</sup> La Nación Señalan dos vías para el debate fiscal. Miércoles 15 de mayo 2002

*Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados. Vargas fue uno de los dirigentes que suscribió la idea de un pacto fiscal, el 3 de abril pasado, junto con Gilbert Brown, secretario general de la Confederación Rerum Novarum; Enrique Acosta, presidente del Movimiento Solidarista, y Antonio Burgués, presidente de la Cámara de Exportadores. (Doris) Osterloff señaló que con el pacto que proponen podrían tomarse algunas medidas pronto y otras a mediano plazo, mientras que un proyecto tan amplio como el que se encuentra en la Asamblea Legislativa puede tardar años en tramitarse.”<sup>1</sup>*

La posición de la Tercera República fue más allá de sólo aportar soluciones, sino que propusieron la idea del Pacto como mecanismo para que los distintos sectores se pusieran de acuerdo.

Pareciera que la diferencia entre la propuesta del Ejecutivo y la de los sectores sociales y productivos estribaba en que la primera es consultiva y más vertical, mientras la segunda es participativa y más horizontal. La primera contaba con un poder más centralizado y la segunda con un poder más difuso, pero con la posibilidad de una mayor legitimidad y participación. En cuanto a las fracciones políticas, éstas externaron varios criterios:

*“Bernal Jiménez, jefe de la fracción del Partido Liberación Nacional, comentó que ambas iniciativas le parecen bien. Añadió que cuando se inicie la discusión del proyecto en la Asamblea Legislativa pretenden llamar a grupos de ciudadanos, instituciones y personalidades. Mario Redondo, jefe de fracción del Partido Unidad, señaló que para la discusión debería existir un texto básico, para no partir de cero y que ese texto puede ser el proyecto de ley. “Nosotros estaríamos mucho más abiertos a que la discusión sobre la reforma fiscal se haga a través de un pacto fiscal”, opinó Epsy Campbell, diputada del Partido Acción Ciudadana.”<sup>2</sup>*

---

<sup>1</sup> *Idem.*

<sup>2</sup> *Idem.*

La posición del Jefe del PUSC fue similar a la del Ministro Bolaños de defender un texto base. El PAC, a través de Epsy Campbell, se inclinó por la posición de la Tercera República, en tanto el PLN tuvo una posición intermedia, anuente a la consulta.

En esta etapa el ministro Bolaños insistió en colocar el tema fiscal como principal problema económico a través de distintos medios. El 24 de mayo la Agencia noticias ACAN-EFE publicó: “el ministro de Hacienda de Costa Rica, Jorge Walter Bolaños, pintó un oscuro panorama para este país de no resolverse, de manera "urgente", la crisis fiscal, que consideró el principal problema de las finanzas públicas.”<sup>1</sup>

A partir del 29 de mayo, el Gobierno inició una etapa de diálogo con distintos sectores, la cual comenzó con reuniones con Bernal Jiménez, jefe de la fracción del PLN, Humberto Arce, jefe del PAC, Federico Malavassi del ML y Carlos Avendaño de Renovación Costarricense, así como dirigentes de otros sectores nacionales.

Como acción de trascendencia, el 20 de mayo las diputadas Epsy Campbell y Margarita Penón del PAC presentaron una propuesta en la Asamblea Legislativa para la creación de una Comisión Especial Mixta como espacio para un Pacto Fiscal.

En una sección de dicho documento, denominado “La Asamblea Legislativa: el espacio para un Pacto Fiscal”, expresaron:

*“No debemos obviar la creciente incapacidad del sistema político para recoger, traducir y priorizar las necesidades y expectativas de la población, situación que se refleja en una pérdida de legitimidad y credibilidad en la Asamblea Legislativa y en el mecanismo de representación. Por ello es imperativo establecer nuevas formas de articulación entre el sistema político y la sociedad, así como renovar los mecanismos de representación y de participación en la toma de decisiones...*

*Con ese propósito proponemos la creación de una Comisión especial Mixta con la misión de estudiar, analizar, proponer y dictaminar en materia tributaria y del gasto público, así como en relación con la deuda interna, para lo cual hemos planteado una moción al Plenario Legislativo. Esta comisión permitiría la constitución de una instancia pluralista e incluyente con la participación de los 5 partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa y la representación del Poder Ejecutivo, y una amplia representación de la sociedad civil que incluya tanto a las*

---

<sup>1</sup> La Nación. **Ministro de Hacienda advierte oscuro panorama para Costa Rica de no resolverse pronto crisis fiscal.** Viernes 24 de mayo

*cámaras empresariales, las organizaciones sindicales y sociales, la academia y otras expresiones de la vida social”<sup>1</sup>*

Fue la primera vez que surgió una propuesta formal en este sentido, la cual tenía asidero en la propuesta de la Tercera República. De hecho, desde el programa de gobierno del PAC para la campaña de 2002, *Convocatoria a las y los Costarricenses*, se explicitaba el apoyo al documento originario del grupo de la Tercera República. En este propuesta se plantea la participación de los sectores dentro de la toma de decisiones, como una apertura de los espacios de representación ante la falta de legitimidad y representatividad del órgano legislativo.

Posteriormente, el 6 de junio, representantes de la ANEP, el Movimiento Cooperativo, el Movimiento Solidarista, la Confederación Rerum Novarum y CADEXCO dirigieron un documento al presidente Pacheco solicitando “la conformación de una Comisión Mixta, en el seno del Congreso, con el objetivo de concretar el Pacto Fiscal.”<sup>2</sup> El documento señalaba una propuesta metodológica para una Comisión Mixta en la Asamblea Legislativa:

*“Creemos que las experiencias del pasado nos dicen que los problemas de otros procesos de negociación se deben a la falta de principios y políticas que los orienten, y por ejecutarse en grupos separados, en lugar de ser integral dentro del sistema político y, distanciados de la opinión pública, por carecer de un adecuado uso de los medios de comunicación. ... Proponemos una instancia de negociación que al abrirse cuente con una representación social que, por un lado tome la palabra a las organizaciones que hemos venido planteando la necesidad de un ordenamiento de las finanzas públicas, y que por otro sea representativa... nos parece que si bien es cierto la figura de la Comisión Especial Mixta se presenta como el espacio natural para este proceso, es imprescindible dotar a dicha instancia de una serie de insumos, apoyos y reglas para la toma de decisiones que subsanen sus defectos.”<sup>3</sup>*

<sup>1</sup> “La Asamblea Legislativa: el espacio para un Pacto Fiscal. Propuesta para la creación de una Comisión Especial Mixta” Diputadas Margarita Penón y Epsy Campbell. Integrantes de la Comisión de Asuntos Hacendarios. 20 de mayo de 2002.

<sup>2</sup> Osterlof, Doris ¿Por qué requiere Costa Rica un pacto fiscal? Revista Fragua. Año V No. 3 San José, Costa Rica 2002.

<sup>3</sup> Carta al Presidente Abel Pacheco del 6 de julio de 2002. Firmada por Antonio Burgués (CADEXCO), Albino Vargas (ANEP), Gilbert Brown (Rerum Novarum), Enrique Acosta (Movimiento Solidarista) y Víctor Morales (Consejo Nacional de Cooperativas)

En el documento, los sectores de la Tercera República propusieron que se creara una Comisión Especial Mixta para el Pacto Fiscal, pero a la vez expresaron que ésta debía acompañarse de otras medidas para que funcionara. Mencionaron en la carta la necesidad de acompañar la Comisión Especial Mixta con foros de discusión públicos más amplios sobre el tema, y avanzar hacia la creación de un Consejo Económico-Social (compuesto por el Gobierno y los sectores sociales y productivos). También propusieron que debía de existir una facilitación metodológica y técnica para el proceso, la existencia de reglas claras de operación y seguimiento de los acuerdos alcanzados, iniciar la discusión a partir de diferentes insumos presentes en la discusión (propuestas de organizaciones, de los foros, de técnicos, del informe de los ex ministros con el voto salvado inclusive entre otros) y elaborar una agenda de trabajo con plazos cumpliendo con una serie de elementos propuestos como base para una reforma fiscal estructural. A la postre esto se trató de implementar con un éxito limitado durante la primer etapa de trabajo de la CEMPF.

En síntesis, los sectores plantearon que el escenario debía tener reglas y metas claras que no estaban de por sí garantizadas por la conformación de una Comisión Especial Mixta.

Además, cabe anotar la afirmación que hicieron en referencia a los que *“problemas de otros procesos de negociación se deben a la falta de principios y políticas que los orienten, y por ejecutarse en grupos separados, en lugar de ser integral dentro del sistema político y, distanciados de la opinión pública”*. Desde este punto de vista, debería de haber una claridad política que orientara el proceso, así como una integralidad en cuanto a los representantes que participan en procesos transparentes de los que la prensa pueda informar a la ciudadanía y garantizar el cumplimiento de acuerdos. En esta oportunidad se incorpora entre los firmantes el sector cooperativista representado por Víctor Morales Zapata.

Simultáneamente en este periodo, se dieron manifestaciones de acomodo de las fuerzas políticas.<sup>1</sup> Asimismo, el tema fiscal permanece vigente en la agenda informativa de los medios de comunicación nacionales.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> En el PLN 25 de mayo comienza un proceso de reorganización después de sus primeras dos derrotas electorales seguidas. Se designa como secretario general a Luis Guillermo Solís, y como presidenta a Ana

El 17 de junio de 2002, el Presidente de la Comisión de Asuntos Hacendarios, Carlos Herrera, informó que el proyecto de Ley de Ordenamiento Fiscal conocido por esta comisión sería tramitado por partes y no como un todo, esto a raíz de una sugerencia del mismo Ministro Bolaños.<sup>2</sup> Es menester recordar que este proyecto fue presentado por la administración anterior, proyecto el cual recoge las recomendaciones del informe de los ex ministros.

El día 19 de junio 2002, quedaron reflejadas las distintas propuestas de vías para hacer las acciones correspondientes ante la problemática fiscal. El diputado del ML y presidente de la Comisión de Asuntos Hacendarios, Carlos Herrera, sostuvo la postura de tramitar el plan por partes. Para el ministro de Hacienda Bolaños, la opción era que la Comisión Legislativa de Asuntos Hacendarios se dividiera en subcomisiones y cada una estudiara un tema, pero que se mantuviera el proyecto completo.

Carlos González, viceministro de Hacienda, citado en una publicación del día 19, explicó que otra posibilidad era dividir el proyecto en cuatro: uno de creación de la Agencia Nacional de Recaudación, otro con las reformas al Código de Normas y Procedimientos Tributarios, un tercero acerca del impuesto sobre la renta, y otro relacionado con el impuesto sobre el valor agregado.

El grupo de sectores productivos de la Tercera República, mantenía según la publicación, la posición de crear una Comisión Especial Mixta para tramitar el proyecto. El PAC apoyó la creación de la Comisión Especial Mixta.

Por otra parte, la bancada del PUSC propuso incorporar a la Comisión de Hacendarios a un grupo asesor consultivo con representación de la sociedad civil que incluyera sindicalistas y empresarios. El ML se opuso tanto a esta iniciativa como a la creación de una Comisión Especial Mixta.<sup>3</sup>

---

Gabriela Ross. Por otra parte, el 30 de mayo el diputado José Francisco Salas dejó la fracción del ML para convertirse en diputado independiente. El 5 de junio La Nación publica que las diputadas Gloria Valerín y Aída Faingezicht tienen roces con el resto de la fracción del PUSC. Situación similar existe el PAC con el diputado Juan José Vargas.

<sup>1</sup> Cft. Notas informativas La Nación **La distancia entre un proyecto y un pacto** Lunes 10 de junio 2002 La Nación **País prepara negocios con deuda pública** Miércoles 12 de junio 2002, La Nación **Fenómeno sorprende y preocupa a expertos**. Viernes 14 de junio 2002, La Nación **El déficit fiscal aumentó 69,5%** Viernes 14 de junio 2002.

<sup>2</sup> La Nación **Dividirán reforma fiscal**. Martes 18 de junio de 2002

<sup>3</sup> La Nación **Buscan vía a proyecto sobre fisco**. Miércoles 19 de junio de 2002

El día 21 de junio la Fracción Legislativa del PLN expresó que retiraría su apoyo a la iniciativa fiscal si el Gobierno insistía en tramitar el proyecto de Ley de Ordenamiento Fiscal en un único texto. Ante esta postura, el ministro Bolaños expresó que era necesario fraccionarlo para que fuera estudiado, pero manifestó preocupación de que se aprobaran unas reformas y otras no, y que el esfuerzo fuera parcial.

El 25 de junio el ministro Bolaños declaró en un almuerzo en el Club Unión, en presencia de miembros de las Cámaras de Intermediarios Bursátiles y de Emisores de Títulos Valores que “la única salida para la crisis fiscal que atraviesa el país es el proyecto de ley que se discute en la Asamblea Legislativa pues el Gobierno no tiene ningún “plan B”.<sup>1</sup>

Posteriormente, el Ministro de Hacienda se presentó el día 26 de junio ante la Comisión de Asuntos Hacendarios de la Asamblea Legislativa, y recalcó que el Proyecto de Ley de Ordenamiento Fiscal debía aprobarse como una unidad y no fragmentado como habían sugerido otras fuerzas.

La publicación indicó:

*“El liberacionista Sigifredo Aiza, por ejemplo, ayer sugirió estudiar el problema del gasto público antes de discutir cualquier propuesta, mientras que su compañero de bancada, Bernal Jiménez –quien pide fragmentar el plan en varios proyectos que se tramiten por separado–, solicitó debatir sobre política monetaria.*

*Margarita Penón, del Partido Acción Ciudadana, habló de crear una comisión mixta que estudie la situación fiscal. Este grupo estaría conformado por legisladores y por miembros de grupos sociales que tendrían voz, pero no voto.*

*Bolaños replicó que está de acuerdo con discutir sobre política monetaria y control de gasto, aunque tiene reservas sobre una eventual comisión mixta, pues teme que tarde demasiado en llegar a acuerdos.”<sup>2</sup>*

Hasta este punto se pueden percibir dos tensiones en cuanto al debate sobre las soluciones del tema fiscal. Por una parte, existe la tensión entre el Poder Ejecutivo, en contraposición al Grupo de la Tercera República y el PAC. Esta tensión consiste en la definición del escenario en el cual deberían discutirse las soluciones al problema fiscal; si se debía resolver en la Comisión de Asuntos Hacendarios como impulsaba el Ejecutivo, o

<sup>1</sup> La Nación “**Hacienda: No hay Plan B.**” Miércoles 26 de junio de 2002

<sup>2</sup> La Nación “**Hacienda insiste en un solo plan fiscal**” Jueves 27 de junio de 2002

si más bien debía crearse una Comisión Especial Mixta en la Asamblea Legislativa que conociera el tema dando participación a diferentes sectores de la sociedad civil.

La tensión estaba en el hecho que el Ejecutivo tenía la intención de avanzar de forma veloz con las reformas, pero a la vez requería del apoyo de los sectores y otros partidos para echarla a andar. Se podría hacer una lectura de esta tensión a la luz del principio segundo principio deliberativo que emplea esta investigación, en cuanto a que *las deliberaciones son inclusivas y públicas*, donde si se pretende potenciar este principio convendría incorporar a la sociedad civil. Sin embargo, esto se constituyó en una posible amenaza para el Ejecutivo de perder parte del control de la reforma y no tenerla en el tiempo deseado. De nuevo, esto se balancea con el apoyo que requiere de los sectores y otros partidos para avanzar. Además, también era claro que los sectores no aceptaban el informe de ex ministros, y por ende el Plan de Ordenamiento Fiscal, como base única para la discusión.

La segunda tensión era en cuanto a si tramitar el texto existente hasta ese momento —el Plan de Ordenamiento Fiscal presente en la Comisión de Asuntos Hacendarios— como una unidad o por partes. La tesis del Ministro, como se ha expuesto, era mantener la unidad argumentando que esto daba integralidad a la reforma pues al separarlo se podrían aprobar unas cosas importantes pero otras no. El PLN mantenía la tesis de fraccionar el proyecto para facilitar su trámite y a la vez incluía la condicionalidad, de retirar el apoyo de no ser así. Además el PLN también condicionaba discutir primero sobre el gasto público antes de abordar otros temas de la reforma. Esta tensión se da por la metodología para tramitar el proyecto. En principio, en esta tensión no habría desacuerdo en cuanto al escenario (Comisión de Hacendarios) o sobre la solución (Plan de Ordenamiento Fiscal). Como en el caso anterior, la relación de fuerzas toma relevancia en la medida de que el Ejecutivo requiere el apoyo de los partidos para avanzar. En general, la iniciativa del Gobierno estaba condicionada a su capacidad de negociar con los otros actores, ya que su poder político no era suficiente para hacer la reforma sin otros apoyos.

Prosiguiendo con esta etapa de la coyuntura, el Ministro Bolaños hizo nuevos llamados a la urgencia de las medidas fiscales en una comunicación remitida a ministros

y presidentes ejecutivos, según información del día 2 de julio de 2002.<sup>1</sup> Este mismo día, el Ministro de Hacienda se presentó por segunda vez ante la Comisión de Asuntos Hacendarios. Informó que se intervendrían las aduanas para investigar posibles defraudaciones y a la vez:

*“... solicitó a la Comisión de Hacendarios aprobar en tres meses el impuesto al valor agregado, en otros tres meses el impuesto de la renta y en los tres meses posteriores el proyecto de derogatoria de varios impuestos menores.*

*Además, en una comisión mixta; es decir, con participación de la sociedad civil, planteó discutir en los próximos tres meses el proyecto de agencia nacional de recaudación. En los siguientes tres meses las reformas al código tributario y en otros tres meses las reformas a las pensiones.”<sup>2</sup>*

En esta visita el Ministro propone un cronograma de avance para el proyecto y a la vez ofrece propone una Comisión Mixta, pero la cual sólo conocería lo concerniente a la Agencia Nacional de Recaudación, lo que no correspondía con la solicitud de la Tercera República y el PAC. Esto se constituiría en un intento político de ceder “en algo” con los sectores.

El día 3 de julio el ministro compareció por tercera vez ante la Comisión de Asuntos Hacendarios:

*“El funcionario ha solicitado en sus tres visitas que los diputados le aprueben el proyecto de Ley de Ordenamiento Fiscal. Propuso que se subdivida en varios proyectos para que se tramite más rápidamente.*

*Anteayer el jerarca planteó una división del texto y ante la oposición de los legisladores ayer presentó un plan de contingencia y otro de emergencia.*

*...Carlos Herrera, del Movimiento Libertario, y Sigifredo Aiza, del Partido Liberación Nacional (PLN), afirmaron, por separado, que cualquier solución al problema pasa primero por una reducción del gasto del Estado antes de la aprobación de cambios en los impuestos.*

*Mientras tanto, Epsy Campbell y Margarita Penón, ambas del Partido Acción Ciudadana (PAC), no solamente consideraron que la propuesta de Hacienda no es viable políticamente sino que presentaron su propio plan para lograr un pacto fiscal.*

*Pero el PLN y el Movimiento Libertario pidieron repetidamente al ministro actuar primero en la reducción de gastos.*

<sup>1</sup> Cft. La Nación “Hacienda prevé que déficit será mayor” Martes 2 de Julio de 2002 y la reacción de sectores en La Nación Alarma entre expertos por alto déficit Viernes 5 de julio de 2002.

<sup>2</sup> La Nación. Gobierno intervendrá aduanas. Miércoles 3 de julio de 2002.

*Bolaños reiteró ayer que no es posible presentar un plan integral de revisión de gastos tan rápido, porque se pretende incluir entidades complejas como el Poder Judicial y la Contraloría General de la República. ”<sup>1</sup>*

Según esta misma publicación de prensa, Bolaños propuso tres planes diferentes para el trámite legislativo<sup>2</sup>.

El Ministro Bolaños planteó varios métodos de trámite, de los cuales denotaba un interés del Ejecutivo por sacar adelante una ambiciosa agenda de proyectos en plazos establecidos de tres meses por lo general. Además, ofreció dar a una Comisión Mixta algunos temas, pero no los principales en cuanto a materia de reforma fiscal, como el Impuesto al Valor Agregado, Renta Mundial o Renta Global.

Se reforzó el condicionamiento tanto del PLN y del ML en cuanto a primero conocer la reducción del gasto público antes de conocer materia impositiva. También se reitera la posición del PAC de que toda la reforma debía ser conocida por una Comisión Especial Mixta.

En el centro de la agenda pública, distintos sectores reaccionaron ante el debate sobre la situación fiscal. Sectores como el periódico La Nación en editorial del 1 de junio expresaron la necesidad de una reforma urgente. El ex presidente Oscar Arias instó a los diputados del PLN a buscar acuerdos y soluciones en el tema de la deuda pública<sup>3</sup>, Emilio

---

<sup>1</sup> La Nación **Agresiva discusión fiscal**. Jueves 4 de julio de 2002

<sup>2</sup> 1.) Que la Comisión de Hacendarios conociera en tres meses el impuesto al valor agregado, en otros tres meses el impuesto de renta y en igual lapso la derogatoria de impuestos menores. Que una Comisión mixta en dictaminara en tres meses sobre la agencia nacional de recaudación, en otros tres meses reformas al Código Tributario y en igual período reformas a pensiones. Propuso posponer a 12 meses el trámite de impuestos a combustibles, al ruedo y a las sociedades y que el plenario en tres meses apruebe proyectos de ley de aduanas, de deuda del Banco Central y de derechos de salidas.

2.) Aprobar en el Plenario en un plazo de tres meses, la reestructuración de deuda, el proyecto de aduanas y derechos de salida. En una comisión mixta en tres meses, la agencia nacional de recaudación, en 6 meses Código Tributario y de 9 a 12 meses pensiones. En la Comisión de Hacendarios el impuesto al valor agregado en 3 meses, el impuesto de renta en 3 meses, otros impuesto menores de 9 a 12 meses, e impuestos de combustibles, ruedo y sociedades de 13 a 15 meses.

3.) Reestructuración de deuda, aduanas y salidas en el Plenario en 3 meses) y combustibles, ruedo y sociedades en Hacendarios o comisión mixta en 3 meses.

<sup>3</sup> La Nación. **Arias pide aprobar arribo de barcos**. Sábado 6 de julio de 2002

Bruce, presidente de la Cámara de Comercio y Valentín Fonseca presidente de la Cámara de Bancos Privados señalaron la necesidad de que los diputados concretaran reformas.<sup>1</sup>

El día 7 de julio, el Presidente de la República se dirigió al país por medio de una Cadena Nacional de Radio y Televisión para informar sobre la situación del país y las reformas fiscales. El día 8 de julio, el PAC envió una misiva al Presidente Pacheco reiterando la propuesta de la Comisión Especial Mixta.

El miércoles 10 de julio el Presidente Pacheco, el Ministro de Hacienda Jorge Wálter Bolaños, y la Ministra de la Presidencia Rina Contreras, se reunieron con los diputados Humberto Arce, Margarita Penón y Epsy Campbell del PAC.

Ese día se anunció que el Gobierno aceptó que el Plan de Ordenamiento Fiscal se discutiera en una Comisión Especial Mixta formada por diputados y representantes de sectores de la sociedad. A su vez, el PAC se comprometió a apoyar un Plan de Contingencia Fiscal que le permitiera al Gobierno mejorar sus ingresos.

La propuesta del PAC para la comisión mixta señalaba que dicha comisión debía estar integrada por siete diputados, seis miembros de la sociedad civil y un representante del Gobierno. Para Bernal Jiménez, del PLN, la comisión debía estar integrada por siete diputados y cuatro representantes de la sociedad civil, sin representante del Gobierno. El ML se opuso que una comisión mixta sustituyera a la Comisión de Asuntos Hacendarios.<sup>2</sup>

En este sentido, la figura del Presidente apareció en la negociación, y aceptó la propuesta de la Comisión Especial Mixta, en dirección opuesta a lo que el Ministro de Hacienda había tratado de lograr en la Comisión de Asuntos Hacendarios. Esta acción daría mayor margen de maniobra al Gobierno en la medida que acepta la propuesta de los diferentes sectores sociales, del PAC, y cuenta con el apoyo también del PLN. Sólo estaría enfrentado con el ML. Es de notoriedad el hecho de que el Gobierno no tiene potestad para conformar la comisión, ya que esto corresponde al Plenario Legislativo, sin embargo esto resulta un avance en las negociaciones políticas, máxime cuando el PUSC como bancada oficialista apoyaría la posición del Presidente.

En carta del 11 de julio de 2002, los representantes del CONACOOOP, ANEP, el Movimiento Solidadista, la UCCAEP, CADEXCO y la Confederación Rerum Novarum

---

<sup>1</sup> La Nación. **Alarma entre expertos por alto déficit.** Viernes 4 de julio de 2002

<sup>2</sup> La Nación. **Gobierno acepta comisión mixta.** Jueves 11 de Julio de 2002.

reiteraron la solicitud al Presidente Pacheco para conformar una comisión mixta que abordara la reforma fiscal. En esta nueva misiva es de importancia la incorporación de la UCCAEP entre las organizaciones firmantes. UCCAEP firma el documento no obstante, no es parte del Grupo de la Tercera República.

La carta plantea puntos muy similares a la enviada al presidente el 6 de junio por los miembros de la Tercera República, donde además de agregar la firma de Samuel Yankelewitz, Presidente de UCCAEP, se incorporó un acápite sobre medidas inmediatas de alivio fiscal, entre las que se enumeraron la Aprobación del proyecto de Ley de reestructuración de la deuda pública (exp. 14631), instaron al Ministro a presentar un plan de racionalización de gastos del sector público, apoyaron la intervención de la aduanas y el proceso de modernización de la Administración Tributaria.

Estos sectores propusieron la presencia de 9 diputados y 8 asesores; seis asesores externos (uno por cada organización) y la presencia de dos representantes del gobierno.

El mismo día 11 de julio, el presidente Pacheco se reunió con los jefes de las cinco fracciones legislativas para abordar la forma de trámite de las reformas fiscales. Varios diputados se opusieron a la comisión especial mixta que el Presidente acordó con el PAC el día 10 de junio. El PLN y el ML presentaron sus propuestas al Presidente.

El 12 de julio se realizó una reunión en el hotel San José Palacio organizada por UCCAEP, donde los conferencistas coincidieron en la urgencia de una reforma fiscal. Expusieron Ronulfo Jiménez, coordinador del Consejo Económico, Samuel Yankelewitz, presidente de UCCAEP, Francisco de Paula Gutiérrez, ex ministro de Hacienda y Luis Liberman, gerente del Banco Interfin.

El 15 de julio el periódico La Nación publicó una encuesta de la empresa Unimer, en la que un 58% de los encuestados opinó que hasta ese momento la labor del presidente Abel Pacheco había sido buena o muy buena. Esta fue la mejor calificación de un presidente tras sus primeros tres meses de gobierno en comparación con Rafael Ángel Calderón, José María Figueres y Miguel Ángel Rodríguez<sup>1</sup>, lo que demuestra la alta legitimidad de que gozaba en ese momento el presidente Abel Pacheco.

---

<sup>1</sup> La Nación, **Pacheco con alta aprobación**. Lunes 15 de Julio.

Este mismo día el jefe de fracción del ML, Federico Malavassi, envió un documento al presidente enfatizando que el problema fiscal radica en el gasto público y a la vez solicitó que las medidas de emergencia fueran temporales:

*“...la propuesta gubernamental se concentra en nuevo paquete tributario. Con el nombre de “Pacto Social o Plan de Reordenamiento Fiscal” el Poder Ejecutivo ha propuesto a la Asamblea Legislativa un proyecto para aumentar impuestos y establecer, con grandes poderes, una agencia nacional de administración tributaria. Esta última pretensión, para algunos costarricenses, es como plantear un nuevo castigo...*

*Para el Movimiento Libertario el tema de los impuestos será siempre un tema espinoso y odioso. Sin embargo, aun en tal pensamiento es menester plantear ciertos temas:*

*1.) la razón principal del déficit no es el tamaño de los ingresos sino el exceso de gastos. 2.) A esta situación se ha llegado por falta de racionalidad, respeto a las normas y coraje para decir la verdad. 3.) No ha sido suficiente el contenido del artículo 176 de la Constitución Política para detener la avalancha inconstitucional provocada por el vicio constante de aprobar presupuestos deficitarios 4.) En Costa Rica se ha abusado del endeudamiento público 5.) La administración del Estado Costarricense no ha querido ver ni oír razones al respecto. 6.) Hay que buscar cómo reducir el gasto público. 7.) Antes de aumentar los impuestos, es menester cobrar bien los que existen y combatir la evasión 8.) Si no se hace bien, el aumento de impuestos puede resultar en menor recaudación (CFR. curva de A.Laffer). 9.) Asimismo es indispensable balancear las cargas tributarias entre los diversos sectores nacionales, pues hay algunos que parecen gozar de exención perpetua. 10.) Si la economía mejora, de modo automático mejorarán los ingresos públicos”.*<sup>1</sup>

La misiva concluye instando al presidente a apoyar solicitando una mejora en la economía, lo cual propusieron se conseguía a través de la mejora en desregulación de trámites, la apertura y aprobación de tratados de comercio con Canadá y los EE.UU., mejorar el clima de negocios, generar flexibilidad laboral, seguridad jurídica, mejorar las inversiones públicas, reactivar la concesión de obra pública, apertura de internet y apertura del monopolio de seguros.

Los libertarios apoyaban la reestructuración de la deuda pública, las reformas al servicio civil y potenciar los controles y orden de la Hacienda Pública. También calificaron al Impuesto del valor Agregado, como un impuesto aceptable, sobre el

---

<sup>1</sup> Carta al Presidente Abel Pacheco del Movimiento Libertario. Firma Federico Malavassi Coordinador de la Fracción del Movimiento Libertario. 15 de julio de 2002.

impuesto de renta señalaron que no debe “espantar la inversión extranjera”, y rechazaron la creación de una agencia de administración tributaria.

La posición del ML retrató mucho de lo que es su agenda programática, no sólo en el tema fiscal, sino en el tema económico y colateralmente su visión sobre el papel del Estado en la sociedad, el cual consideran debe ser el menor posible y debe impulsar la economía privada.

En fecha 16 de julio el grupo de la Tercera República, los mismos firmantes de la carta al Presidente del día 11 de julio, plantearon ahora a los diputados un plan para impulsar una reforma fiscal, con la creación de una comisión especial mixta que contara con la participación de diputados y representantes de la sociedad civil.

El 18 de julio Mario Redondo, jefe de la fracción del PUSC comunicó que el Poder Ejecutivo impulsaría prioritariamente proyectos económicos en las sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa a partir del 1 de agosto de 2002. Entre estos planes figuraba el Proyecto de Ley de Ordenamiento Fiscal.

El diario La Nación publicó el día 24 de julio que el Ministerio de Hacienda presentaría al Congreso un Plan de Contingencia Fiscal que pretendía generar 100 mil millones de colones, para aliviar la situación fiscal mientras se aprueban las reformas de fondo. El ministro Bolaños declaró que el plan se debía aprobar máximo en un mes plazo después de ser presentado por la situación fiscal de crisis. También por ese medio se informó que el Gobierno crearía una Comisión independiente para vigilar el gasto público.

Este es un primer momento donde se menciona un Plan de Contingencia, una medida temporal la cual detenga la emergencia fiscal que alega el Gobierno y alivie la situación fiscal del país.

En una reunión entre la fracción del PLN y el Gobierno, este último aceptó incorporar la sugerencia del PLN de crear un impuesto a las sociedades anónimas, también esto se dio el día 24 de julio. La medida también tenía el apoyo del PAC. Por su parte, el PLN expuso su propuesta que estaba constituida por reformas vinculadas a los disparadores del gasto público y de la recaudación, antes que aprobar nuevos impuestos.

El día 29 de julio el gobierno presentó al Congreso el Plan de Emergencia Fiscal. Ese mismo día, el plan fue apoyado por el PUSC y el PLN, y rechazado por el PAC, el ML y los sindicatos. Posteriormente, el día 30 el PLN, anunció oposición al Plan Fiscal.

*“En un comunicado, los diputados socialdemócratas condicionan cualquier discusión sobre planes de índole fiscal a que el Gobierno presente —en un plazo no mayor de 60 días— una propuesta para reducir y controlar el gasto público. Además, exigen su congelamiento por dos años.”<sup>1</sup>*

Los bancos públicos también se opusieron al plan, pues este pretendía que los bancos contribuyan con un 10% de sus ganancias para reducir el déficit fiscal.

Este mismo día el presidente del PAC, Ottón Solís, remitió una carta al Presidente, en la cual cuestionó que la Ley de Emergencia Fiscal contaba sólo con medidas permanentes y no transitorias.

El ministro Bolaños se reunió con la fracción del PLN el día 31 julio y envió cartas a las fracciones parlamentarias defendiendo el Plan de Emergencia Fiscal. También el ex presidente Óscar Arias recriminó la negativa de los dos partidos mayoritarios de oposición al plan de emergencia fiscal.<sup>2</sup>

En este momento hay un tipo de paréntesis desde el momento en que el Presidente había acordado crear la Comisión Especial Mixta. Esto en la medida que las demás fracciones legislativas debían avalar el acuerdo de una Comisión Especial Mixta. También se dan pasos en la dirección de aliviar el problema, antes de resolverlo, y por ello se habla de un Plan de Contingencia. Luego, el Ejecutivo presenta un Plan de Emergencia el que no tiene una acogida positiva por los demás actores políticos.

Este punto es de importancia, en virtud de que vislumbra la creación de un espacio de participación que es iniciativa de los sectores organizados —apoyado por parte de la oposición— el cual es aceptado por el oficialismo. A la vez es central pues demuestra que en el escenario multipartidista, los sectores sociales tienen mayor peso así como que es necesario llegar a acuerdos para avanzar en las políticas.

---

<sup>1</sup> La Nación **Tropezó plan fiscal**. Miércoles 31 de julio de 2002.

<sup>2</sup> La Nación **Comisión verá proyecto**. Jueves 1 de agosto 2002

Se consiguió un acuerdo político entre el PUSC, el PLN y el PAC para que el día 31 de julio el Plenario de la Asamblea Legislativa votara positivamente la siguiente moción de orden:

*“Crear una Comisión Especial Mixta integrada por siete diputados (dos del PUSC, dos del PLN, dos del PAC y uno del ML) y de ochos asesores externos (dos por el sector empresarial, dos por el sector laboral, uno por el sector cooperativo, uno por el sector solidarista, uno del Poder Ejecutivo y otro por el Foro Agropecuario). Dicha comisión tendrá como objetivo la búsqueda de soluciones estructurales al desequilibrio de las finanzas públicas, a través de la promoción de un Pacto Fiscal que involucre a todos los sectores de población en la solución al problema del déficit fiscal y en la búsqueda de nuevas alternativas de desarrollo económico para el bienestar de las y los costarricenses; a tal efecto tendrá facultades para estudiar, analizar, proponer y dictaminar los proyectos de ley que sirvan al cumplimiento de este objetivo. La Comisión diseñará y aplicará una metodología de trabajo que promueva audiencias públicas y foros de discusión sobre el tema, garantizando la mayor participación posible de los diversos sectores de la población costarricense. Tendrá un plazo de 30 días para dictaminar un Plan de Contingencia Fiscal, orientado a detener el agravamiento del déficit en la finanzas públicas y de un año para dictaminar los demás proyectos orientados a buscar soluciones estructurales y permanentes en este ámbito ”<sup>1</sup>*

La moción fue firmada por los diputados Mario Redondo (PUSC), Laura Chinchilla (PLN), Epsy Campbell (PAC) y Margarita Penón (PAC). Fue votada con 55 diputados presentes, 48 a favor y 7 en contra. La moción determinó que dicha comisión sería el escenario no sólo para adoptar las medidas de contingencia en un plazo de 30 días, sino para estudiar las reformas estructurales en conjunto con representantes de organizaciones sociales. En la moción se puede notar que se incorpora un sector más de los que se había hablado desde el inicio, y es el Foro Agropecuario, el cual es incluido por gestión del PLN.

A continuación se rescatan elementos del debate parlamentario sobre la creación de la Comisión Especial Mixta para el Pacto Fiscal (CEMPF). Entre los principales señalamientos de los diputados en los razonamientos tras la aprobación de la conformación de la Comisión, se centraban en la representatividad de los asesores externos, la exclusión de otros sectores, así como indicaciones sobre el tema tributario.

---

<sup>1</sup> Acta de la Sesión Plenaria No 052, celebrada el miércoles 31 de julio de 2002. Pp. 6-7

En la discusión posterior a la aprobación de la moción de orden participaron varios diputados y diputadas. Además se adiciona una participación más, dada en la siguiente sesión en torno a una moción de apelación a la votación.

**Sigifredo Aiza (PLN / Voto positivo):** *“Sigo manifestando mis dudas en relación con lo que es participación, que una comisión mixta vaya a representar a todos los sectores... habrá compañeros de diferentes sectores que vendrán a representar los intereses de su sector”*<sup>1</sup>

**Luis Ramírez (PLN / voto negativo):** *“...es la historia de cómo se han manejado los impuestos en este país la que nos hace no creer... Cada vez que tenemos un nuevo Gobierno nos estrena con un nuevo paquete que resulta ser la panacea de los problemas fiscales del país y cuando volvemos al nuevo Gobierno tenemos que encontrarnos un nuevo paquete fiscal.”*<sup>2</sup>

**Bernal Jiménez (PLN / voto positivo):** *“... creemos que es fundamental una Comisión en lo que vamos a hacer los costarricenses un pacto...” “...a nosotros nos parece que era muy difícil meter todos los sectores del país, pero queremos la representatividad debe ser lo más balanceada posible... además que aquellos grupos que no van a estar representados directamente, se convoque a audiencias públicas.”*<sup>3</sup>

**Epsy Campbell (PAC / voto positivo):** *“Esa moción es el resultado, no de la iniciativa únicamente de las diputadas que facilitamos un proceso, sino que es de la iniciativa de la gente y los sectores que desde afuera, empezaron a negociar y pensar de qué formas contribuían con el desarrollo de este país... Históricamente los impuestos se discutían aquí, los mandaba el Ejecutivo y se aprobaban indistintamente de lo pensaba la gente, de las consultas, de los diálogos, lo único que teníamos era más y más paquetes tributarios... no se puede pactar más al margen de la gente.”*<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> *Ibid.* P.10

<sup>2</sup> *Ibid.* P.14

<sup>3</sup> *Ibid.* P.15

<sup>4</sup> *Ibid.* P.18

**Federico Malavassi (ML / voto negativo):** *“Hemos votado en contra de la constitución de la Comisión Mixta por las siguientes razones: obviamente estamos envueltos en una estrategia del Ejecutivo para intentar recaudar más impuestos... “Hace escasos seis meses fueron las elecciones. Si en algún momento esta Asamblea es legítima por lo menos el primer año. Así que no veo porque vamos a diluir nuestra representación, con una mala representación de la sociedad, porque esos escogimientos de esos ocho que vendrán con nosotros son absolutamente aleatorios. O hay sobrerrepresentación de algunos grupos o hay inmensa ausencia de otros grupos.”*<sup>1</sup>

**Mario Redondo (PUSC / voto positivo):** *“No puedo negar que la primera moción que existió en esta Asamblea para crear esta Comisión Mixta, viene de las diputadas Epsy Campbell y Margarita Penón ... en haber traído este tema a la Asamblea. Un tema que para ser honesto en muchas ocasiones tuvo reservas de muchos de nosotros.”*<sup>2</sup>

**Luis Gerardo Villanueva (PLN / voto positivo):** *“...quiero indicar que voté la Comisión Mixta entendiendo que no era porque esta Comisión iba a aprobar los impuestos sino porque entre la Comisión de Asuntos Hacendarios y la Mixta, prefiero la Mixta cuya integración es amplia por los sectores de la sociedad civil que se le han incorporado, lo cual me garantiza que por lo menos, esos sectores van a ser escuchados.”*<sup>3</sup>

**Laura Chinchilla (PLN / voto positivo):** *“...una Costa Rica en donde los acuerdos que se alcance... no sean acuerdos a puerta cerrada de la clase política sino que sean acuerdos que previamente consigan los consensos sociales necesarios, para que luego los diputados podamos tener suficiente legitimidad y convicción de saber que aquello que estamos aprobando y legislando, es lo que la sociedad quiere... quisimos revisar y sugerimos que se incorporara una metodología que garantizara que esta Comisión no se va a convertir en la defensa de intereses corporativos, cuya intención pueda ser*

---

<sup>1</sup> *Ibid.* P.21

<sup>2</sup> *Ibid.* P.22

<sup>3</sup> *Ibid.* P.27

*simplemente vetar medidas que no le convengan a los sectores, sino que va a ser una Comisión altamente representativa, abierta a la mayor parte de los sectores sociales, por lo menos a aquellos sectores sociales que no se sientan aun representados y quieran hacer valer su voz ante esa Comisión.*"<sup>1</sup>

**Aida Faingezicht (PUSC / voto positivo):** *"No es que estemos en otros tiempos o que estamos en otra Costa Rica, como decía la diputada Campbell. La administración Rodríguez Echeverría empezó con una mesa de concertación a la cual apostó todo el esfuerzo de las transformaciones que se tenía que dar"*<sup>2</sup>

**Carlos Avendaño (Renovación Costarricense):** *"He presentado una moción de revisión de la votación y aprobación de la Comisión...creo que se ha cometido un atropello con el movimiento que represento (por ser excluidos)"*<sup>3</sup>

Entre lo manifestado por los diputados Aiza, Ramírez, Jiménez y Villanueva tanto los que votaron a favor como en contra, parecen reconocer que los sectores presentes en la comisión no son una representación completa o equitativa de la sociedad costarricense. Sin embargo, los que votaron a favor lo justifican en función de que esta representación de la sociedad civil mejorará la consulta para el proyecto y en general mejora la calidad del trabajo de la comisión.

Los diputados que votaron a favor también ante esta limitante de la Comisión, argumentan que esto se puede solventar con la invitación en audiencia a otros sectores para que ahí tengan voz. No se concreta sobre cuáles son esos otros sectores excluidos. Es notorio que en este contexto queda excluido de la CEMPF el Partido Renovación Costarricense, y su diputado Carlos Avendaño, lo cual lo motiva a presentar una apelación a la votación, moción que luego retirará.

El PLN es donde se dió la mayor divergencia en torno al tema y quienes más participaron de la discusión. Esto probablemente porque el PUSC apoyaba la iniciativa

---

<sup>1</sup> *Ibid.* P.30

<sup>2</sup> *Ibid.* P.31-32

<sup>3</sup> **Acta de Sesión Plenaria No 53** del día lunes 5 de agosto de 2002

del oficialismo, así como el PAC el cual era el proponente, lo cual dejaba al PLN en una posición intermedia en la relación de fuerzas.

A la vez, los diputados calificaron de positivo esta forma de hacer política que incluyó la participación de sectores sociales y de sociedad civil en la toma de decisiones. Esto pues se valora, es una forma abierta y transparente de llegar a acuerdos con la participación de la sociedad. Frases como “*no se puede pactar más al margen de la gente*” o “*no sean acuerdos a puerta cerrada de la clase política*” demuestran esta postura.

Se vislumbró como una necesidad de legitimidad desde la visión de que ya los diputados por sí solos no tienen la suficiente legitimidad para legislar en torno a temas relevantes, como la tendría una comisión integrada con actores ajenos al Congreso.

Desde la perspectiva teórica, aparece una disyuntiva entre la perspectiva liberal y la perspectiva republicana estudiada en el acápite de perspectiva teórico metodológica. Por una parte se tiene las posiciones de diputados como Epsy Campbell, Laura Chinchilla Bernal Jiménez o Aiza Faingezicht, donde a partir de sus declaraciones se puede percibir su posición muy favorable en relación con la participación de sectores de la sociedad civil en la CEMPF. Esta perspectiva tendría un mayor vínculo con la posición republicana de en un modelo de político donde el poder está descentralizado. Desde esta posición, la diputada Penón aseguró que:

*“Nosotros queríamos una comisión más amplia, con más miembros pero se reduce. Nosotros habíamos pensado en una representante del sector femenino y un representante académico. Lo interesante es que los sectores que en ella se representan, eran los mismos que venían desde la Tercera República.*

*El proceso ya de varios años de la Tercera República, ya proponía un Pacto Fiscal, un nuevo Pacto Social. Esto integra a un grupo que ya tenían experiencia en el desarrollo de las confianzas necesarias, y llega como un bloque sólido.”<sup>1</sup>*

Para Mario Redondo del PUSC, el objetivo principal de esa agrupación “*era buscar formas de entendimiento en el Congreso que nos permitieran legitimar un acuerdo del proyecto de plan Fiscal*”<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Penón, Margarita. Entrevista. 2 de setiembre de 2005.

<sup>2</sup> Redondo, Mario. Entrevista. 13 de setiembre de 2005

En retrospectiva, para Álvaro Ramírez de UCCAEP:

*“(La CEMPF) fue un parche. El sistema político efectivamente pasaba y pasa por grave crisis. La idea fue incorporar actores sociales directamente en negociación política para buscar acuerdo amplio que legitimara reforma fiscal estructural.”<sup>1</sup>*

En el otro lado de la disyuntiva se ubica la posición liberal del diputado Malavassi quien defiende la legitimidad y representatividad de los diputados para decidir en estos temas, máxime si están al inicio de su mandato, y cuestiona que haya representados unos grupos de la sociedad civil, mientras otros están ausentes. Esta posición reivindica la visión liberal en la cual los resultados electorales representan una licencia para la toma de posesión y ejercicio del poder político. Esta posición puede ser similar a la sostenida en un principio por el Poder Ejecutivo, el cual deseaba hacer consulta pero se reservó el control del proyecto.

*“Como táctica determinaron que podían endulzar a la gente con la propuesta de una comisión mixta, no en el espíritu que tiene la comisión — de diputados con asesores técnicos— sino que deciden utilizar la mixtura para poder lo que ahora está en boga lo que llaman representantes de la sociedad civil. Que no son representantes de la sociedad civil. Los representantes de la sociedad civil son los diputados... privilegiaron a la coalición de la Tercera República... era una posición que creía muy abiertamente el Partido Acción Ciudadana, doña Margarita estaba muy comprometida con la idea la participación, creo que los encandilaron un poco.  
(La CEMPF) fue una estrategia de la Unidad, para endulzar al sector social y al PAC, luego Liberación trata de reivindicar la iniciativa.”<sup>2</sup>*

La creación de la comisión es el hecho que cierra esta etapa de la coyuntura en estudio.

En cuanto a la conformación de la CEMPF, en esta etapa existen dos tensiones importantes en cuanto a la definición de las soluciones al problema fiscal. Primero, concurre la tensión por definir el espacio donde se discutirá el proyecto así como el nivel de participación de los sectores sociales, y la definición de los sectores que participarían.

<sup>1</sup> Ramírez, Álvaro. **Entrevista-Cuestionario**. 26 de setiembre de 2005. (Las respuestas estrictamente del entrevistado y no necesariamente representan la posición de la UCCAEP)

<sup>2</sup> Malavassi, Federico. **Entrevista**. 26 de agosto de 2005.

La pugna entre si el tema debía ser conocido por la Comisión de Asuntos Hacendarios o por una Comisión Especial Mixta, se resuelve a favor de la segunda. Esto puede leerse como un tipo de concesión del Gobierno a los sectores sociales y al apoyo del PAC y parte del PLN al proyecto. El Gobierno abre el espacio de negociación para hacer avanzar el proyecto. Esto tiene que ver con el cambio en el contexto político, pues si el PUSC tuviera una mayor fuerza en el congreso, hubiera podido mantener mayor control del asunto fiscal para tomar medidas desde el Poder Legislativo. A lo anterior hay que agregar las experiencias previas que requerían de una apertura del Gobierno a la ciudadanía a causa de la insatisfacción, por políticas por ejemplo, como las adoptadas en el denominado Combo ICE.

Parte de la concesión es que participen los sectores en toda la extensión del tema, esto quiere decir estudiando desde las medidas de contingencia hasta todas las medidas estructurales y no sólo algunas, como fue lo propuesto por el Ministro Bolaños en algún momento.

Ahora, los sectores que ganaron el espacio para estar en la comisión son en primera instancia los miembros de la Tercera República, lo cuales tenían como herramienta en la negociación su papel de legitimadores del proceso, pero a la vez no sólo de fiscalizadores sino de participantes activos.

Posteriormente se une la UCCAEP a la iniciativa, la cual reviste de importancia por su poder económico en el escenario político costarricense. UCCAEP aparece en la escena generando opinión sobre el tema, además que su poder como grupo de presión le debió asegurar un espacio en la Comisión. Poco antes de la conformación definitiva, se incluyó al sector agropecuario, lo cual se lee como un intento de ofrecer mayor representación a los sectores productivos, en virtud de que el agro había estado excluido hasta poco antes de conformarse la CEMPF. El Foro Agropecuario entró por iniciativa del PLN para representar a este sector productivo.

Con lo anterior, el Gobierno perdió poder de presentar las iniciativas base para la discusión —Ley de Ordenamiento Fiscal y Ley de Emergencias Fiscal a partir del informe de ex ministros— y esta iniciativa la tendría la comisión.

La otra tensión o discrepancia se daba entre el Ministro que solicitaba estudiar y aprobar la Ley de Ordenamiento Fiscal en conjunto mientras el PLN y el ML más bien

solicitaban se debía fragmentar el proyecto en diferentes temas y condicionaban el conocimiento del proyecto a primero discutir el tema del gasto público. Sin embargo cuando se acuerda crear la CEMPF la discusión de la Ley de Ordenamiento Fiscal se invalida, y el tema del gasto público como prioridad y condicionamiento se traslada a este escenario.

Es relevante ver que cuando el Ministro por primera vez planteó un Plan Contingencia Fiscal, el 24 de julio, se puede interpretar como un intento de ganar tiempo. Se trata de un plan temporal que alivie el problema fiscal y procure espacio a futuras reformas de fondo, objetivo con que posteriormente se creará la CEMPF. Las bancadas de oposición coincidieron frente al oficialismo que las medidas de emergencia debían ser transitorias y no permanentes. El punto más desfavorable para el Gobierno fue cuando el 30 de julio los tres partidos de oposición rechazaban, por distintas razones, la propuesta de un plan de Emergencia Fiscal. No había acuerdo en cuanto al trámite en la Comisión de Hacendarios, y a pesar de que el día 10 de julio el presidente Pacheco había acordado crear la comisión mixta, eso no se había concretado. Por ello, la CEMPF pudo resultar una salida política viable en el momento en que la iniciativa del Gobierno no encontraba eco o acuerdo en las demás agrupaciones del Congreso.

Otro punto relevante fue que, a pesar de que el Presidente Pacheco aceptó la creación de la comisión especial mixta el día 10 de julio, el Ministro realizó intentos posteriores para darle otro trámite a los proyectos de Plan Ordenamiento Fiscal y al Plan Emergencia Fiscal. Posterior al día 30, cuando la postura oficial fue rechazada por los tres partidos de oposición, se avaló la creación de la CEMPF el día 31 de julio.

Vale decir que la comisión en principio no fue apoyada por el ministro Bolaños, posiblemente por su preocupación de aprobar con mayor rapidez los proyectos. Tampoco fue apoyada por el ML pues en una comisión especial mixta no tendrían la misma posición privilegiada que tenía en la Comisión de Asuntos Hacendarios. Efectivamente, luego de tener la presidencia de la Comisión de Hacendarios, así como igualdad de votos, pasaron a una Comisión Especial Mixta en la cual solamente tenían un representante.

Con la creación de la CEMPF, el PAC y la Tercera República obtienen su objetivo, negociado con el presidente Pacheco. Además estos grupos promovían que el informe de ex ministros fuera un insumo más, pero no la base de la discusión.

El PLN mantuvo una posición en la cual no se inclinó definitivamente por la creación o no de la comisión, sino más bien que se centró en el posible contenido de los proyectos y prioridad de reducción de gastos.

De esta etapa los sectores ganadores fueron el Grupo de la Tercera República y el PAC, ya que prevaleció su propuesta. El sector perdedor fue el ML que no consiguió capitalizar el poder adquirido en la negociación del 1 de mayo para este escenario. El PUSC logra mantener en avance las iniciativas tributarias.

Una figura importante es la de Bernal Jiménez, quien participó de la Comisión de Ex Ministros de Hacienda, y también como jefe de fracción del PLN, lideró la postura de su fracción. A pesar de haber sido parte de la comisión de ex ministros que creó el documento, mantuvo una posición que no necesariamente se alineó a la del ministro Bolaños.

Otro hecho relevante ocurrió cuando se da la conformación de la CEMPF. Hay un roce en el PAC debido a que las proponentes son las diputadas Penón y Campbell, pero el Jefe de Fracción de ese momento, Humberto Arce, consideró que como jefe le correspondía a él estar en la comisión —máxime si los jefes de las otras bancadas estaban presentes—. Al final, el tema se definió a lo interno de la Fracción del PAC por votación.

### 7.3 Etapa III: Trabajo de la Comisión Especial Mixta para el Pacto Fiscal. Etapa de diagnóstico (31 de julio 2002 - 25 de agosto de 2002.)

A partir de la creación de la comisión, los distintos sectores sociales y fracciones legislativos presentaron sus representantes a la CEMPF. Los miembros fueron juramentados el lunes 5 de agosto y la CEMPF inició su trabajo el día jueves 8 de agosto. En ese momento se planteó que la CEMPF debería tener un dictamen a más tardar el 1 de octubre. Se repite la conformación de la comisión detallada en la tabla #3 del estudio para recordar los actores presentes:

**Tabla #12\***  
**Conformación de la Comisión Especial Mixta del Pacto Fiscal\*\***

<b>Actor participante</b>	<b>Agrupación a la que pertenece</b>
Dip. Mario Redondo (preside)	PUSC
Dip. Ricardo Toledo	PUSC
Dip. Bernal Jiménez	PLN
Dip. Nury Garita	PLN
Dip. Epsy Campbell (secretaria)	PAC
Dip. Margarita Penón	PAC
Dip. Federico Malavassi	Movimiento Libertario
Albino Vargas	ANEP
Rodrigo Aguilar	Sector Laboral (Rerum Novarum)
Álvaro Ramírez	Sector Empresarial (UCCAEP)
Doris Osterloff	Sector Empresarial (CADEXCO)
Víctor Morales	Sector Cooperativo (CONACOOOP)
Enrique Acosta	Sector Solidarista (Movimiento Solidarista Costarricense)
Ulises Blanco	Sector Agrícola (Foro de Desarrollo Rural y Reformas Financieras)
Carlos González	Representante del Poder Ejecutivo. Viceministro de Hacienda.

\*Esta tabla repite la tabla #3 de la investigación. Por motivos de orden esta se numera como #12

\*\* Los asesores externos tendrán voz, pero no voto, derecho exclusivo de los diputados.

Elaboración propia. Basado en expediente # 14.854 Comisión Especial Mixta Pacto Fiscal.

Asamblea Legislativa.

Esta etapa del trabajo estudia de manera descriptiva, y posteriormente analítica, las primeras cuatro sesiones de la CEMPF donde, básicamente, se realiza una etapa de diagnóstico del tema fiscal así como la definición de la metodología de trabajo. La siguiente es una síntesis cronológica de los acontecimientos de esas sesiones. Las cuatro sesiones se dividen de la siguiente forma según los hechos presentados:

**Sesión 02. Jueves 8 de agosto de 2002**

- Posición de partida de los actores al inicio del trabajo de la CEMPF.
- Discusión sobre cuestiones metodológicas y toma de decisiones (discusión de Mociones)
- Intervención del Ministro de Hacienda y posterior discusión.

**Sesión 03. Martes 13 de agosto de 2002**

- Conformación de grupo asesor de la CEMPF
- Conformación secretaría técnica de la CEMPF
- Agenda de discusión y creación de 2 subcomisiones

**Sesión 04. Lunes 19 de agosto de 2002**

- Exposición del Ministro de Hacienda
- Preguntas al Ministro y respuestas (temas del servicio civil / relación ingresos-gastos / temporalidad del Proyecto presentado por el Ejecutivo / Deuda del Banco Central
- Conocimiento y votación de mociones.

**Sesión 05. Jueves 22 de agosto de 2002**

- Exposición del Gerente del Banco Central y periodo de preguntas.
- Exposición de los economistas Johnny Alvarado y Carlos Peralta y periodo de preguntas.

En estas sesiones se identificaron los siguientes cuatro ejes temáticos por los cuales transcurrió la discusión y a través de los cuales se estudiará la presente etapa:

1. **Posiciones de partida:** este eje recapitula los planteamientos iniciales de los actores en la comisión que tienden a evidenciar los objetivos que tienen para la comisión, sobre cómo visualizan el proceso y las prioridades que muestran.

2. **Metodología de la CEMPF:** recopila las posiciones sobre cómo los actores plantean, debe trabajar la comisión.
3. **Medidas de emergencia ante situación vs medidas estructurales para problema fiscal:** este eje gira entorno a un conflicto de la CEMPF en cuanto a si debe elaborar medidas de emergencia ante la situación fiscal versus la posición que plantea que la CEMPF es un espacio para la elaboración de medidas estructurales que resuelvan el problema fiscal. También se manifiesta en el dilema de si dar **prioridad a revisar el gasto público y la recaudación contra la prioridad de imponer nuevos tributos para afrontar la emergencia**
4. **Enunciados vinculados a democracia:** consiste en los enunciados de los actores que revelan sus visiones y posiciones en lo relacionado a las reglas del juego y el modelo democrático, y cómo eso se refleja en el accionar dentro de la comisión analizado de forma transversal por los postulados de la democracia deliberativa.
5. **Escenario externo durante esta etapa en estudio:** reúne algunos temas abordados en la CEMPF y en la etapa en general.
6. **Algunas observaciones Preliminares de la Etapa III:** sintetiza conclusiones de esta etapa en estudio.

### **7.3.1 Posiciones de partida**

Como se mencionó anteriormente, este apartado temático recapitula los planteamientos iniciales de los actores en la comisión. Se debe aclarar que no todos los actores presentes hacen enunciados que ingresen en esta categoría. Además estas posiciones de partida se nutren de diferentes intervenciones en distintos contextos, que no obstante revelan sus intereses.

**Albino Vargas, representante de ANEP** tuvo un interés inicial en manifestar que su representación en la CEMPF también la hacía en nombre del Frente Interno de Trabajadores del Instituto Costarricense de Electricidad (FIT-ICE), la Federación

Costarricense para la Conservación del Ambiente (FECON), la Mesa Nacional Campesina, la Federación Nacional de Trabajadores de los Servicios Públicos y el Grupo Indígena Ietsay.<sup>1</sup> Este punto es relevante pues demuestra interés en señalar que su representación va más allá de su misma organización y que consiste en un grupo de diferentes agrupaciones. Buscó posicionarse como representante de una base amplia de sectores.

Un segundo punto que evidenció Vargas es el propósito de posicionar al grupo de la Tercera República. Este actor afirmó:

*“la Tercera República, la propuesta de los sectores productivos, que ha sido un esfuerzo intersectorial, inédito en el país, poco advertido —incluso— por la opinión pública sobre cómo hemos venido construyendo una visión compartida de país, en un esfuerzo bilateral, semana a semana, entre un grupo de empresarios y varias entidades del sector social, entre ellas, entidades sindicales y cómo nosotros vemos el tema del Pacto Fiscal insertado en ese proyecto estratégico de país que hemos venido perfilando.”<sup>2</sup>*

El actor enuncia de forma positiva el Grupo de la Tercera República, como un esfuerzo intersectorial de trabajo conjunto.

Un tercer punto que planteó el representante de ANEP, fue su posición en cuanto a que existen “tendencias fundamentalistas” —como las denominó— las cuales califican el gasto del Estado como perverso. Vargas estimó como negativa esta tendencia. Este actor en diferentes intervenciones trató de posicionar que el gasto del Estado no es perverso en sí mismo. Esto se puede leer como una visión de país la cual cree en la inversión e intervención del Estado así como una defensa gremial al sector de los empleados públicos:

*“Desde nuestra perspectiva, dentro de la discusión integral del Pacto Fiscal nosotros queremos hablar de prioridades de gasto de un país, de acuerdo con un sistema de desarrollo.  
Es decir, nosotros no venimos a poner una podadora de gasto público ni tampoco a hacerle el juego a las corrientes fundamentalistas en tal sentido.”<sup>3</sup>*

<sup>1</sup> Acta 02 de la CEMPF. Jueves 8 de agosto de 2002. P.10

<sup>2</sup> *Idem.*

<sup>3</sup> Acta 03 de la CEMPF. Martes 13 de agosto de 2002. P.7

Como último punto de este actor en el eje de posiciones de partida, esta la concepción de que el Plan de Contingencia en que trabaja la CEMPF es “muy distinto” al proyecto de Ley de Emergencia Fiscal que envió el Gobierno.<sup>1</sup> Con ello el actor toma posición de que la CEMPF debe tener una mayor incidencia en la elaboración del Plan de Contingencia, más allá de sólo conocer el proyecto enviado por el Ejecutivo.

**Doris Osterlof, representante de CADEXCO**, recalcó el trabajo del Grupo de la Tercera República, el cual entre otras cosas desde el 11 de julio había enviado una carta dirigida al Presidente Abel Pacheco —señalada en la etapa 2 de este trabajo— en torno a la situación fiscal la cual se remitió con copia para todos los Jefes de Fracción de la Asamblea Legislativa y que contenía cuatro propuestas para el problema fiscal. Esto en el mismo sentido de posicionar el trabajo del grupo intersectorial.

**Álvaro Ramírez de la UCCAEP** hizo un planteamiento sobre la organización que representa y la posición de esta agrupación ante el tema fiscal:

*“Quiero plantear algunas inquietudes, algunas posiciones en términos generales, de la Unión de Cámaras. Voy a empezar diciendo que la Unión de Cámaras es la organización cúpula del sector productivo costarricense, nosotros agrupamos 45 cámaras del sector industrial, comercial, agrícola, pecuario, turístico, financiero y de servicios. Es una organización que está comprometida con la solución del problema fiscal. Es una organización que está clara con que el problema fiscal es un problema del país y no solo del Gobierno de la República. Nos parece que es importante que lo enfoquemos desde esa perspectiva, porque al final de cuentas las consecuencias de no resolver el problema fiscal va a golpear directamente la bolsa a todos los costarricenses, no solo las arcas de la Hacienda Pública.”*<sup>2</sup>

Ramírez expuso en primera instancia que representaba a un sector económicamente poderoso del país, y enuncia que UCCAEP está comprometida con una solución integral al problema fiscal, partiendo de que es responsabilidad de todos y no solo del Gobierno.

**Rodrigo Aguilar del Sindicato Rerum Novarum** manifestó una posición vinculada con el tema del gasto del Estado. Afirmó:

---

<sup>1</sup> *Ibid.* P.54

<sup>2</sup> Acta 02 de la CEMPF *Op.Cit.* P.31

*“Cuando escucho solo reducción, contención del gasto, me asusto todo. ¿Y la obra pública, la obra social que el Estado tiene que desarrollar? A mi juicio ese es uno de los aspectos fundamentales que tiene que discutirse.”<sup>1</sup>*

La postura de Aguilar es similar a la del otro representante sindical, Albino Vargas, en cuanto a que se oponen al posicionamiento del tema del gasto público en función únicamente de su reducción, y no de su importancia y mejor uso social. Es clara la posición de Aguilar en cuanto al papel activo que el Estado debe jugar en la inversión hacia la sociedad.

**Ulises Blanco del Foro de Desarrollo Rural (sector agropecuario)** en primera instancia mencionó preocupación porque la CEMPF se convirtiera en un espacio para exclusivamente crear impuestos.

Como segundo punto plantea una posición que privilegia el tema de la producción. Afirmó:

*“si me hubieran puesto a decidir por dónde comienza el problema del país, yo hubiera comenzado por la producción. Este es un país en donde la producción está quebrada y no hemos reconocido que vivimos en un país quebrado, en un país donde se produce y se vende cada vez menos, realmente es lamentable.”<sup>2</sup>*

Planteó la necesidad de reactivar la economía, la producción y la productividad de las instituciones. *“Sé que hay instituciones que tienen sobrepoblación de empleados, nosotros no estamos diciendo que recorten los empleados, pero estamos diciendo que se pongan esos empleados a ser más productivos, que puede ser una compensación.”<sup>3</sup>*

En este sentido visibiliza su interés en mejorar la producción, probablemente entendida como producción agrícola, así como la reorganización de las labores del Estado y sus empleados. En síntesis, el Estado debía orientar su atención a otros sectores como el agrícola.

El diputado **Mario Redondo del PUSC, presidente de la CEMPF**, dio una pauta relevante en el inicio del trabajo de la comisión cuando en la sesión 03 afirmó que:

*“en tanto avanzamos con el diagnóstico y cumplimos con el mandato que nos fue encomendado por el Plenario Legislativo, el cual no podemos*

<sup>1</sup> Acta 03 de la CEMPF. Op. Cit. P.55

<sup>2</sup> Ibid. P.47

<sup>3</sup> Acta 04 de la CEMPF. Lunes 19 de agosto de 2002. P40

*modificar y que es aprobar, en treinta días, un Plan de Contingencia Fiscal que no implica, necesariamente, la Ley de Emergencia Fiscal. Óigase bien. En esto estamos abiertos a que el Plan de Contingencia Fiscal tenga los contenidos que la Comisión considere pertinentes y si se consideran propuestas de impuestos que son regresivos y que pueden afectar a los sectores más desposeídos estamos, totalmente, dispuestos y atentos a cualquier sugerencia que se nos haga para incorporar en el Plan de Contingencia Fiscal que podemos construir aquí, con participación de todos los sectores y de todos los partidos, busquemos algo que nos evite caer en una crisis económica, de la que todos lo tenemos claro: nos enfrentamos al problema más importante que tiene ahora el país”<sup>1</sup>*

Con esto el presidente mostró su anuencia para que el espacio de la CEMPF fuera de incidencia directa por parte de sus miembros en la elaboración de la política pública, no así para un manejo absoluto del Poder Ejecutivo del proyecto. Esto legitima que la CEMPF entre de lleno a la elaboración de un plan, y no sólo a aprobar una iniciativa del Poder Ejecutivo.

La diputada **Margarita Penón** del PAC calificó de positivo la posición del Presidente de esta Comisión, en el sentido de que el plan de emergencia del Gobierno “*es un punto de partida. Nosotros así lo entendimos en el Partido Acción Ciudadana, que este proyecto era un punto de partida y jamás de llegada.*”<sup>2</sup>

**Federico Malavassi**, diputado del ML señaló su interés por incorporar a la discusión el tema de la reactivación económica y la racionalización del gasto:

*“Entonces me parece que deberíamos llevar a la par, la emergencia y la estructura, de manera que —en mi humilde criterio— concomitantemente nos comprometamos a aprobar cuestiones de reactivación económica, cuestiones de racionalización del gasto y los ingresos que requiere el Estado.”*<sup>3</sup>

Malavassi también apuntó que a su parecer la CEMPF debía de ser una “*facilitadora del diálogo*” en el sentido que fungiera como un “Director de Tránsito, en relación con una serie de proyectos que estén en la Asamblea, para buscar el compromiso de manejarlos concomitante e independientemente de que hagamos las consultas

<sup>1</sup> Acta 03 de la CEMPF. Op. Cit. P.30

<sup>2</sup> *Ibid.* P.44

<sup>3</sup> Acta 02 de la CEMPF. Op. Cit. P.15

ciudadanas que, algunos grupos, quieren hacer.”<sup>1</sup> Es decir, que la comisión manejara el trabajo de otras comisiones legislativas y la diversidad de los distintos proyectos relativos al tema fiscal. Esto se reflejará en la discusión metodológica. Se entiende como una posición que pretendía desconcentrar el poder de la CEMPF, y que su función no fuera tanto legislativa, como administrativa.

Malavassi también fue de la posición de que era positivo el ambiente de diálogo en la medida que la CEMPF tenía la potestad de hacer un Plan de Contingencia diferente al proyecto de Emergencia propuesto por el Poder Ejecutivo a partir de lo declarado por Mario Redondo en este mismo eje.

En cuanto al Poder Ejecutivo, **Jorge Walter Bolaños, Ministro de Hacienda**, hizo un planteamiento amplio de partida en una de las sesiones de diagnóstico en cuanto a su posición de lo que para él, como miembro del Ejecutivo, sería el resultado ideal de la comisión. En primera instancia calificó la situación como crítica:

*“Las conclusiones que tengo... es que la situación es grave y, a mi juicio, la solución se requiere con urgencia. Ese es un problema importante que hay que sacar en conclusión de este diagnóstico.”*<sup>2</sup>

Por ello, según su razonamiento, era necesario aprobar un plan de emergencia para mitigar los efectos inmediatos y posteriormente un plan estructural:

*“Es así por lo que les hemos enviado un Plan de Emergencia, para ver si en este año tenemos el oxígeno necesario para evitar que ese déficit fiscal llegue a esos niveles tan abultados que tenemos y eso cause la presión indebida sobre tasas de interés, inflación que les he mencionado y el plan permanente buscaría lograr ir solucionando, de una manera estructural, esta situación de déficit fiscal.”*<sup>3</sup>

El Ministro Bolaños señaló tres áreas de acción para afrontar el problema:

- La creación de nuevos impuestos: en dicha ocasión citó el impuesto al valor agregado, los impuestos a las sociedades, el impuesto a la renta, los dividendos para las instituciones autónomas y bancos, el impuesto al ruedo y a la gasolina, la Ley de Derechos de Timbres de Salida.

<sup>1</sup> Acta 03 de la CEMPF. *Op. Cit.* P.33

<sup>2</sup> Acta 04. de la CEMPF. *Op. Cit.* P.19

<sup>3</sup> *Ibid.* P.19

- El mejoramiento de la recaudación con la creación de la Agencia Nacional Tributaria las reformas al Código Tributario, la Ley de Aduanas.
- La reducción del gasto para la cual mencionó la necesidad de aprobar la Ley de Pensiones pues las pensiones constituyen “disparadores del gasto”.

Para el ministro Bolaños la meta ideal que planteó fue la siguiente:

*“Si pudiéramos aprobar el Plan de Contingencia esperaría que esto nos diera sesenta y cuatro mil millones de colones; o sea, el equivalente a 1.07% del PIB. Si nosotros logramos el apoyo de ustedes para aprobar las reformas tributarias que tenemos, estaríamos solucionando —aproximadamente— un 2% del PIB y si el déficit fiscal lo vemos en el orden del 4.1% ó 4.2%, nos queda todavía la mitad del camino por recorrer que son las cosas que esperamos se solucione vía recaudación y reducción de gastos.”<sup>1</sup>*

Hay presentes dos preocupaciones de parte del Ministro de Hacienda de ese entonces, Jorge Walter Bolaños. Ante el diagnóstico de una situación fiscal grave, planteó la necesidad de dos tipos de medidas. Primero las de emergencia como mecanismo para mitigar la crisis, así como reformas estructurales del sistema tributario. Para Bolaños el tiempo es un factor clave, por lo que deben aprobarse expeditamente las medidas de emergencia y luego las estructurales.

### **7.3.2 Metodología de la CEMPF**

A través de este apartado se expondrá la manera en que surgió la propuesta metodológica de trabajo para la comisión. Esta propuesta se presentará en orden cronológico de intervenciones y de presentación de mociones con el propósito de comprender el proceso.

#### **Sesión 02, Jueves 8 de agosto.**

**Doris Osterlof** propuso que además del tema de la emergencia fiscal se determinaran una serie de “principios orientadores de la reforma fiscal y la definición de prioridades temáticas y el establecimiento de un plan de trabajo.”<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> *Ibid.* P.21

<sup>2</sup> *Acta 02. Op. Cit.* P.12

Para **Federico Malavassi** la prioridad en la metodología era “(definir) el tamaño de la crisis, si hay alguna posibilidad de que esta Comisión cuente con datos ciertos, precisos, inequívocos, unívocos, indiscutibles sobre cuál es la situación fiscal del país. Me parece que esos instrumentos —la información primera para luego decidir— podríamos definirlos aquí, salvo que nos la vayamos a jugar por intuición.”<sup>1</sup>

**Enrique Acosta** representante del solidarismo hizo un llamado a definir la metodología de forma expedita en esa sesión.

En este sentido, **Epsy Campbell** del PAC propuso que las primeras cuatro sesiones de trabajo como “sesiones de diagnóstico y posicionamiento de los diferentes actores sobre el problema general.”<sup>2</sup>

**Víctor Morales** de cooperativismo señaló la intención de iniciar el trabajo con una declaración básica, en el mismo sentido de los principios que había expuesto Osterlof. Planteó lo siguiente:

*“Creemos que los principios orientadores de la estrategia nacional de desarrollo, a los cuales debe responder cualquier medida que se establezca de contingencia o estructural de largo plazo, al menos debe responder a lo siguiente: primero el ser humano como principio y fin de todas las acciones en pro del desarrollo; dos, bien comun como objetivo de toda acción; tres, el deber de ser humano para con el ser humano y con su entorno y cuatro, la promoción de la equidad como responsabilidad de la sociedad.”*<sup>3</sup>

Los principios enunciados por Morales tienen relación directa con la propuesta de la Tercera República, como se pudo observar en la etapa uno de este estudio, en la carta del 3 de abril que publica este grupo de organizaciones. Los miembros de la Tercera República, como se desprende de esos documentos y durante su participación en la CEMPF, pretende posicionar los principios que plantea el grupo así como su metodología de trabajo.

**Margarita Penón del PAC** propuso la formación de una secretaría técnica, como instancia para asegurar la veracidad de la información.<sup>4</sup> Esto para facilitar el trabajo de la CEMPF. Esta secretaría técnica estaba incluida como parte de la propuesta

---

<sup>1</sup> *Ibid.* P.16

<sup>2</sup> *Ibid.* P.22

<sup>3</sup> *Ibid.* P.25

<sup>4</sup> *Ibid.* P.27

metodológica en la carta de la Tercera República al Presidente Pacheco del 6 de junio, estudiado en la etapa anterior.

**Ricardo Toledo** del PUSC coincidió en la necesidad de la información sobre el tema, mencionado las preocupaciones de Bernal Jiménez, Federico Malavassi y Albino Vargas.<sup>1</sup> También indicó coincidir con las propuestas de Epsy Campbell y Margarita Penón sobre la estructuración de los asesores técnicos y señaló la necesidad de empezar cuanto antes con el trabajo.<sup>2</sup>

**Álvaro Ramírez de UCCAEP** estuvo de acuerdo con la diputada Campbell, en el sentido de plantear un programa de trabajo con fechas y asignar sesiones para las áreas de trabajo, así como calendarizar las sesiones y la asignación de temas para cada sesión, dentro del cronograma y plazo establecido para la comisión de treinta días.<sup>3</sup>

En la primera sesión se toman las siguientes decisiones metodológicas a través de las diferentes mociones que se aprobaron (excepto en los casos que se indica tuvieron otro procedimiento, o de posposición o votación negativa).

- Moción N°03-02 de la Diputada Campbell Barr:

“Para que las primeras cuatro sesiones se dediquen a la discusión de los principios, diagnóstico y propuestas de los partidos y actores políticos que participan en esta Comisión Mixta. Después de esta cuarta sesión se convocará a un Foro Nacional sobre los temas de esta Comisión. Crear mecanismos de difusión e información necesarios.”

Esta moción fue aprobada y definió un periodo de estudio del problema a través de invitados y recolección de información. Tuvo la intención de buscar también un proceso de difusión de información hacia lo externo de la CEMPF.

- Moción N°04-02 de las Diputadas Campbell Barr y Penón Góngora:

“Para que se cree una Secretaría Técnica. Una vez creada se destine la primera parte de la siguiente sesión para la definición de quien la ocupará y las funciones de la Secretaría Técnica”.

---

<sup>1</sup> *Ibid.* P.28

<sup>2</sup> *Ibid.* P.29

<sup>3</sup> *Ibid.* P.31

- Moción N°05-02 de los diputados Malavassi Calvo y Jiménez Monge:

“Para que, en la definición de la metodología de trabajo, se determine, en primer lugar, la obtención de información cierta, verificada, inequívoca, clara, precisa sobre las finanzas públicas, gasto público y su composición, deuda pública y sus elementos (Deuda Interna, Tenencia, servicio- intereses, plazo, porcentaje en presupuesto), recaudación tributaria y proyección, razón de endeudamiento y falencia presupuestaria.”

- Moción N°06-02 de las diputadas Campbell Barr y Penón Góngora:

“Para que se cree la asesoría técnica de la Comisión, se defina su composición y funciones en la primera parte de la siguiente sesión.”

- Moción N°07-02 de la Diputada Campbell Barr:

“Para que esta Comisión apruebe en la próxima sesión una propuesta para las consultas, diálogos e intercambios con diferentes sectores y organizaciones a nivel nacional para retroalimentar esta Comisión y considerar criterios de actores que no participan en esta Comisión.

Ricardo Toledo del PUSC hizo la siguiente observación a esta moción:

*“Estoy totalmente de acuerdo, porque esto no va a atrasar esta Comisión, de lo que se trata es más que todo de pedir información; de lo mismo que hablábamos cuando se dijo de página web. Pienso que cualquier servicio electrónico, para las comunidades o la misma Asamblea, por medio de buscar algún mecanismo, no veo nada de malo que se hagan esos foros, creo que esto es algo más general. Lo que sí me preocupaba era que —ahora sí lo entiendo— que esto atrasara a la Comisión, esperando lo que podrían mandar algunos sectores. Pero si es como dijo doña Epsy, no tengo ningún problema.”<sup>1</sup>*

La anterior elocución discursiva del diputado del PUSC demuestra cómo para este grupo era fundamental avanzar de forma veloz con el proyecto.

- Moción N°08-02 del Diputado Redondo Poveda y los asesores externos:

---

<sup>1</sup> *Ibid.* P.38 Posteriormente se analiza la relevancia de esta aseveración.

“Para que esta Comisión acoja los siguientes principios como parte de su plan de trabajo a seguir: 1- El ser humano como principio y fin de todas las acciones en pro del desarrollo. 2.- Bien común como objetivo de toda acción. 3- El deber de ser humano para con el ser humano y con su entorno. 4- La promoción de la equidad como responsabilidad de la sociedad. 5- La promoción de la solidaridad, el progreso como sociedad, en donde el progreso colectivo es complementario con el progreso individual 6- El fortalecimiento de la institucionalidad democrática, permitiendo que el Estado pueda realizar las funciones que se le asigne”.

Los principios planteados en esta moción están acordes con la intervención de Víctor Morales del Cooperativismo, así como con la propuesta de principios enunciada por el Grupo de la Tercera República, por lo que esta moción se constituyó en la expresión de la visión de este grupo en el proyecto.

- Moción N°09-02 de la Diputada Garita Sánchez y los diputados Jiménez Monge y Malavassi Calvo:

“Para que el orden de discusión de la Comisión Mixta sea el siguiente: 1.- Ley de Control de las Pensiones de Privilegio (Exp. 14.827). 2.- Ley de Eliminación de Distorsiones e impuestos menores. 4.- Ley de Emergencia Fiscal a) Disposiciones encaminadas. 3.- Reformas al Código de Normas y Procedimientos Tributarios a dotar a la Tributación, Aduanas y Policía Fiscal de los recursos necesarios indispensables para poder mejorar la recaudación. b) Impuesto anual a las sociedades anónimas. c) Impuesto de Renta d) Pago de un 10% de dividendos por parte de las instituciones autónomas y bancos del Estado. e) Impuesto del valor agregado.”

Esta moción fue pospuesta para la siguiente sesión de la CEMPF. La argumentación que dio el presidente de la Comisión, Mario Redondo fue en el sentido de que él planteaba dividir la comisión para de forma simultánea trabajara los temas. Además, Redondo afirmó que el orden propuesto por la moción tenía un problema formal porque los expedientes indicados no estaban en la CEMPF.

Mario Redondo argumentó además otra justificación más por el fondo:

*“Adicionalmente hay otra objeción de carácter de fondo y es el hecho de que quisiera que pudiéramos escuchar un diagnóstico, una valoración de fondo, para que hecho ese diagnóstico nosotros podamos valorar las prioridades; si analizado ese diagnóstico podemos determinar si lo que corresponde es entrar primero a la Ley de Emergencia Fiscal. A fin de cuentas acá esta Comisión tiene un mandato que es de trabajar en un plan de contingencia, me parece que entrar en este orden quizá en la forma en que está planteado, nos pueda hacer llevar muchísimo tiempo sin haber resuelto.”<sup>1</sup>*

El PUSC encontró en esta moción una amenaza para el ordenamiento que tenían provisto para el trabajo de la comisión, donde su prioridad era el ingreso de recursos frescos.

- Moción 10-02 diputados Campbell y Redondo

“Para que el Directorio Legislativo facilite a esta Comisión Mixta una página web, para que todos los sectores de la sociedad civil puedan enviar sus posiciones en torno a los proyectos que se discuten en esta Comisión Mixta de Reforma fiscal. Para que se solicite a Canal 13 y Radio Nacional un espacio para la difusión de las discusiones y asuntos que conoce esta Comisión.”

De esta primera serie de decisiones se pueden derivar las siguientes observaciones:

- Existió un interés de las diputadas del PAC por que se hiciera un diagnóstico de cuatro sesiones. También por incorporar asesores externos para que aportaran a la discusión y una instancia que manejara los acuerdos y el manejo del texto que se produjera (Secretaría Técnica) en función de la propuesta de la Tercera República en alianza con el PAC. Asimismo, hubo interés de hacer una difusión del avance y trabajo de la CEMPF hacia el público externo, por ejemplo a través de información en un sitio web.
- El PLN y el ML presentan sus mociones de forma conjunta. Éstas tendieron a la búsqueda de información cierta sobre el tema fiscal para la toma de decisiones. Posteriormente, trataron de pasar una moción para hacer una agenda de orden de

---

<sup>1</sup> *Ibid.* P.41

temas que abordar, la cual prioriza la agenda de contención del gasto antes que la creación de nuevos ingresos. La moción es pospuesta por los argumentos del Presidente de la CEMPF.

- Los actores agrupados en la Tercera República se interesan en incorporar una moción con los principios ordenadores de la discusión. Víctor Morales y Doris Osterlof hacen mención de ellos y a través de una moción de Mario Redondo se aprueban esa serie de principios, los cuales estaban en sus documentos originales de estrategia.
- Los diputados del PUSC tienen una posición de anuencia al proceso (declaraciones de Redondo y de Toledo donde buscan coincidencias). Pero a la vez tienen un interés por hacer avanzar el trabajo en comisión de forma ágil. Por ello la preocupación de Toledo en la moción no.7-02 en cuanto a que procesos de consulta atrasaran la comisión. Del mismo modo Redondo muestra una resistencia ante la propuesta de orden de agenda planteada por el PLN y el ML que desvía la discusión de los nuevos ingresos para atender la emergencia.

### **Sesión 03. Martes 13 de agosto**

En la sesión #3 continuaron las decisiones metodológicas. En este sentido la primera discusión fue en torno a la conformación de un Equipo Técnico de Apoyo a la Comisión, tema en el cual se presentó un pulso entre las relaciones de fuerza.

Se presentó una primera moción que decía:

- Moción No. 01-03

“Para que el Equipo técnico de apoyo a esta comisión esté constituido de la siguiente manera: Adrián Torrealba Navas, Director General Tributación. Gerardo Durán Ortiz, Director de Fiscalización. Francisco Fonseca Montero Gerente de Administración Grandes Contribuyentes. Francisco Villalobos Brenes. Asesor Director General de Tributación. Así como un representante de cada una de las siguientes entidades: Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica y la Universidad Nacional (Cátedra Monseñor Sanabria)”.

Bernal Jiménez consideró como positiva la conformación. Propuso que se incorporara a Miguel Gutiérrez Saxe en el grupo, sin embargo Epsy Campbell argumentó que se está preparando una moción para que Gutiérrez Saxe participara en la Secretaría Técnica de la comisión.

Federico Malavassi criticó que la comisión propuesta era de “asesores tributaristas” y propuso que se incorporen personas de la Academia Centroamericana y del Ministerio de Economía. Mencionó el nombre de Ronulfo Jiménez. Posteriormente intervino Albino Vargas que afirmó que la CEMPF no era para “poner una podadora de gasto público ni tampoco a hacerle el juego a las corrientes fundamentalistas en tal sentido.”<sup>1</sup> Toledo intervino mencionando estar de acuerdo con la crítica de Malavassi y a la vez con la moción, probablemente en un intento de acercar posiciones.

Álvaro Ramírez de UCCAEP mantuvo una posición cercana a la de Malavassi:

*“En la misma línea de lo que apuntaba el Diputado Malavassi, me parece correcto que —en particular dentro del Ministerio de Hacienda— no sólo tengamos asesores de los que se encargan de recoger impuestos o de recaudar.*

*Dentro del espíritu de ampliar la gama, dentro del Ministerio de Hacienda deberíamos incluir a personas encargadas de controlar el gasto; pueden ser funcionarios de la Autoridad Presupuestaria o de la Tesorería. Es decir, aquellas personas que, dentro del Ministerio de Hacienda, tengan que ver con el tema del gasto”<sup>2</sup>*

La discusión efectivamente derivó en el debate entre la prioridad de ordenar el problema desde el área de los nuevos y mejores ingresos o desde el área de la restricción y mejor gasto. Tras la discusión se presentó una segunda moción modificando la anterior, que posteriormente sería aprobada:

- Moción No. 02-03:

“Para que el Equipo técnico de apoyo a esta comisión esté constituido por un representante de cada una de las siguientes instituciones: Dirección General de Tributación Directa, Autoridad Presupuestaria, Contraloría General de la República Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas, Facultad de Ciencias

---

<sup>1</sup> Acta 03 *Op.Cit.* P.7 Estos puntos se profundizarán en el eje del gasto público vs. los nuevos impuestos

<sup>2</sup> *Ibid.* P.9

Económicas UCR y UNA. Cátedra Monseñor Sanabria UNA, Instituto de Investigaciones en Ciencias Sociales”.

En esta moción se eliminaron los nombres específicos de representantes. Se eliminó al Gerente de Administración de Grandes Contribuyentes, y al asesor del Director General de Tributación. A la vez, se incorporó a un representante de la Autoridad Presupuestaria, la Contraloría General de la República y del Instituto de Investigaciones Sociales de la UCR.

En esta segunda moción, Federico Malavassi reiteró su cuestionamiento a la conformación y lo calificó de “sesgado”. Malavassi insistió en su llamada para que la comisión metodológicamente trabajara como Comisión de Tránsito:

*“...si hemos hablado de que se pueden conocer, también, algunas cuestiones en Hacendarios, porque es la materia natural de esa Comisión, que esta Comisión Mixta funcione como la comisión de tránsito, como la comisión que puede llevar la posibilidad de manejar distintos proyectos, aunque sea en otras comisiones, pero aquí llevaríamos el control de lo que se está haciendo en varias partes. Con el compromiso de que se va a hacer amarrado.”<sup>1</sup>*

En este punto Espy Campbell apeló a las mociones acordadas en la sesión anterior (02) para crear una Asesoría Técnica y una Secretaría Técnica, ambas separadas. Por su parte, Mario Redondo como presidente de la CEMPF señaló que estos órganos trabajarían supeditados a las órdenes de la comisión y cuando esta lo requiriera:

*“El objetivo de este equipo técnico que intervendría en el momento en el que esta Comisión lo solicite y, de conformidad con los temas en los que consideremos importante que nos den su apoyo, en gran parte, es que ellos puedan transformar en normas concretas algunos de los temas que estamos evaluando y que serían, en algún momento, procesadas a través de la Secretaría Técnica”<sup>2</sup>*

Como se mencionó, esta moción fue votada con seis a favor y un voto en contra del diputado Malavassi. Posteriormente se presentó otra moción tendiente a conformar el la Secretaría Técnica, punto también acordado en la sesión anterior.

La moción estipulada:

---

<sup>1</sup> *Ibid.* P.13

<sup>2</sup> *Ibid.* P.17

- Moción No. 03-03 de varios diputados:

“Para que se nombre al Proyecto Estado de la Nación como Secretaría Técnica de la Comisión Mixta, la cual tendrá las siguientes funciones: 1. Coordinar con la Presidencia la sistematización de los acuerdos de la Comisión Mixta. 2. Preparación de términos de referencia, estudios e informes técnicos solicitados por la Comisión Mixta a la Secretaría Técnica, para tal efecto podrán solicitar la participación de otros expertos. 3. Canalizar y generar recomendaciones y sugerencias metodológicas para la Comisión Mixta. 4. Diseñar y preparar todas aquellas actividades internas o públicas que expresamente le solicite la Comisión Mixta. 5. Gestionar e informar ante la Presidencia de la Comisión Mixta sobre los recursos de operación de la Secretaría Técnica que se hayan expresamente autorizado para el cumplimiento de las actividades internas y públicas.”

Tras presentada la moción, la diputada Nury Garita del PLN cuestionó que desde la sesión pasada había quedado pendiente la moción de ordenamiento de la agenda de trabajo la cual fue pospuesta. El presidente Redondo respondió *“Si le parece, señora Diputada, vemos estas mociones que son de orden metodológico y que según lo acordado en la sesión anterior, las veríamos hoy al inicio de la sesión...”*<sup>1</sup>

Bernal Jiménez en este punto se pronunció cuestionando la creación de la Secretaría Técnica por considerarla más burocracia y que tiene funciones que el departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa puede aportar:

*“Yo no sabía de esta moción y, más bien, propuse que don Miguel Gutiérrez formara parte de los asesores. No tengo muy claro, porque como que somos partidarios de la burocracia. Aquí hay un Departamento de Servicios Técnicos ¿verdad? Tenemos, además, tenemos asesores, sin conocer de esta moción yo propuse que incorporáramos al señor Gutiérrez, pero ¿quién hace de Secretaría Técnica en todas las comisiones? Servicios Técnicos ¿o no? Yo pregunto. En todas las comisiones que he visto, normalmente, es Servicios Técnicos. ¿Es necesario crear una secretaria especial? No estoy obstaculizando. Estoy preguntando, nada más, si creamos una secretaria especial y quiero hacer una pregunta de orden logístico ¿no podríamos sesionar en la Sala de Beneméritos? Porque yo no sé adónde van a sentar a la gente.”*<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> *Ibid.* P.18

<sup>2</sup> *Idem.*

Epsy Campbell defendió la moción alegando que:

*“La idea de esta dinámica es que como requerimos, de algún modo, recoger y sistematizar ... aquellos acuerdos que no, necesariamente, tengan que ver con artículos específicos de un proyecto de ley, que tienen que ver con esa misión grande que tiene planteada esta Comisión.*

*Además, le estamos dando dos atribuciones que salen de la lógica legislativa. Dos, una que tiene que ver con la coordinación y el facilitamiento de actividades externas. Eso no tiene que ver con esta lógica tradicional de las comisiones. Y la otra es la de aportar sugerencias y propuestas metodológicas, para el buen curso de esta Comisión.*

*Estamos ampliando el concepto tradicional de secretaría que se tiene aquí...”<sup>1</sup>*

El diputado Malavassi se manifestó en contra refiriéndose a la personalización de los asesores:

*“No estoy de acuerdo con eso. Pedí que fundiéramos Asesoría Técnica con asesores técnicos, porque me parece que es algo técnico y, además, quiero saber si es “intuito persona”; o sea, si vamos a designar a una persona específica o a un proyecto que se llama Estado de la Nación, que me gustaría saber si es persona jurídica, si tiene personalidad jurídica instrumental, es una asociación o qué es o a quién estaríamos poniendo ahí.”<sup>2</sup>*

En este punto también intervino el diputado del PUSC, Olman Vargas Cubero quien recordó la moción aprobada en la sesión anterior que por unanimidad avaló la creación de la Secretaría Técnica. En una primera votación hubo tres en favor y tres en contra. Se decretó un receso y se votó de nuevo con resultado cuatro a favor tres en contra. PUSC y PAC en favor y PLN y ML en contra.

Sin embargo, en la sesión #06 de lunes 26 de agosto, en la siguiente etapa según las divisiones de este estudio, el Presidente desestimó la conformación de la Secretaría Técnica dado que:

*“Quiero comunicar que existe alguna inquietud, con respecto del doctor Gutiérrez Saxe, en cuanto a que él considera que el hecho de que la votación para designar a la Secretaría Técnica haya sido por cuatro votos a*

---

<sup>1</sup> *Ibid.* P.19

<sup>2</sup> *Ibid.* P.20

*tres, deslegitima su accionar y siente que, a no haber votado, al menos, tres diputados de esta Comisión para que él colabore, la tarea es más difícil.”<sup>1</sup>*

Esto último como un índice de que había una intencionalidad de trabajar en un clima de acuerdo, donde a pesar de que existió una mayoría ajustada en favor de la moción se prefiere buscar acuerdos de mayor consenso. Con estas decisiones se determinó un equipo técnico de asesores para la CEMPF.

Esta decisión es un traspie a la propuesta metodológica de la Tercera República, impulsada por el PAC, con apoyo del PUSC —un apoyo en función de hacer avanzar el proyecto—. Las críticas del PLN y el ML, así como su voto negativo que provoca el rechazo de Miguel Gutiérrez Saxe a participar, por un tema de legitimidad hacen que prospere esta iniciativa de metodología de trabajo. Esto representó un choque entre dos bloques de poder. En la opinión de Margarita Penón, que no se creara la Secretaría Técnica a la postre generó que el Ministerio de Hacienda y sus asesores no tuvieran un contrapeso para validar la información y los procesos técnicos de formación del proyecto.<sup>2</sup>

Posteriormente se propuso de nuevo la moción del PLN y el ML sobre el orden para la agenda de trabajo la cual había sido pospuesta:

- Moción No. 04-03:

“Para que el orden de discusión de la Comisión Mixta sea el siguiente: 1. Ley Creación de la Agencia Nacional de Administración Tributaria (Expediente 14.830) 2. Reformas al Código de Normas y Procesos Tributarios (Expediente 14.837) 3. Ley de emergencia fiscal (Expediente 14.026): a) Disposiciones encaminadas a dotar a la Tributación de Aduanas y Policía Fiscal de los recursos necesarios e indispensables para poder mejorar la recaudación. b) Impuesto anual a las sociedades anónimas c) Impuesto de renta (Expediente 14.828) d) Pago de un dividendo del 10% por parte de las instituciones autónomas y bancos del Estado e) Impuesto al valor agregado.”

---

<sup>1</sup>Acta 06 de la CEMPF. Lunes 26 de Agosto de 2002. P.13

<sup>2</sup>“Hacienda no cumplía con lo que se le pedía, hubo respuestas que quedaban vacías” **Penón Margarita. Entrevista.** 2 de setiembre de 2005.

La moción para ordenar la agenda, varió de la anterior en que cambió la prioridad de la Ley de pensiones de Privilegio por la creación de la Agencia Nacional Tributaria. La Ley de Emergencia Fiscal pasó del lugar cuatro al tres.

Bernal Jiménez intervino haciendo referencia a palabras del Ministro, y afirmó que esta agenda no es de condicionamiento de nuevos impuestos por al conocimiento primera de medidas para la reducción de gastos. La preocupación fundamental de Jiménez por este orden de trabajo era que se llegara erróneamente a aprobar impuestos nuevos sin hacer las reformas de fondo. Posición similar mantuvo Albino Vargas.

En este sentido, Bernal Jiménez expresó en la CEMPF:

*“Me parece que el orden que estamos poniendo tiene una lógica. Dios me libre de poner obstáculos... Busquemos una simultaneidad, si quieren. Pero no me pongan a que aprobemos primero los cuatro impuestos, como me parece que expresó el señor Ministro, el otro día y el aparato recaudador que tan malo como está. Ese es el objeto de este asunto.”<sup>1</sup>*

Por su parte Álvaro Ramírez planteó la posición de UCCAEP en la cual propuso periodos para las medidas inmediatas apoyando la tesis de emergencia:

*“...creemos que es necesario que la primera etapa de este plan de trabajo debería dedicarse al estudio de iniciativas de alivio fiscal inmediato y, por ende, no debería prolongarse más de un mes calendario. La agenda de esta etapa, a nuestro juicio, debería incluir de manera simultánea, la discusión de tres temas importantes. Por un lado, acciones que se puedan adoptar en contención de gasto; en segundo lugar, acciones que puedan permitir un mejor combate de elevación y, también, creemos que es importante incorporar dentro de esta agenda de corto plazo, la discusión sobre el aumento temporal de algunos impuestos y algunos ingresos tributarios, con una duración máxima de un año.”<sup>2</sup>*

En este punto de la discusión, el Mario Redondo como presidente de la comisión hizo una intervención determinante en cuanto al trabajo de la comisión. Redondo apeló al mandato dado por el Plenario Legislativo a la comisión: “aprobar, en treinta días, un Plan de Contingencia Fiscal que no implica, necesariamente, la Ley de Emergencia Fiscal. Oígame bien.”<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Acta 03 Op. Cit. P.38

<sup>2</sup> Ibid. P.26

<sup>3</sup> Ibid. P.30

Esta manifestación fue apoyada y calificada como positiva tanto por Federico Malavassi como por Margarita Penón.

En cuanto a la moción que se discutía, Doris Osterlof afirmó que le parecía adecuada, pero que sería de mayor velocidad trabajar paralelamente en dos subcomisiones. Una propuesta antes esbozada por Redondo que ahora recibió el apoyo de los asesores externos de la Tercera República.

Mario Redondo planteó su cuestionamiento central a la moción de orden del PLN y el ML dirigiéndose a Bernal Jiménez:

*“Solo hay una polémica entorno a esto. Usted le pone un orden para la discusión de la Comisión, lo que pasa es que la Comisión tiene el encargo de sacar un plan de contingencia fiscal en treinta días y usted establece que primero debería ser la Ley de Creación de la Agencia Nacional de Administración; segundo, las Reformas al Código de Normas y Procedimientos Tributarios y, tercero, la Ley de Emergencia Fiscal, que también podríamos hablar del plan de contingencia fiscal, no necesariamente donde la Ley de Emergencia Fiscal sería un insumo.”<sup>1</sup>*

Redondo alegó que el orden irrespetaba el mandato que el Plenario daba a la CEMPF ya que en vez de iniciar con un plan de Contingencia se empezaba con la Ley de la agencia tributaria. Tras un intercambio entre Redondo y Jiménez y un receso se modificó la moción para que leyera de la siguiente forma:

#### Moción Negociada

Para que como parte del plan de contingencia fiscal se tenga como base de discusión la Comisión Mixta el siguiente: 1.- Ley Creación de la Agencia Nacional de administración Tributaria (Exp. 14.830). 2.- Reformas al Código de Normas y Procedimientos Tributarios. (Exp. 14.837. 3.- Ley de Emergencia Fiscal: (14.826) a) Disposiciones encaminadas a dotar a la Tributación, Aduanas y Policía Fiscal de los recursos necesarios, indispensables para poder mejorar la recaudación. b) Impuesto anual a las sociedades anónimas. c) Impuesto de Renta (Exp. 14.828). d) Pago de un dividendo del 10% por parte de las instituciones autónomas y bancos del Estado. e) Impuesto al valor agregado.

---

<sup>1</sup> *Ibid.* P.59

Esta moción fue aprobada por unanimidad. Se interpreta que lo que se logró fue una fusión de las posiciones en disputa. Un tipo de acuerdo intermedio, para que, siendo el marco general de trabajo el Plan de Contingencia, se viera sometido a conocer un orden en una agenda de temas. La lucha más que por el orden, se refirió a la presencia de los temas, ya que se trabajó, como se verá posteriormente, en función de un Plan de Contingencia, donde a pesar de que no hay una claridad en el acatamiento de este orden, sí se puede afirmar que los temas estuvieron presentes en la discusión.

#### Sesión 04 Lunes 19 de agosto

Como último punto de la definición de la metodología, durante la sesión 04 el presidente de la CEMPF estableció las subdivisiones de la comisión para abocarse a trabajo específicos. Estas fueron:

**Tabla # 13**  
**Subcomisiones de trabajo de la CEMPF**

<b>Integrantes</b>	<b>Temas</b>	<b>Integrantes</b>	<b>Temas</b>
Ricardo Toledo Carranza	Creación de la Agencia Nacional de Recaudación	Bernal Jiménez Monge	1.) Reformas al Código de Normas y Procedimientos Tributarios. 2.) Código de Comercio
Epsy Campbell Barr		Margarita Penón Góngora	
Nury Sánchez Garita		Federico Malavassi	
Albino Vargas Barrantes		Carlos González Jiménez	
Doris Osterlof Obregón		Alvaro Ramírez Bogantes	
Víctor Morales Zapata.		Enrique Acosta Granados.	
Rodrigo Aguilar <sup>1</sup>			

Elaboración propia:

Acta 04 de la CEMPF. Lunes 19 de agosto de 2002

<sup>1</sup> En la sesión #07 se dio lectura a una carta de la Central de Movimiento de Trabajadores Costarricenses (CMTC) donde cuestionaron que al señor Rodrigo Aguilar no se le hubiera incorporado en ninguna de las subcomisiones. En esa sesión el presidente incorporó a Aguilar a la subcomisión que estudiaba la creación de la Agencia Nacional de Recaudación. Redondo mencionó que tanto Rodrigo Aguilar y Ulises Blanco no habían sido incorporados en subcomisiones “para dar oportunidad de que trabajaran en otras actividades.” No obstante se mostró abierto a incorporarlos si así lo deseaban. Posteriormente también se hizo mención que Víctor Morales no se incorporó al trabajo de la subcomisión para la Creación de la Agencia Nacional de Recaudación.

Se puede observar que en cuanto a metodología, se llevó una propuesta hegemónica desde el grupo de la Tercera República e impulsada por el PAC y el PUSC. Esta encuentra aceptación en unos puntos en el PLN y el ML, pero en otros resistencia, por lo cual la metodología se concreta de forma intermedia. El PLN y el ML impulsan más bien un orden de temas y la adquisición de mayor información.

En cuanto al diagnóstico se contraponen el recibimiento de más invitados e insumos de información con la necesidad de tramitar con velocidad el proyecto.

### **7.3.3 Medidas de emergencia ante situación versus medidas estructurales para problema fiscal**

Este es uno de los principales ejes de discusión de la comisión en esta etapa, donde unos sectores estaban preocupados por la reforma estructural y de que ésta debe lograrse por sobre reformas parciales; y otros consideraban que las medidas de emergencia —como los nuevos ingresos— eran necesarias por la situación de crisis fiscal. De igual forma se puede hacer una lectura de posiciones intermedias, en un debate que también se reflejó en la toma de decisiones. Otro punto de esta discusión giró entorno a si era necesario dar prioridad a revisar el gasto público y la recaudación o si más bien se debía dar prioridad a imponer nuevos tributos para afrontar la emergencia. En una primera parte de esta etapa las posiciones fueron las siguientes:

Para **Doris Osterlof** representante de Cadexco, “independientemente de las urgencias que se tengan, esas urgencias tienen que estar siempre contempladas dentro de una reforma estructural. Cualquier emergencia o contingencia que se tome en este momento no puede estar desligada de una integralidad en el campo del ordenamiento fiscal.”<sup>1</sup>

**Albino Vargas** de Anep, calificó de “tramposo” el proyecto de Emergencia Fiscal enviado por el Ejecutivo. Para él, aprobar primero impuestos para el Gobierno haría que a la postre las medidas estructurales no se tomaran. Además, consideró como necesario el gasto público para el país. Vargas también cuestionó el hecho de que las medidas de la llamada contingencia en los proyectos del Ejecutivo eran permanentes y no transitorias.

---

<sup>1</sup> Acta 02 Op. Cit. P.12

**Federico Malavassi** del ML, señaló que el problema fiscal “no debe tratarse únicamente como emergencia sino que debemos entrarle a las cuestiones estructurales. Me parece que con todo y la urgencia de los treinta días, separar la idea de que hay que tomar un plan de emergencia y un plan definitivo puede hacernos caer en una trampa.”<sup>1</sup>

Para **Bernal Jiménez** del PLN, la prioridad tuvo otro enfoque. Él planteó que la prioridad de la comisión y de la Asamblea Legislativa antes de aprobar impuestos era estudiar el problema del gasto, la racionalización de la recaudación y el mejoramiento del aparato recaudador. Jiménez cuestionó que los impuestos que se proyectaban eran permanentes y no temporales para cubrir la emergencia:

*“Fíjese usted que el plan de emergencia son cinco puntos; cuatro son tributos y uno es mejoramiento o sacar a la Tributación y a la Policía Tributaria del Servicio Civil. Ese es el plan de emergencia. Mientras que, en el Plan de Ordenamiento Fiscal, en las reformas permanentes, aquí dice: “... estas reformas permanentes, en consecuencia, incluyen... Creo que todas las reformas que vamos a hacer son permanentes. El más permanente de los tributos son los tributos transitorios.”*<sup>2</sup>

La diputada **Margarita Penón** del PAC, mantuvo una posición intermedia entre ambas tesis. Consideró necesarios los impuestos de emergencia, y posteriormente igualmente necesaria una reforma estructural.

*“Siento que nuestro Partido ya ha tomado posición —que estoy segura es conocida de todas y todos— en torno a que nosotros, como Partido hemos estado dispuestos a aprobar impuestos, que estarán por discutirse en esta Comisión, con un plan de emergencia que ha presentado el Gobierno, pero siento que es un punto de partida y no de llegada, de donde empezaremos esta discusión.”*<sup>3</sup>

Posteriormente, la diputada Penón declararía que el primer periodo de 30 días sería para analizar la emergencia y tomar medidas en caso de ser necesario un plan de contingencia:

*“... sí creo que este término de treinta días —que me imagino que son legislativos, o sea que nos llevaría más o menos a principios de octubre— exige que nos demos pronto el espacio para discutir si existe o no la*

---

<sup>1</sup> *Ibid.* P.15

<sup>2</sup> *Ibid.* P.19

<sup>3</sup> *Ibid.* P.27

*emergencia; nuestro Partido considera que sí, que tenemos que generar algunos recursos frescos, el oxígeno de que tanto ha hablado el Ministro de Hacienda, pero en un plazo correspondiente al plazo que va a tardar esta Comisión, es decir, un año, para pronunciarnos sobre las reformas estructurales, que consideramos que necesita el país.”<sup>1</sup>*

Por su parte Álvaro Ramírez de UCCAEP consideró que la solución debía ser estructural, en un proceso por etapas y reconoció que eran necesarias acciones a corto plazo:

*“Creemos que la solución al problema fiscal debe ser, en consecuencia, una solución de naturaleza integral —no sólo coyuntural— ; sin embargo, también, creemos que, en virtud del agravamiento del déficit fiscal en meses recientes y, por ende, el crecimiento del riesgo país o del creciente riesgo país que esto supone, es necesario encontrar una metodología de trabajo en esta Comisión, que permita dar respuesta al problema estructural de las finanzas públicas, incorporando a su vez, un componente temporal de alivio presupuestario.”<sup>2</sup>*

Este escenario lo que presentó fue la discusión de si la comisión debía atender una emergencia o no. Desde cierto enfoque, el reconocer y atender la emergencia fiscal significaba medidas inmediatas, lo cual rivalizó con la posición del PLN y el ML, en cuanto a que no aceptarían impuestos nuevos sin antes revisar el gasto público. De ahí que el reconocer la importancia de la emergencia y hacerla políticamente viable pasaba por que las medidas de Contingencia fueran temporales, y ese tiempo se utilizara para impulsar las medidas estructurales.

El Ministro Bolaños fue el principal actor que defendió la emergencia y la necesidad de tomar medidas inmediatas. Además, defendió los nuevos impuestos antes que entrar en los temas del gasto público:

*“Como ustedes pueden ver es una labor titánica la que tenemos que hacer, que va a requerir mucho pensamiento. Si ustedes me obligan a comenzar por el gasto público, les puedo decir de entrada no más que mejor vayamos buscando un nuevo Ministro de Hacienda, porque yo no soy capaz de hacerlo, no es posible, no se puede entrar por ahí. Yo necesito el oxígeno necesario de ciertos nuevos impuestos e ingresos nuevos, como está planteado en el plan de contingencia para entrarle a esta situación.”<sup>3</sup>*

---

<sup>1</sup> Acta 03 Op. Cit. P.44

<sup>2</sup> Ibid. P.25

<sup>3</sup> Acta 02 Op. Cit. P.47

Ante la posición del Bernal Jiménez y Federico Malavassi, Ricardo Toledo mencionó estar a favor, sin embargo aclaró que desde su punto de vista la situación del gasto era muy inflexible:

*“Porque yo creo que aquí nos vamos a quebrar la cabeza, muchos de nosotros y yo soy el primero que voy a apoyarlos —independientemente, se los adelanto, de lo que es el control del gasto público— pero que nos digan cómo. Porque es muy fácil cortar gasto público, pero ¿adónde lo vamos a cortar sin afectar —por ¡Dios Mío!— los programas sociales, las pensiones, los salarios, en donde solo queda al Estado de los Egresos Corrientes, un siete por ciento para jugar.”<sup>1</sup>*

Este debate sería uno que persistiría en las siguientes etapas y se haría manifiesto en los pulsos de las relaciones de poder siguientes. La siguiente tabla hace un mapeo de las posiciones de los actores:

**Diagrama # 3**  
**Mapeo de Actores ante posiciones de emergencia ante situación vs medidas estructurales para problema fiscal**

<u>Medidas de Emergencia</u>	<u>Medidas estructurales</u>	
	<p>P. Movimiento Libertario</p> <p>Foro Agropecuario</p> <p>P. Liberación Nacional</p> <p>C. Tercera República</p>	<u>Reducción gasto y mejor recaudación</u>
	<p>P. Acción Ciudadana</p> <p>UCCAEP</p>	<u>Creación de nuevos ingresos</u>
<p>P. Unidad Social Crisiana</p> <p>Poder Ejecutivo (Hacienda)</p>		
<p>Elaboración propia a partir de enunciados en actos. Una lectura valorativa</p>		

<sup>1</sup> Acta 03 Op. Cit. P.8

Se visualiza cómo el Poder Ejecutivo era el más interesado en los nuevos ingresos, probablemente por su necesidad de recursos para administrar el gobierno. Los diputados oficialistas apoyan esta posición pero de forma un poco más moderada. Tanto el PAC y UCCAEP aceptan la creación de nuevos ingresos temporales de emergencia como medidas previas y que den tiempo para luego realizar la reforma estructural de interés. Para el PAC, a diferencia de la UCCAEP, la importancia de aceptar los impuestos de emergencia está cifrada en el futuro, en la medida que las reformas estructurales se den en el marco de la CEMPF una vez ya legitimada por el proceso inicial de Contingencia.

Los otros sectores privilegian las reformas estructurales que además empiecen por el tema del gasto. En esto habría que hacer la salvedad de los sindicatos que creen en la reforma estructural pero no así en la restricción o reducción del gasto público, sino más bien en el tema de inversión social. Probablemente por ello la posición de la Tercera República es la más moderada dentro de los sectores que se ubican en ese cuadrante. El caso del ML pues no desea ningún tipo de impuestos —de emergencia o no—.

### 7.3.4 Temas relacionados con la democracia.

De esta etapa se ha seleccionado analizar dos discusiones a la luz de la democracia deliberativa. En primera instancia, el tema de la representatividad de los actores presentes. En segundo término, la disyuntiva que hay entre la no exclusión de nadie de las deliberaciones contra la coacción del tiempo.

#### a.) Representatividad:

Recordando el segundo principio postulado por Cohen de la democracia deliberativa, éste reza de la siguiente forma:

*“Las deliberaciones son inclusivas y públicas. En principio no puede excluirse a nadie; todos los que pueden verse afectados por las resoluciones han de tener las mismas oportunidades de acceso y participación”.*<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Cohen, Joshua. *Loc. Cit.* Capítulo 4.

Este principio busca que exista la mayor publicidad e inclusión posible en las deliberaciones. Ahora, en la CEMPF existe publicidad de las deliberaciones, en la medida que las sesiones de la CEMPF fueron abiertas al público (podían seguirse desde la barra del público), sus actas son públicas, y además por las mociones antes conocidas, fueron publicadas en Internet para el público. Es en el tema de la inclusión donde se da lo siguiente. El tema afecta a la mayoría de la población costarricense por ser sujetos a los que se les recaudan impuestos, así como quienes se ven afectados por la distribución de los recursos. Sin embargo, por un criterio de realidad, no es posible en este caso que todos a quienes afecten estas decisiones tengan acceso y participación (en un caso límite, no se le puede dar audiencia y a cada ciudadano para que delibere). Aquí entra el tema de la representatividad que delegan los interesados en una serie de representantes que velarán por sus intereses.

Retomando las tres variables de los tipos de representación planteados desde la perspectiva teórica de este estudio<sup>1</sup>, Bobbio habla de tres modelos de representación: representación como **delegación**, representación como **relación fiduciaria**, la representación como **representatividad sociológica**.<sup>2</sup>

Las democracias occidentales identifican al Poder Legislativo como la manifestación concreta de la representación, como lo es el caso del sistema político costarricense.

Se podría decir en primera instancia, que son los representantes electos, los diputados, los portadores del interés de sus representados (el electorado) que lo han manifestado de tal forma a través del voto. Así, los diputados tienen una representación fiduciaria. No obstante, como se delineó en los antecedentes de este estudio, ha existido

---

<sup>1</sup> Cf. Apartado 3.2.3

<sup>2</sup> La representación como **delegación** corresponde a un representante ejecutor, carente de autonomía, quien recibe directrices para su actuar. Este modelo es de origen medieval y en la actualidad las constituciones rechazan explícitamente el mandato imperativo. Ejemplo de estos son embajadores en organizaciones internacionales que representa a un país, pero quien debe acatar órdenes y directrices.

El segundo modelo de representación es el de **relación fiduciaria**, donde hay autonomía en el representante, “y se supone que la única guía para su acción es el interés de los representados como es percibido por él. Este es el caso ideal de los representantes en los parlamentos.

El tercer modelo de representación es el de **representatividad sociológica**, el cual “concibe al organismo representativo como un microcosmos que reproduce fielmente las características del cuerpo político.” Esto significa representaciones proporcionales reflejo de una realidad (étnica, de género o algún otro parámetro por elegirse)

una tendencia de deslegitimación o crisis de la representación de los miembros de los poderes ejecutivo y legislativo en virtud de que sus acciones en muchos casos no reflejan una defensa de los intereses de sus representados.<sup>1</sup>

Es por ello que en Costa Rica a partir de mediados de la década de los noventa da comienzo la tendencia de incluir a otros actores de la sociedad para dar mayor representación y legitimidad a los representados, así como satisfacer demandas más concretas. Esto se engloba discursivamente dentro de la categoría de la sociedad civil y su participación.

En el caso de la CEMPF se puede analizar que la incorporación de los asesores externos se constituye en una ampliación de la base representativa. Esto no significa que exista una inclusión de todos los sectores, como plantearía el principio deliberativo en estudio, y hay que reconocer que la inclusión también se logra por un criterio de poder (económico o de membresía, desde la visión de los grupos de presión).

Los diputados son quienes ostentan el poder principal de la toma de decisión con el derecho al voto, sin embargo los otros representantes de la CEMPF tienen un espacio privilegiado de información e incidencia política y participación.

En este contexto es interesante la afirmación que hace el representante de UCCAEP en el sentido que:

*"...quisiera dejar claro que la participación nuestra acá la entendemos como una participación de venir a aportar en la construcción de una solución, de venir a aportar la perspectiva del sector empresarial, en una discusión que es de interés, naturalmente del sector y del país. No es una perspectiva de venir a colegislar o venir a usurpar espacios, que dentro de un régimen democrático como el nuestro, le corresponden a los señores diputados. Desde esa perspectiva quisiéramos dejar claro que nosotros entendemos esas facultades de los diputados y no venimos a usurpar esas facultades que el régimen democrático otorga a los señores legisladores."*<sup>2</sup>

Esto demuestra una visión desde UCCAEP en la que los representantes legítimos en el sistema democrático son los diputados y su participación como grupo sería en principio sólo de apoyo. Esto podría leerse como una posición la cual no aprueba necesariamente una mayor apertura de poder para otros representantes más allá de los

---

<sup>1</sup> Cf. Capítulo 4

<sup>2</sup> Acta 02 Op.Cit. P.31

electos como diputados. Vale recordar que la UCCAEP se incorpora de forma tardía al proceso impulsado por la Tercera República, pero por su poder y la importancia de su presencia para el proceso —su ausencia hubiera generado parcialidad en la representación, deslegitimidad y posibles roces futuros— no es excluido.

Otra característica de los asesores externos es que poseen una representación con matices de las categorías de delegación y representación sociológica. Es así como de forma global, la CEMPF busca aglomerar la diversidad productiva del país como representación de los diferentes intereses sociales a través de sindicatos, cooperativistas, empresarios, exportadores, sector agropecuario y solidarista. Este se constituye en un intento de dar una representatividad sociológica a la sociedad civil. Sin embargo hay la definición de los grupos que participan que no necesariamente se constituye en mayor inclusión o representación social.

En la CEMPF, esta inclusión se define como positiva. Algunos ejemplos de varias intervenciones en ese sentido son las siguientes:

**Bernal Jiménez:** *“Primero quiero expresar mi complacencia por haber conformado esta Comisión, en la cual está representada la mayoría de las fuerzas o la sociedad civil. Creo que materia de esta naturaleza tendrá una discusión mucho más amplia, mucho más transparente bajo el método que nos hemos impuesto de una Comisión Mixta.”*<sup>1</sup>

**Enrique Acosta:** *“Esta Comisión reviste de una gran importancia por la representación de la sociedad civil que en ella se da y quiero aclarar que mi posición es coadyuvar a la búsqueda de la problemática del déficit fiscal y, si bien es cierto, represento al Sector Solidarista, estoy dispuesto a apoyar todas aquellas propuestas o iniciativas de solución que mejor convengan a la colectividad y, por ende, a la población en general.”*<sup>2</sup>

**Margarita Penón:** *“Quiero decirles que considero que no ha habido, en los últimos 50 años en nuestro país, un momento de mayor trascendencia histórica como el que esta Comisión tiene la responsabilidad de enfrentar. Además, hemos observado un proceso*

---

<sup>1</sup> *Ibid.* P.16

<sup>2</sup> *Ibid.* P.21

*también histórico, que se ha venido generando desde hace más de un año, que es la unión de los empresarios y los trabajadores, que es algo inusual en la vida de los pueblos, para enfrentar y diseñar un nuevo sistema nacional de desarrollo. La ventaja que tenemos en este momento político, de tener una sociedad civil organizada, con capacidad de negociación, con la búsqueda que compartimos de esa transparencia, de la apertura y la veracidad que queremos en la información, para que incluya a toda nuestra ciudadanía, me da un enorme entusiasmo. La verdad es que vengo con un gran espíritu de optimismo, de emoción y también ¿por qué no decirlo? Con algunos temores.*"<sup>1</sup>

Por otra parte, los representantes de la CEMPF, en un plano ideal son representantes por delegación los cuales consultan los avances con sus estructura y son éstas las que definen las políticas.

Se da el caso de la Tercera República que busca posicionarse como una agrupación multisectorial con una perspectiva política de grupo, abarcadora de diferentes demandas que han sido puestas de acuerdo. Esto le da un criterio de legitimidad y de poder de grupo, una mayor correlación de fuerzas diversas en un mismo sentido.

Asimismo se da el ejemplo de la representación de Albino Vargas para ANEP, quien amplía su representación la cual pretende ser sociológica —según la definición teórica adoptada— y multisectorial.<sup>2</sup>

**b.) Tensión entre principio de no exclusión contra principio de coerción de las circunstancias (tiempo):**

Como recién se analizó, el segundo principio deliberativo afirma que "*Las deliberaciones son inclusivas y públicas. En principio no puede excluirse a nadie.*" En la comisión se presentaron una serie de mociones que tendía a abrir la CEMPF más allá de la Asamblea Legislativa con interés de que fuera valorada como un proceso,

---

<sup>1</sup> Acta 02 *Ibid.* P.26-27

<sup>2</sup> "La primera es que nos interesa que se tenga constancia de que venimos con una representación de diversos grupos sociales que hemos venido trabajando en este tema, entre ellos el Frente Interno de Trabajadores del Instituto Costarricense de Electricidad, la Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente (FECOM), la Mesa Nacional Campesina, la Federación Nacional de Trabajadores de los Servicios Públicos y el Grupo Indígena Ietsay." *Ibid.* p. 10

transparente, participativo y abierto. En cierto punto se plantearon foros nacionales sobre el tema.

Ahora, se genera una tensión que se puede visualizar con otro principio de Cohen para la democracia deliberativa:

*“Las deliberaciones se enderezan en general a alcanzar un acuerdo racionalmente motivado y pueden en principio proseguirse ilimitadamente o retomarse en cualquier momento. Pero las deliberaciones políticas ha de ponerseles término mediante acuerdo mayoritario habida cuenta de que la coerción de las circunstancias nos obliga a decidir. A causa de su conexión interna con una práctica deliberativa la regla de la mayoría funda la presunción de que la opinión mayoritaria, falible, puede servir como base racional de una praxis común hasta nuevo aviso... hasta que la minoría haya convencido a la mayoría de la corrección de sus concepciones.”<sup>1</sup>*

No significa que exista una contradicción de principios, pero sí una tensión y búsqueda de balance en la medida que tanto hay que abrir los espacios de deliberación, y a la vez hay que llegar a acuerdos que den efectividad a los procesos democráticos. El dilema está en el balance necesario para satisfacer ambas premisas.

Por un lado, la apertura a escuchar más posiciones y más actores, prolonga el debate y enriquece la deliberación, pero a la vez puede hacer la toma de decisiones más compleja. Además, puede ser un recurso para no llegar a una toma de decisiones. Por otra parte, la toma de decisiones expedita restringe la participación y la inclusión. Puede también ser un recurso para cercenar la participación y concentrar el poder de las decisiones. Concomitantemente, tanto la participación y la inclusión, como la toma de decisiones efectivas parecen ser dos demandas claves en los procesos democráticos actuales.

En esta etapa del trabajo de la CEMPF, hay manifestaciones de este tipo de tensión. Ya se relató en páginas anteriores la posición del diputado Toledo que muestra preocupación por la posibilidad de que la apertura de foros sobre el tema pudiera tener una incidencia de retraso en la toma de decisiones. Máxime cuando el oficialismo tiene una urgencia por ingresos frescos.

---

<sup>1</sup> Cohen, Joshua. *Loc. Cit.* Capítulo 4.

En otro momento este mismo diputado afirma señalando la necesidad de llegar a acuerdos:

*“Por eso le pido al señor Ministro y a todos ustedes les digo que le pidamos lo que tengamos que pedirle y que usted nos diga: “no” “sí” o “tal vez”. Pero claramente, para no caer a enfrascarnos en lo que ha pasado con otras comisiones mixtas, de que a veces se ofrece el oro y el moro y al final no llegan a nada.”<sup>1</sup>*

Por un lado, se dan mociones tendientes a que los medios de comunicación públicos y los recursos como sitio web de la Asamblea Legislativa se usen para divulgar la información del trabajo de la comisión. Por otra parte, están las mociones e intervenciones que hablan de establecer plazos para la toma de decisiones y alcanzar el objetivo de la CEMPF

Algunas manifestaciones positivas sobre abrir el debate utilizando más tiempo para profundizar los temas fueron:

**Federico Malavassi:** *“Precisamente, el mandato y la labor de los diputados va un poco más allá. Somos parlamentarios para parlamentar, para hablar, para deliberar, para convencer, para persuadir y —también— para conocer cosas. La moción esta es, sencillamente, un método como podría ser cualquier otro.”<sup>2</sup>*

**Albino Vargas:** *El hecho de que se diga que de hoy en ocho termina el diagnóstico, no implica que en las sucesivas sesiones estemos recibiendo gente que conoce de los temas que vamos a estar hablando.<sup>3</sup>*

Una manifestación emblemática privilegiando el otro principio deliberativo es la siguiente a propósito de la exposición de dos especialistas ante la comisión:

---

<sup>1</sup> Acta 02 Op. Cit. P.29

<sup>2</sup> Acta 03 Op. Cit. P. 34

<sup>3</sup> Acta 04. Op. Cit. P.70

**Bernal Jiménez:** *“Voy a votar afirmativamente la moción, porque me parece que son dos jóvenes economistas muy valiosos y si tienen un punto de vista diferente al que estamos tratando, mucho mejor. Pero, señor Presidente, quiero hacer una anotación, que le da a uno la experiencia de estar en estas comisiones, yo estuve en la Comisión de Deuda un año y no llegamos a ninguna conclusión, yo quisiera que fuéramos muy cautos a quien invitamos aquí y no oigamos muchas opiniones que existen, muy valiosas, pero no de todo el mundo. Voy a votar esta moción, estoy de acuerdo, pero nada más que miremos a quien, porque si no, no le vamos a entrar a los proyectos.”*<sup>1</sup>

En efecto hay una tirantez entre el tiempo que se emplea para el debate de temas en función de deliberar a profundidad de forma que se agoten las argumentaciones racionales, pero por otro lado la necesidad de avanzar en la toma de decisiones en el tiempo. La definición en torno a en cuáles temas se pueden profundizar y cuándo se pueden tomar decisiones y avanzar, es una decisión que se da a partir del poder, sea con el mecanismo del principio de mayoría, sea con los mecanismos reglamentarios —en este caso de la Asamblea Legislativa— que garantizan el tiempo a los legisladores para intervenir, aunque estén en minoría. Sin embargo un tema sin resolver es ¿cuándo se ha discutido lo suficiente para tomar una decisión? Parece que es el poder o el acuerdo lo que determina lo anterior.

### **7.3.5 Escenario externo durante esta etapa en estudio**

Hechos de importancia durante el trabajo de la comisión fue la reunión del día 6 de agosto entre el ex presidente Oscar Arias y once diputados de la bancada del PLN, donde reiteraron que apoyarían la legislación fiscal enviada por el Gobierno a la Asamblea Legislativa.

El día 7 de agosto, algunos diputados del PLN rechazaron la solicitud de Arias de apoyo al plan fiscal del gobierno.

---

<sup>1</sup> *Ibid.* P.68-69

*"Luis Ramírez y Sigifredo Aiza le manifestaron personalmente a Arias su negativa de aprobar nuevos impuestos que incidan en los que "menos tienen"...*

*José Miguel Corrales, Luis Gerardo Villanueva, Guido Molina, Paulino Rodríguez y Kyra de la Rosa, también confirmaron su negativa a cualquier alza en los tributos. Estos cinco parlamentarios no asistieron a la cita con el exgobernante."*<sup>1</sup>

Entre otros movimientos fuera de la CEMPF, el 19 de agosto el presidente Pacheco, se reunió con el presidente del Partido Acción Ciudadana, Ottón Solís, en la Casa Presidencial para abordar la situación fiscal.

El mandatario se reunió el 21 de agosto con los diputados del PLN, donde coincidieron en la importancia de modificar el tributo sobre la renta y gravar a las sociedades anónimas. Los diputados liberacionistas también se mostraron anuentes a discutir la transformación del impuesto de ventas en un gravamen al valor agregado. Las partes discreparon acerca de la imposición de un tributo del 10 por ciento a las utilidades de instituciones autónomas y bancos estatales, pues según el PLN, perjudicaría a los usuarios. Pacheco también se reunió con los obispos católicos para buscar apoyo.

En general, en esta primera etapa de trabajo de la CEMPF se pueden observar tanto el acomodo de fuerzas en torno al tema, así como las posiciones sobre lo que consideran los actores que debería ser el trabajo de la comisión.

1.) Hay un punto de partida en la comisión, en la medida que sus representantes rechazan la imposición tanto de los textos del Ejecutivo como puntos de partida, así como los diagnósticos, por ejemplo de la comisión de ex ministros de Hacienda. Se observa como una de las primeras mociones aprobadas en la sesión 02 es la tendiente a que se realice un diagnóstico durante las primeras cuatro sesiones de la CEMPF. Otro punto esencial es la posición del Presidente de la Comisión Mario Redondo, en el sentido de que la CEMPF tiene una potestad para elaborar un Plan de Contingencia que no necesariamente debe partir de los textos de ley enviados por el Poder Ejecutivo. Hay una clara alianza desde adentro de la comisión por ser una instancia tomadora de decisiones y no un órgano evaluador o de mera consulta de las iniciativas del Ejecutivo.

---

<sup>1</sup> La Nación **Diputados de Liberación chocan con Óscar Arias** Jueves 8 de agosto 2002

2.) Hay un debate fundamental entre si son necesarias las medidas de emergencia o si más bien la CEMPF se debe avocar a hacer las reformas estructurales. Como se estudió en el cuadro de mapeo de posiciones sobre este tópico, también se observa que las posiciones tienen matices según si hay que trabajar la reducción del gasto público y la mejora de la recaudación fiscal, o si más bien son necesarios más impuestos u otro tipo de medidas fiscales para hacer el sistema más progresivo.

Según el cuadro se observa que el tanto Ministro de Hacienda como los dos diputados del PUSC se ubican en el cuadrante de Emergencia-Nuevos Ingresos. Sin embargo hay una diferencia significativa. El ministro Bolaños apela a los textos entregados por el Ejecutivo, a saber Ley de Emergencia Fiscal y Ley de Ordenamiento Fiscal. Sin embargo, el señalamiento del Presidente Redondo de que la CEMPF podía construir su propio Plan de Contingencia, así como el ordenamiento metodológico de la comisión donde por ejemplo se separó la comisión en dos grupos de trabajo y se aprobó una etapa de diagnóstico, señalaban una dirección diferente a la del Ministerio de Hacienda.

En posiciones intermedias, que marcaban la necesidad de medidas urgentes en el lado de los ingresos pero a la vez lo imperativo de medidas estructurales una vez aprobadas las de emergencia se ubican las diputadas del PAC y la UCCAEP. El PAC buscando un escenario con asesores de la sociedad civil para la reforma estructural.

El Grupo de la Tercera República se ubica en un punto donde apuestan a las medidas estructurales sin perder de vista las posibles medidas de contingencia. En este sector son los sindicalistas (ANEP y Rerum Novarum) los que muestran oposición a recortes en el gasto del sector público.

En tanto que el PLN y el ML se ubican en el cuadrante de las medidas estructurales antes de hacer cualquier plan de emergencia o contingencia. Asimismo, se pronuncian en cuando a la necesidad de revisar la recaudación así como el estudio del gasto público y su reducción (énfasis del ML en este último punto).

El conflicto se hace manifiesto en el debate metodológico. Las primeras mociones presentadas son las del PAC, las cuales pretenden hacer un diagnóstico inicial de la situación así como conformar un equipo asesor externo, el cual es cuestionado por tener énfasis en los ingresos y no en la reforma estructural. Se puede observar que existe

una alianza PUSC-PAC y Tercera República en esta conformación de la metodología. Por ejemplo, en la votación cerrada de 4 votos contra 3 para conformar la Secretaría Técnica.

El punto de inflexión lo representa la moción del PLN y el ML que pretende poner un orden a la discusión empezando por los temas de la recaudación y el gasto. Esta moción será pospuesta y luego modificada. No obstante, el punto que genera un cambio es cuando el Presidente de la CEMPF señaló que era mandato de la comisión impuesto por el Plenario de la Asamblea Legislativa, elaborar un Plan de Contingencia en 30 días. En otras palabras, en cierto sentido la misma moción de la creación de la comisión abría el camino para abordar medidas de emergencia en primera instancia y luego las estructurales. Como medida intermedia se aprobó una moción de ordenamiento del trabajo, durante la sesión tres, que planteaba dentro del Plan de Contingencia Fiscal el orden de puntos por tratar propuestos por el PLN y el ML.

En este sentido es relevante ver una manifestación del vice ministro de Hacienda, Carlos González, la cual visibiliza la pérdida del Control de hacienda sobre el proyecto.<sup>1</sup>

3.) Otra posición relevante es la de la Tercera República, que persigue desde el inicio incorporar ciertos principios guías de la discusión de la CEMPF. Esto es trascendente en la medida que cuando se habla de modelo de desarrollo, Víctor Morales invoca estos principios aprobados unánimemente en la sesión 02. Estos principios, como se analizó, eran parte de una propuesta que esta agrupación planteó desde un inicio, cuando se impulsaba la creación de la CEMPF como un modelo de apertura y participación para la sociedad civil en la toma de decisiones.

4.) Dos puntos principalmente fueron evaluados desde la democracia deliberativa. El primero es el referente al tema de la representatividad. El segundo tiene que ver con el choque de los principios de la inclusión y la coerción de las circunstancias (tiempo). En el primero se determinó que había diferentes tipos de representatividad, donde la CEMPF en principio parece tener una mayor representatividad que una comisión ordinaria legislativa. Sin embargo, esto tampoco garantiza que la representación presente en la

---

<sup>1</sup> “Yo los veo a todos ustedes y me pregunto: ¿de quién me agarro aquí? Aquí es todos contra el Ministerio de Hacienda. ¡Todos! Tanto en el sector privado como en el sector público. Y no es una relación pareja; definitivamente, no lo es y así es sucesivamente.” Acta 05 de la CEMPF. Jueves 22 de agosto de 2002

CEMPF sea totalmente inclusiva, y se puede argumentar que muchos de los sectores presentes lograron ese espacio en función de sus características como grupos de presión, ya sea por su poder en cuanto a membresía y capacidad de movilización o su poder económico.

En cuanto a la tensión inclusión de criterios versus tiempo para la toma de decisiones, parece ser una posición que se toma a partir de un criterio de poder que determina hasta donde se tiene un grado aceptable de inclusión y cuando es menester llegar a una decisión.

#### **7.4 Etapa IV: Trabajo de la Comisión Especial Mixta para el Pacto Fiscal. Primera etapa propositiva y de negociación durante el plazo establecido (25 de agosto - 1 de octubre 2002.)**

La presente etapa de estudio de la coyuntura, describe y analiza lo acontecido durante el trabajo comprendido entre las sesiones 06 y 19 de la CEMPF, en un primer periodo de trabajo posterior al diagnóstico, donde da inicio un proceso de propuestas para elaborar el Plan de Contingencia Fiscal. En estas sesiones se identificaron 3 sub etapas correspondientes a los distintos momentos de esta etapa IV. La presente etapa es la que contiene mayor número de sesiones en su periodo de estudio. El análisis de la etapa se realizó de forma cronológica a partir del estudio de las tres sub etapas. En las sesiones aconteció lo siguiente:

##### **1) Inicio de la discusión del proyecto.**

###### **Sesión 06. Lunes 26 de agosto de 2002**

- Discusión sobre los mecanismos de difusión de la información de la CEMPF
- Inicio de la discusión por el fondo del proyecto. Se propone y decide que en la siguiente sesión las fracciones y sectores representados expresaron sus conclusiones del diagnóstico y sus propuestas concretas con las medidas de contingencia.

###### **Sesión 07 Jueves 29 de agosto de 2002**

- Los actores —excepto UCCAEP y el ML por falta de tiempo— plantean sus propuestas, según lo acordado en la sesión anterior.

###### **Sesión 01<sup>1</sup> Lunes 02 de setiembre de 2002**

- Exposición del Contralor General de la República, Luis Fernando Vargas.

---

<sup>1</sup> Esta se consideró sesión de trabajo y se incorporó al Expediente, como sesión de trabajo No. 1 realizada el lunes 2 de setiembre, en razón de que por haberse dado inicio el periodo de sesiones ordinarias no era posible trabajar de forma oficial.

**Sesión 08 Jueves 05 de setiembre de 2002**

- Exposición de las posturas de la UCCAEP y del Movimiento Libertario.

**Sesión 09 Lunes 09 de setiembre de 2002**

- Se recibe en audiencia a los miembros de la Comisión de Control de Gasto Público nombrada por el Poder Ejecutivo, presidida por Oscar Barahona Streber.

**Sesión 10 Jueves 12 de setiembre de 2002**

- Los diputados del PUSC presentan un primer texto base para el Plan de Contingencia.

**Sesión 11 Lunes 16 de setiembre de 2002**

- Se discute la moción del PUSC sobre un texto base para el Plan de Contingencia. Luego de un debate, el texto es rechazado.
- EL PLN presenta un nuevo texto el que es aprobado con el apoyo del PAC.

**Sesión 12 Jueves 19 de setiembre de 2002**

- Se recibe en audiencia al Ministro de Hacienda. Propuso la meta de que el Plan de Contingencia debe recaudar 100 mil millones de colones.

**Sesión 13 Lunes 23 de setiembre de 2002**

- La subcomisión que trabajó el tema de la Agencia Nacional de Administración Tributaria (ANAT) presentó un informe.
- Se presentó, modificó y aprobó una moción tendiente a solicitar más información al Poder Ejecutivo.
- Se aprobó un nuevo texto base para el Proyecto de Contingencia Fiscal.
- Se presentó una moción que busca determinar el monto para el proyecto. Se retira, y se presenta una nueva que es aprobada.
- Se recomienda al Ejecutivo crear una comisión para recibir denuncias sobre evasión tributaria.

## **2) Proceso Técnico de elaboración**

### **Sesión 14 Extraordinaria Miércoles 25 de setiembre de 2002**

- Se conocen mociones de carácter técnico que pretenden darle forma al texto sustitutivo.

### **Sesión 15 Jueves 26 de setiembre de 2002**

- Continúa proceso de mociones para definición del texto.
- Se presenta el informe de la subcomisión que estudió las reformas al Código de Normas y Procedimientos Tributarios y al Código de Comercio.
- Se genera una discusión sobre la claridad del texto actualizado por las mociones.

### **Sesión 16 Extraordinaria Jueves 26 de setiembre de 2002**

- Se conocen mociones para modificar el texto.
- Aprobada moción que define el monto del Plan de Contingencia (60 mil millones de colones por nuevos ingresos, 40 mil millones por otras medidas).

## **3) Decisión del monto para el proyecto y pugna por el proyecto**

### **Sesión 17 Extraordinaria Lunes 30 de setiembre de 2002**

- Se trabaja sobre un nuevo texto base que surge luego de las modificaciones hechas vía mociones.
- El viceministro de Hacienda hace una exposición sobre las estimaciones y cálculos del proyecto.
- La CEMPF plantea la necesidad de más información sobre las estimaciones.

### **Sesión 18 Extraordinaria Lunes 30 de setiembre de 2002**

- El equipo del Ministerio de Hacienda expone más información sobre las estimaciones de los tres componentes del Plan de Contingencia.
- Se tienen presentadas 63 mociones
- Las mociones se dispensan del trámite de lectura, y se inicia una pugna por el uso del tiempo para discutir las mociones.

### Sesión 19 Extraordinaria Martes 01 de octubre de 2002

- Se empiezan a conocer las mociones restantes.
- Se abre un debate de los actores participantes en cuanto a la situación de estancamiento del proceso de la CEMPF
- Se prorroga el plazo de la comisión para dictaminar en ocho días naturales.

#### 7.4.1 Inicio de la discusión del proyecto.

En la sesión 06, el Presidente de la CEMPF solicitó que la discusión se centrara en el Plan de Contingencia Fiscal<sup>1</sup>. Víctor Morales del cooperativismo propuso una moción que distintos diputados la presentaron. Dicha moción fue la siguiente:

- Moción N° 04-06 de varios diputados:

“Con el propósito de cumplir con la metodología adoptada, de manera unánime, por esta Comisión y considerando que con el conocimiento del expediente # 14826, Proyecto de Ley de Emergencia Fiscal se inicia el proceso de presentar y considerar medidas concretas, se propone: ‘Dedicar al menos una sesión exclusiva para que las fracciones representadas, en esta Comisión así como los representantes de los sectores productivos y laborales, en su condición de asesores, expresen formalmente las conclusiones de la fase diagnóstica y sus propuestas concretas relacionadas con las medidas de contingencia.’”

Morales lo justificó de la siguiente manera:

*“Quisiera recordar la utilidad que tuvo la primera sesión de trabajo de esta Comisión, cuando se estableció la metodología en la cual nos íbamos a insertar, para sacar de buena manera el cometido que nos estableció el Plenario Legislativo... No podríamos decir que el diagnóstico ya está concluido, pero nos parece que sí contribuiría mucho a la Comisión, que vayamos expresando la voluntad política de ir concluyendo.”*<sup>2</sup>

De esta manera se decidió que en la siguiente sesión #7, los actores expusieran sus posiciones. Esta decisión lo que consigue es que antes de iniciar un proceso propositivo, cada uno de los actores presentes deban exponer sus posiciones sobre el tema. Desde la

<sup>1</sup> Acta 06 de la CEMPF. Lunes 26 de agosto de 2002. P.17

<sup>2</sup> *Ibid.* P.34

perspectiva de la democracia deliberativa, este ejercicio resulta en la visibilización de las posiciones y propuestas políticas de los actores, de forma pública y abierta, no sólo ante los otros actores sino en un hecho público.

A continuación, por la relevancia del análisis, se presentan las posiciones y propuestas de los distintos actores. Las posturas se presentan en el mismo orden en que fueron expuestas en la CEMPF, y se compilan a partir de las intervenciones de los representantes. En el caso del Foro Agropecuario, se adelantaron a la moción y presentaron un documento de diagnóstico en la sesión 6.

Vale la pena recalcar que las disertaciones fueron muy disímiles en los puntos que abordaron, en su contenido así como en su forma, sin embargo se hace un esfuerzo por ubicarlas en un plano comparativo dividido por categorías similares.

## — Propuesta de Foro Agropecuario <sup>1</sup>

### Premisas

- Expresaron que era visible la existencia de un serio problema fiscal.
- Señalaron que había una relación clara, directa y vinculante, entre el problema fiscal, el problema económico y las políticas monetarias. Estos temas se juntan entre sí, para dar como resultado una alta inflación, devaluación, intermediación financiera mayor del 10%; crecimiento de la deuda y desaceleración de la producción; un empobrecimiento acelerado de la zona rural, una baja en la calidad de vida de los costarricenses y enriquecimiento acelerado de pequeños segmentos de la sociedad.
- “Estos resultados son producto de una política económica, cuyos actores son visibles: Banco Central y Consejo Económico, que han estado bajo los mismos conceptos de dirección en los últimos dieciséis años.”
- “Los propósitos de dicha política son: debilitamiento de las instituciones públicas con altos grados de improductividad, inconsistencia de la dirección política interinstitucional, sistema financiero público en dudoso estado, Banco Central casi sin patrimonio, bancos comerciales del Estado perdiendo mercado, sistema de créditos impropio para el crecimiento de la pequeña y mediana empresa, reformas

---

<sup>1</sup> *Ibid.* P.29-31 **Elaborado a partir de la exposición de Ulises Blanco**

financieras de apertura del sector financiero no privado ofreciendo condiciones adecuadas a la banca comercial pública, para que compita en igualdad de condiciones, privatización del sistema financiero sin retribución clara para la sociedad costarricense, dádivas innecesarias e increíbles a sectores económicamente poderosos. Criterios políticos diversos, en cuanto al rumbo que debe tomar la sociedad costarricense.”

**Recomendaciones:**

- Mejorar los sistemas de recaudación, en todos los niveles e incluso, aumentar las sanciones.
- Negociar la deuda interna.
- Redireccionar el gasto público, revisando cada institución, en cuanto a sus propósitos, su productividad, su dirección y control.
- Realizar las reformas financieras necesarias que le garanticen estabilidad al Banco Central y la posibilidad de que los bancos comerciales públicos compitan en igualdad de condiciones.
- Crear nuevos instrumentos que reactiven la economía en propiedad de los costarricenses y en función de la micro, pequeña y mediana empresa. Crear un verdadero banco de desarrollo de la producción, crear consorcios de economía mixta para hacerle frente al desarrollo infraestructural nacional y actividades que aceleren la producción de bienes y servicios de consumo nacional e internacional.
- Aprobar los impuestos que sean necesarios favoreciendo el gravamen a la renta más que a cualquier otra iniciativa.

La posición del Foro Agropecuario centró su interés en establecer la existencia de un problema fiscal integrado a otros problemas económicos y sociales los cuáles son producto de una dirección política que ha prevalecido en el país desde los últimos 16 años. Este grupo consideraba que había una problemática fiscal. Favorecían la recaudación, así como la aprobación de impuestos con énfasis en el de renta.

En dos puntos adicionales, consideran que no se hacía un uso adecuado del gasto público, por lo que creían necesario revisarlo. Vinculado a lo anterior, consideraban que

debía reactivarse la economía, en función de que el gasto público se dirigiera a desarrollar las pequeñas y medianas empresas y a crear la banca de desarrollo.

En este sentido se muestra interés por que el Estado contribuya en el desarrollo de la producción agrícola, donde sus instituciones sirvan a este objetivo, así como los dineros que se asignen a estas tareas.

## — Postura del Grupo de la Tercera República<sup>1</sup>

### **Premisas**

- Reconocen desequilibrios que ameritan medidas contingentes, así como medidas estructurales a partir de un déficit fiscal del 4.7% de Producto Interno Bruto (PIB).
- Explicaron que se debía lanzar un mensaje a la ciudadanía de no “satanizar” el gasto público pues dinamiza la economía.

### **Objetivo del Plan de Contingencia Fiscal**

- Aplicar medidas temporales para aliviar el déficit fiscal. Aplicar un Plan de Contingencia que de respiro a las finanzas públicas así como abrir una ventana para una reforma estructural.

### **Propuestas**

- Reestructuración de la deuda del país con el proyecto ya aprobado en Plenario Legislativo.
- Mejorar el manejo de la Tesorería Nacional sobre el Presupuesto Nacional, en virtud de la preocupación por el porcentaje del presupuesto que no se ejecuta.
- Mejorar la recaudación desde Tributación Directa así como aduanas.
- Poner atención al déficit del Banco Central.

### **Requisitos de nuevos tributos**

---

<sup>1</sup> Posición conjunta de la Cámara de Exportadores de Costa Rica, la Asociación Nacional de Empleados Públicos, la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum, el Movimiento Solidarista y el Consejo Nacional de Cooperativas. Acta 07 de la CEMPF. Jueves 29 de agosto de 2002. P.13-18 **Elaborado a partir de la exposición de Doris Ostelof**

- Debían ser progresivos, que permitieran el aporte solidario de los que más tienen para la contingencia.
- Temporales, que los impuestos nuevos no fueran de una temporalidad mayor a uno o dos años, a lo máximo.
- Que sean posibles de cobrar por la actual administración tributaria y, si es necesario, dotarla de los recursos necesarios de forma inmediata para que así lo hagan.

### **Prioridades para el país según el Grupo de la Tercera República**

- Generación y utilización del conocimiento, que tiene que ver con toda la reforma educativa.
- La economía de dos motores; poder tener tanto una producción para el mercado externo como una producción para el mercado interno, “porque este ha sido abandonado por muchos años y la mayoría de las unidades productivas de este país están dedicadas al mercado interno. Nuestra idea es reactivar tanto la producción para el mercado externo como para el mercado interno.”
- Que exista la posibilidad de una redistribución de oportunidades desde el punto de vista de la política social.
- Además alegaron que ya habían sido definidos los principios generales de la CEMPF con la moción N°08-02 aprobada en la sesión 02 y lo que restaba era definir los principios específicos.
- Señalaron que no creen en un déficit fiscal igual a cero.

El Grupo de la Tercera República consideraba que existía un problema fiscal. Sobre el tema del gasto público, sostuvo que en sí, no debe verse como un elemento negativo. Asimismo, apoyan una mejor recaudación.

El Grupo de la Tercera República vislumbraba el Plan de Contingencia no como un objetivo en sí mismo, sino como la apertura de una oportunidad política, para aliviar la situación fiscal, pero principalmente para que se contara con el tiempo necesario para hacer las reformas estructurales, en un escenario en el que ellos también participarían.

Relevante notar que no proponen nuevos tributos para la contingencia dejando la iniciativa de esto a otros actores, pero sí delimitan las características que estos deberán tener (temporales, de carácter solidarios/progresivos, y que sean cobrables). En su exposición también expusieron su agenda de grupo.

## — Postura del Partido Acción Ciudadana (PAC) <sup>1</sup>

### Premisas

- Legitimaron que “...el régimen democrático fundamenta su existencia en el diálogo para la negociación de intereses diversos y conflictivos, y para la toma de decisiones.”
- Sobre la CEMPF: “Esta forma privilegiada de hacer política tiene su máxima expresión parlamentaria en el mecanismo de la Comisión Mixta que posibilita la interrelación horizontal de diputados, diputadas, sociedad civil organizada y el Poder Ejecutivo.”
- El PAC reconoció la existencia y magnitud de la crisis fiscal. “Esta crisis...se caracteriza por la alta irracionalidad en la gestión del gasto, la ausencia de rendición de cuentas, la injusticia tributaria y la injusta estructura tributaria, la falta de credibilidad en el sistema, la insuficiencia de mecanismos para el control de la evasión y elusión tributaria, las deficiencias en la política económica (tanto fiscal como monetaria), y la inequidad en el sistema de pensiones.”
- Sostuvieron que la crisis representa un problema nacional porque afecta y atenta contra la inversión social, la productividad del país y los esfuerzos de lucha contra la pobreza.

### Sobre el Proyecto de Emergencia Fiscal del Gobierno

- “El diagnóstico presentado ante la Comisión Mixta en las distintas audiencias pone en evidencia la ausencia de interpretaciones homogéneas y falta de claridad sobre la magnitud real del déficit, sobre las estimaciones cuantitativas respecto a

---

<sup>1</sup> Acta 07 de la CEMPF. Jueves 29 de agosto de 2002 P. 32-36 Elaborado a partir de la exposición de la diputada **Margarita Penón**

los ingresos necesarios para solventar temporalmente la crisis, y sobre en qué y cómo se aplicarán esos ingresos.”

- “Partiendo de las estimaciones del Gobierno en relación con un déficit estimado en 4,7% del PIB a finales de este año, y el requerimiento de disminuir en un Plan de Emergencia el déficit en un 2% del PIB; rechazamos la pretensión del Ejecutivo de solventar el 50% del déficit fiscal en un mes plazo, lo que a todas luces nos parece una medida de “*shock*” que el Partido solo visualiza como viable a través de un mecanismo permanente e integral, y no en medidas temporales.”
- “No aceptamos el Plan de Emergencia Fiscal del Gobierno ya que constituye una versión simplificada del Proyecto de Ordenamiento Fiscal, cuyas propuestas son de carácter estructural y permanente, que lejos de introducir transformaciones hacia una justicia tributaria, reproducen y refuerzan la estructura regresiva en perjuicio de los sectores más vulnerables de la población, como es el caso de los pequeños y medianos productores.”
- “Estamos dispuestos a valorar en contingencia el impuesto a las personas jurídicas, el cual la fracción considerará en la medida que la tarifa del Impuesto establezca una verdadera escala diferenciada por el capital social y no como se presenta en dicho proyecto.”

#### **Características para un Plan de Contingencia:**

- **Compromiso ético-administrativo:** la implementación paralela de acciones contra la corrupción, el despilfarro de los fondos públicos y la impunidad.
- **Solidaridad:** aplicación de una lógica distributiva que implica, desde los contribuyentes, un sacrificio tributario diferenciado en razón de los bienes e ingresos que poseen, y desde el Estado una redistribución de los ingresos equitativa de acuerdo a las necesidades y prioridades de desarrollo humano.
- **Temporalidad:** Rechazo a un plan que tenga vigencia limitada en el tiempo.

- **Parcialidad:** implica que no pueden exclusivamente darse la conversión minimizada de las medidas estructurales contenidas en el proyecto de Ordenamiento Fiscal.
- **Transparencia:** implementar con claridad sobre los resultados concretos y cuantificables que se espera obtener de la medida.

### **Propuestas sobre un Plan de Contingencia Fiscal.**

#### **a. Medidas no tributarias:**

- **Un Plan de amnistía tributaria** que convocaría a los morosos al pago del principal, perdonándoles los montos correspondientes a intereses, multas y sanciones. Esta medida se sustentaba en la cartera de morosidad en perjuicio de la Hacienda Pública. La cartera de cobro administrativo reportaba para los períodos 1999-2000-2001, 24.791 casos ingresados para un monto aproximado de veintidós mil millones de colones.
- Seguimiento en el marco de la Comisión Mixta, a los resultados de la Comisión de Control y Ordenamiento del Gasto y Rendición de Cuentas del Ejecutivo.
- Creación y puesta en funcionamiento de las Comisiones Especiales Investigadoras propuestas al Plenario, de modo que acompañen la acción del Poder Ejecutivo a través del ejercicio del control político, haciendo señalamiento del significado monetario, que cada una de esas circunstancias representa para el Estado y sus habitantes.
- Revisión de las exoneraciones existentes.
- Revisar los mecanismos de recaudación y la gran evasión existente; definiendo y aplicando a corto plazo medidas correctivas que favorezcan la eficiencia fiscal.
- Revisión de la sub ejecución del presupuesto de los períodos 2002-2003.
- Concretar a corto plazo los aspectos operativos y legislativos que pongan coto efectivo a la defraudación aduanera.
- Seguimiento a los acuerdos que se logren en el marco del proyecto aprobado sobre Reestructuración de la Deuda Interna que generaría aproximadamente 35 mil millones de colones.

- Revisión de la política monetaria y de sus principales componentes (Redescuento, Encaje Mínimo Legal y Operaciones de Mercado Abierto).

**b. Medidas tributarias**

- “El PAC cree que la emergencia fiscal debe ser corregida, en el ámbito de las medidas tributarias, solamente con impuestos directos que graven la riqueza y el ingreso, las cuales deberán ser cuantificadas previamente, con una vigencia no mayor de 360 días, al cabo de los cuales vencerán de pleno derecho (por ejemplo, sobretasa única del 15% al impuesto de renta de empresas, incremento de impuesto aplicable a moteles y casinos).”
- El Ministerio de Hacienda conoce cuáles son los sectores de la economía que, en virtud de la legislación vigente, no contribuyen en la medida de sus posibilidades a las necesidades del Estado para cumplir con sus obligaciones. **Conviene entonces que el Poder Ejecutivo proponga medidas que compensen esa desigualdad.**
- “Confirmamos nuestra disposición al diálogo y a escuchar medidas no tributarias y tributarias justas, viables y en la lógica de los principios expuestos.”
- “Instamos a construir colectiva y proactivamente este proceso a través de la Comisión Mixta, en tanto constituye el espacio legítimo de la negociación política.”

El PAC reconoció el problema fiscal, y a la vez en su exposición abordó la necesidad del diálogo y la participación de la sociedad civil. Esto a partir de una posición ideológica de partido, en virtud de que la comisión especial mixta es producto de una iniciativa impulsada con el auspicio del PAC a partir de lo propuesto por el Grupo de la Tercera República.

El PAC hace explícito que rechaza el Plan de Emergencia Fiscal, y lo justifica ya que este tiene propuestas permanentes y estructurales. Lo anterior estaría en contraposición con la idea de visualizar el Plan de Contingencia como una ventana para la construcción de reformas estructurales.

En cuanto a los lineamientos para un Plan de Contingencia Fiscal, el PAC y la Tercera República mantienen una consonancia entre los principios de temporalidad, solidaridad, a los que el PAC agrega el principio ético, vinculado a su agenda de partido. El PAC profundiza en la propuesta de medidas no tributarias, sin embargo deja la iniciativa de las medidas tributarias al oficialismo.

Es relevante el condicionamiento que hace el PAC de los temas de la CEMPF, con un tema paralelo de esa coyuntura en el Plenario que es la creación de las Comisiones Especiales Investigadoras.

## — Postura del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) <sup>1</sup>

### Premisas

- “Para el PUSC cualquier medida de carácter fiscal tiene un principio fundamental y básico, cual es el principio de la solidaridad social. El Estado tiene un fin fundamental y es servirle al ser humano, servirle a la gente.”
- “Para el PUSC el gasto público tiene fundamental importancia en cuanto cumpla con esos fines y a la calidad en la que se expresa conduzca al bienestar de las personas, al bienestar de la gente.”
- Existen dos tipos de medidas: 1.) reducciones sustanciales en el gasto o 2.) nuevos ingresos al Estado. **“Las reducciones sustanciales en el gasto no son medidas que se puedan acordar en un mes, son medidas que requieren de una amplia discusión, de un acuerdo nacional. Para el PUSC, lo anterior se daría una vez aprobado el dictamen del Plan de Contingencia Fiscal y escuchando las opiniones de todos los sectores del país.”**

### Meta para el Plan de Contingencia Fiscal

- “Ello nos lleva a la necesidad de un plan de contingencia fiscal, que consideramos debe generarle al Gobierno de la República alrededor de **cien mil millones de colones.**”

---

<sup>1</sup> *Ibid.* P.36-40 Elaborado a partir de la exposición del diputado Mario Redondo.

### Propuestas

- Para el PUSC, el Plan de Contingencia Fiscal debe tener **naturaleza temporal** y cuyas medidas de carácter tributario tiene que tener un plazo determinado de acción, en tanto se trabaja en las medidas estructurales que compartimos.
- “Creemos en la necesidad de establecer **una sobretasa, que puede estar entre un 5% y un 10% en el impuesto de la renta a las empresas**”.
- “Compartimos la propuesta del Gobierno de la República, **en un impuesto a las sociedades anónimas**, que debe ser un impuesto escalonado, **con un promedio aproximado de doscientos dólares.**”
- “Proponemos un impuesto de **mil dólares por mesa en casinos y por terminales de computadora en salas de apuestas.**”
- “Compartimos y apoyamos la propuesta del Partido Acción Ciudadana, **para declarar una amnistía tributaria**, que, sin condonar el principal, le permita a las personas un arreglo, evitando el pago de multas e intereses. No obstante, hemos hecho estudios y especialistas en la materia nos indican que esto podrá generar alrededor de tres mil millones de colones, lo cual, para la suma que hemos hablado en proporción a esto, es un porcentaje muy bajo.”
- “**Estamos proponiendo un impuesto de cien dólares anuales al uso de los aparatos celulares**, por utilización del espectro electromagnético por parte del Estado.”

El PUSC enfatizó su propuesta en que debían existir recursos para cumplir con los objetivos del Gobierno. Además, señaló la inflexibilidad de gasto existente en el presupuesto de la República, lo que justifica no sólo adoptar medidas en cuanto al tema del gasto, sino la necesidad de nuevos ingresos, lo cual denota su interés por éstos.

En su exposición manifiestan la meta fiscal de **¢100 mil millones de ingresos** por el Plan de Contingencia, y propone una serie de tributos para alcanzarlo.

## Postura Partido Liberación Nacional (PLN) <sup>1</sup>

### Premisas

- “No hay ningún país desarrollado —tomen ustedes las estadísticas de las Naciones Unidas— que no tenga una carga tributaria elevada. No existe ningún país moderno, con movilidad social, con oportunidades, en el cual el Estado no juegue un papel fundamental.”
- “Partiendo entonces de este principio, nuestro pensamiento es que el Estado, el Gobierno, tiene necesariamente que destinar ingentes recursos a la educación, a la salud pública, a la infraestructura, a la seguridad, a la disminución de la pobreza y a otros campos sociales.”

### Posición

- **Reducción del gasto.** “No voy a repetir todo lo que aquí se ha dicho en relación al gasto, la racionalidad en el gasto, muchas veces la gente que decía: *“bueno, rebajemos el gasto”*, entonces uno le dice: *“aquí está el presupuesto, rebájelo”*.”
- “Es cierto que es difícil rebajar el gasto, porque los vicios del gasto están institucionalizados, **pero eso no implica que nosotros vayamos a poner impuestos sin entrarle a los problemas estructurales del gasto**, algunos de los cuales están contemplados en las propuestas legislativas que aquí nos han enviado.”
- “Pero la posición de mi Partido... es que **aprobemos las leyes**, que no dejemos de ninguna manera las leyes a un lado, **referentes a la racionalización del gasto**, a la disminución de los disparadores del gasto, que están institucionalizados y que por esto es difícil de inmediato recortar el gasto.”

### Medidas tributarias

- “El impuesto de la renta de este país... representa un 3% del producto, no llega al 3%, es más grande el déficit que lo que se recauda por el impuesto de la renta.”
- “El problema que hay con el impuesto de la renta es que es pésimo el que tenemos, es muy malo; no es tanto las tasas, esas están bien, lo que es malo son

---

<sup>1</sup> *Ibid.* P.41-47 **Elaborado a partir de la exposición del diputado Bernal Jiménez.**

los agujeros que tiene. Por lo tanto, **nosotros apoyamos una reforma al impuesto de la renta**. Tener esa cantidad de impuestitos aquí, que los teléfonos, etc., es algo absolutamente inconveniente, desde el punto de vista administrativo.”

- **“En cuanto al impuesto de ruedo, si quieren pongan los autos de lujo**, allá los que tienen o tenemos un auto del lujo, que paguemos más, no importa, pero no a los “estornacos” esos que se traen, de segunda, que los usa la clase media, para qué los vamos a gravar.”
- **“... nos oponemos al gravamen sobre los automóviles de la clase media**, que está metido ahí como impuesto y nos oponemos al impuesto de la gasolina.”
- **“Estamos de acuerdo en un impuesto de la renta, pero nuestra declaración es global, si me presentan un impuesto de la renta similar al que existe lo vamos a votar en contra.”**
- **“En síntesis, el futuro —en la parte estructural— tiene que fundamentarse en dos tributos, como cualquier país moderno: el impuesto de la renta —que alcanza el 80% en algunos países y aquí, menos del 20% de los ingresos y menos del 3% del PIB— y el impuesto de valor agregado.”**
- **“De los casinos —aquí voy a hablar a nombre personal— creo que se deben eliminar, por moral del país. Por moralidad los deberíamos quitar y si se tienen que quedar que sea uno, pero con ciertas características, no digamos como los de Montecarlo, pero por ahí. Mi tesis personal es eliminar los casinos.”**
- **“La amnistía tributaria está bien.** Es un instrumento que siempre se utiliza. Mucha gente no paga, porque se espera a que llegue la amnistía tributaria. Sin embargo, no nos opondríamos a eso.”

El PLN reconoce la necesidad de que el Estado obtenga ingresos vía impuestos para cumplir con sus objetivos. Sin embargo ponen énfasis en la revisión del gasto público como condición antes de entrar a conocer impuestos. El PLN dejó también la iniciativa de propuesta de impuestos al PUSC, pero sí se pronunció en cuanto a los impuestos que ya se habían mencionado como posibilidades.

## Postura de la UCCAEP <sup>1</sup>

### Premisas

- “Partiendo de ese diagnóstico, nosotros proponemos este pacto que denominamos Pacto de Solidaridad Social (PASOS)”
- “El diagnóstico demuestra que el Estado costarricense está en crisis y que no es solo el Gobierno de la República ni son solo las finanzas del Gobierno Central y que, por lo tanto, el problema fiscal es tan solo una expresión de un fenómeno estructural mucho más profundo que es la crisis del Estado costarricense.”
- “La dinámica legislativa exige una discusión amplia y prolongada, la percepción de UCCAEP es que el país no cuenta con el tiempo necesario para discutir las reformas estructurales, con un desequilibrio macroeconómico de la magnitud del que tenemos actualmente.”
- “Parece inevitable buscar medidas de alivio temporal, en materia fiscal, para que el costo social y económico del ajuste no sea tan elevado y se distribuya de una manera más equitativa.”

### Principios para medidas

- **Equidad.** El costo del ajuste debe ser progresivo. Cada quien paga según sus posibilidades.
- **Balance.** “Nosotros no aceptamos que la solución al problema fiscal sea solo impuestos. A nosotros nos parece que sería absoluta y totalmente injusto que toda la carga de un desequilibrio fiscal como el que hoy tenemos, se recargue sobre las espaldas de los contribuyentes, exclusivamente.”
- “Tienen que haber medidas de ingresos, pero también medidas de contención de gasto y una lucha frontal contra la evasión, el contrabando y la informalidad.”
- **Transparencia.** “Es fundamental que los acuerdos que se adopten tienen que ser acuerdos medibles y verificables.”

---

<sup>1</sup> Acta 08 de la CEMPF. Jueves 05 de setiembre de 2002. P. 6-18 Elaborado a partir de la exposición de Álvaro Ramírez.

- “Carácter **temporal** y con una vigencia máxima de un año, con el objetivo de evitar adoptar medidas que son parches. Parches que después se convierten en medidas permanentes y se posponga la discusión del tema estructural.”
- Concepto de **neutralidad en relación con la producción**, “porque gravar la producción no solo tiene graves efectos distributivos, especialmente para las empresas de menor tamaño relativo, sino que al final de cuentas podrían tener la consecuencia de disminuir la tasa de crecimiento de la economía y, en consecuencia, eso afectaría negativamente las posibilidades de recaudación de la propia Hacienda Pública.”

#### **Solución de contingencia de tres componentes.**

- “Un primer componente en el que **los empresarios** y los demás contribuyentes que estén en capacidad de aportar recursos adicionales, **aporten impuestos solidarios y temporales para que carguen con una parte del sacrificio fiscal**. Quiero enfatizar que los empresarios están dispuestos a ser parte importante en la solución y son ellos los que van a ofrecer y lo hacen a través de esta propuesta, asumir parte de ese sacrificio en aras de solucionar el problema temporal y de contribuir de manera solidaria con los problemas del país.”
- “Un segundo componente fundamental, **un compromiso de la administración y de los administrados para combatir frontalmente la evasión, el contrabando y la informalidad**. Fundamental dentro de ese Plan de Contingencia es que se tomen medidas decisivas para combatir de manera frontal este problema de la evasión tributaria.”
- “El tercer compromiso es **un compromiso del Gobierno y de los trabajadores del sector público para contener el crecimiento del gasto público en el año 2003**. “El objeto de este plan es que todos tenemos que asumir compromisos y por eso lo hemos llamado Pacto de Solidaridad Social, porque esto no se resuelve sin el concurso de todos y aquí, nadie con capacidad de pagar debe esquivar su responsabilidad con el país.”

### Cuatro medidas concretas

- “Que se grave con un impuesto solidario de renta a los empresarios, a los profesionales, a las empresas públicas y a las cooperativas. Actualmente, las cooperativas no pagan impuesto sobre la renta y nos parece que dentro de un afán de solidaridad con el país es muy importante establecer un impuesto solidario en materia de renta, para que —por una sola vez— hagamos todos un sacrificio... Nosotros creemos que debemos pagar todos. No solo las empresas privadas, sino también las empresas públicas. Deben pagar los profesionales liberales, las cooperativas que actualmente no están gravadas con el impuesto sobre la renta y también, aquellos asalariados con ingresos superiores al millón de colones mensual.”
- Gravar las manifestaciones de riqueza, por ejemplo, **los vehículos de lujo que es una forma**. El gravamen de la propiedad de vehículos, podría aumentarse en una tarifa de hasta un 50%.
- Gravar las pensiones de lujo con cargo al Presupuesto Nacional, “no es posible exigir sacrificios a los contribuyentes, para subsidiar a los pensionados o para subsidiar pensiones de lujo”.
- **Un impuesto a los suscriptores de la televisión pagada** —televisión por cable y televisión vía satélite—, “son personas con cierta capacidad de pago y podrían aportar y contribuir en esta etapa, como medida de contingencia.”

### Otras observaciones

- En principio **darían el aval a la propuesta en materia del impuesto de doscientos dólares a las sociedades inscritas en el Registro Nacional**.
- Metas: “De estas medidas, treinta mil millones serían aportados por las propuestas que hoy presenta la Unión de Cámaras y creemos que las medidas que estaban ya planteadas en esta Comisión, aproximadamente, podrían acercarse a los cuarenta mil millones de colones. Sobre las propuestas del sector empresarial, en impuestos sobre la renta, es el que más ingresos generaría.”
- **Informalidad:** los “empresarios enfrentan su peor competencia de aquellas personas que están en la informalidad, que no pagan impuestos, que evaden, que

utilizan bienes de contrabando... si le vamos a pedir al sector empresarial que se sacrifique lo mínimo que esperaríamos es que el Estado, también, haga un esfuerzo por combatir esos evasores... La única manera de acabar con eso es meter a la cárcel a quienes evaden y la legislación actual lo permite.”

- Solicitar al Gobierno de la República, un compromiso firmado por el Presidente de la República y el Ministro de Hacienda, **y se comprometan a que el gasto público en el año 2003, no va a superar el 17% del PIB.**
- Exigir un compromiso del lado del gasto público, al Gobierno de la República y los sindicatos del sector público. **Limitar el crecimiento del gasto por un lado congelando las plazas por un año. Limitar la petición de ajuste salarial para el año 2003 a la inflación.** “Pedimos, simple y sencillamente, que por un año los salarios no crezcan más que la inflación.”
- **La mitad de la solución vía ingresos, la mitad vía recorte de gastos,** para que sea una fórmula equitativa, justa.
- “Con esa cuota de contribución queremos y creemos tener la autoridad moral, también, para pedir sacrificios a otros sectores.”
- “En el ámbito de la Unión de Cámaras existe una preocupación profunda por el impacto que podría tener el aumento en el **encaje mínimo legal**, especialmente, si se regresa del 5 al 15%. Ese impacto, sobre todo, se va a sentir en la banca pública. El Gerente del Banco Central explicó que si el encaje mínimo no hubiera bajado, el Banco Nacional, en lugar de ganancias de dos mil millones hubiera tenido pérdidas de tres mil millones, lo que hubiera implicado en ajustes de las tasas activas.”

En el caso de UCCAEP, presentan una propuesta denominada “Pacto de Solidaridad Social (PASOS)”. Reconocen la crisis fiscal y a la vez conciben el Plan de Contingencia Fiscal como una medida temporal que permita hacer la reformas estructurales.

En sus principios para el Plan de Contingencia, coinciden con otros actores en colocar la progresividad y la temporalidad. Además agregan que no sólo puede ser con base en impuestos, sino que debe incorporar otras soluciones. También muestra

preocupación en razón que las medidas puedan afectar la producción o a las empresas de “menor tamaño relativo”

Parten de que los empresarios harían un gran aporte en los ingresos, por lo que el Gobierno y el sector público y cooperativo también deberían hacer esfuerzos, ya sea reduciendo gastos o contribuyendo con ingresos. En este contexto también piden un combate contra la informalidad.

Desde UCCAEP sí proponen impuestos, por ejemplo a la suscripción de televisión por cable, impuesto no propuesto antes por ningún otro grupo.

## **Postura del Movimiento Libertario (ML) <sup>1</sup>**

### **Premisas**

- “Desde hace muchas décadas se han aprobado paquetes, supuestamente, para que los ricos paguen como ricos y los pobres como pobres y se solvante la crisis fiscal definitivamente. Esta denuncia da en la cara de los aumentadores de impuestos.”
- “El pretexto de la progresividad impositiva se convierte en lo que siempre ha sido una columna de humo... El esquema redistributivo perverso de nuestro sistema fiscal traslada recursos de los pobres hacia los ricos, al revés de lo que públicamente se dice.”
- “Mientras no se eliminen los privilegios de los grupos de presión; mientras se sigan incrementando el empleo público y los salarios desaforadamente, no puede hablarse con seriedad de impuestos progresivos.”

### **Postura**

- “El Movimiento Libertario tiene que decir no al mercantilismo añejo y empobrecedor; no a la pesada receta de reglamentación y legislación estatales a favor de carteles y monopolios, utilizando el nacionalismo como pretexto. No al uso del Estado para tranzar, por medio de los funcionarios públicos, las más variadas concesiones en contra de los intereses de la mayoría.”
- En el tema de la **informalidad**. “Hay dos maneras de atacarla. Una es metiendo a la cárcel a esa mayoría que está en la informalidad, a todos los vendedores de la

---

<sup>1</sup> *Ibid.* P 19-38 Elaborado a partir de la exposición del diputado Federico Malavassi.

calle... tratando de hacer alguna cuestión para salir adelante. Esa es una manera de acabar con la informalidad: meterlos a todos a la cárcel. Otra manera es racionalizar el tema jurídico; racionalizar el tema estatal —precisamente— para que haya inclusión.”

- **“El Gobierno no ha presentado un Plan de Emergencia sino un paquete de medidas impositivas de largo plazo.”**

### **Propuestas**

- **Desregular activamente para incentivar la creación de riqueza** y la participación de los actuales sectores informales.
- “El régimen de pensiones debe reformarse para que cada costarricense tenga una pensión mínima igualitaria y no se recargue el erario público con más privilegios mercantilistas.”
- **“La baja en los impuestos de los vehículos es de fundamental interés**, no solo para la Hacienda Pública que verá incrementados sus ingresos sino, también, para los costarricenses.”
- **“La apertura de los seguros**, también, favorecerá el empleo y el desarrollo, al igual que las demás medidas de apertura de monopolios.” ¿De verdad queremos beneficiar al agricultor y abaratar la producción en este país? Hagamos apertura de seguros. Mientras haya un monopolio, los seguros serán caros y malos.”
- **Oposición al impuesto a las sociedades:** “haría más cara la formalización a quienes trabajan en el creciente sector informal de la economía costarricense, levantaría una muralla a fin de que no puedan, nunca, acceder al crédito, para obligarlos a llevar contabilidad en computadoras”
- **La reactivación económica:** “va a llevar más ingresos al Estado y además soluciona muchos de estos problemas”.
- **Racionalización del gasto público:** “que incluye la calidad de gasto y su rebajo adecuado, está primero que recoger más dinero y que como dice don Bernal Jiménez, antes de aumentar las tarifas hay que mejorar la recaudación.”

### Otras observaciones

- **“Parece que en la lucha contra los aumentadores de impuestos, el Movimiento Libertario se ha quedado esta vez, solo... en el seno de esta Comisión Mixta seguimos siendo la trinchera de los costarricenses frente a los aumentadores de impuestos.”**
- **Interpelación al PLN:** “Como certeramente lo afirma un documento suscrito por algunos ciudadanos —cuyo mensaje parafraseado viene al caso— “...una riqueza que permita a los costarricenses afirmar un destino personal, intransferible, que ha de realizar por determinación propia, inspirado en valores que solo él es capaz de intuir...”¿Quién dice esto? No es don Otto Guevara, no es don Federico Malavassi, no es el Movimiento Libertario, lo que está entre comillas es el artículo primero de la Carta Fundamental del Partido Liberación. Quo Vadis Liberación Nacional, si va con nosotros va bien, don Bernal.”

El Movimiento Libertario no reconoce el problema fiscal como los otros grupos. Consideran como postura ideológica que los tributos que se proponían eran regresivos, que mantenían privilegios a grupos de presión y que a la larga solo perjudicaban a los más pobres. El ML se muestra en oposición absoluta a cualquier plan que incorpore impuestos. Reiteran la posición ideológica que sostuvieron en la carta enviada al Presidente el 15 de julio —analizada en la etapa anterior— sobre su agenda de desregularización y apertura de la economía.

Además es de importancia el llamado abierto que hacen al PLN para mantener la posición de revisar el gasto público antes de estudiar cualquier tributo nuevo.

A partir de las posiciones expuestas con anterioridad, el siguiente cuadro resume las posiciones de los distintos actores:

**Tabla # 14**  
**Posturas expuestas por los actores al inicio del trabajo de la CEMPF**

Eje de propuesta	Foro Agropecuario	Tercera República	PAC	PUSC	PLN	ML	UCCAEP
<b>Problema fiscal</b>	Reconocen problemática	Reconocen problema	Reconocen problema	Reconocen Problema	Reconocen Problema	Reconocen problema, pero desde otro enfoque.	Reconocen problema
<b>Sobre trabajo para Plan de Contingencia</b>	Aceptan a construir proyecto	Aceptan a construir proyecto, ventana para medidas estructurales	Aceptan construir contingencia como parte de algo integral	Proponentes del Plan. Con una metas de ¢100 mil millones	Aceptan a construir proyecto condicionado con racionalización de gasto	Opuestos al Plan de Contingencia	Aceptan a construir proyecto, ventana para medidas estructurales
<b>Gasto Público</b>	Piden redireccionamiento del gasto público.	Mejor manejo y no "satanización" del gasto público	Gasto ha sido irracional y debe estar sujeto a controles y redición de cuentas.	Es el mecanismo para procurar el bien común. Es más viables recaudar que recortar el gasto	Estado desarrollado necesita alta carga impositiva para desarrollo. Insisten en reducción del gasto	Es necesario reducir gasto público y bajar impuestos	Piden a gobierno y a sector público a contener el gasto. Pide a cooperativas a pagar impuestos.
<b>Características del Plan</b>		Reforma debe ser <b>integral</b> . Impuestos deben ser <b>progresivos, temporales y cobrables</b>	Contener: <b>compromiso ético administrativo, ser solidario, temporal y transparente. Ejecutivo debe proponer medidas impositivas</b>	Debe generarle al Gobierno de la República alrededor de cien mil millones de colones." <b>Temporal,</b>	Impuestos necesarios pero no implica poner impuestos sin entrar a los problemas estructurales del <b>gasto.</b>	Es un paquete de impuestos. Más debería darse la apertura de seguros y reactivación de la economía	Mitad de la solución vía ingresos, mitad vía gastos. Atacar <b>informalidad</b> . Que sea <b>equitativo, temporal y con transparencia, neutral ante la producción.</b>

Elaboración del autor

**Tabla # 15**  
**Propuestas para el Plan de Contingencia expuestas por los actores**

Eje de propuesta	Foro Agropecuario	Tercera República	PAC	PUSC	PLN	ML	UCCAEP
<b>Medidas no tributarias</b>							
Reactivación económica	La proponen					La proponen	
Amnistía tributaria			La proponen	La apoyan	La apoyan		
Mejorar el manejo de la Tesorería Nacional sobre el Presupuesto Nacional (sub ejecución)		Lo recomienda	Lo recomiendan				
Mejorar la recaudación desde Tributación Directa así como aduanas. (evasión)		Lo recomienda	Lo recomiendan				
Poner atención al déficit del Banco Central. (Encajes)		Lo recomienda	Lo recomiendan				
Creación de las Comisiones Especiales Investigadoras propuestas al Plenario.			Realizan este condicionamiento				
<b>Medidas tributarias</b>							
Gravamen a la renta	Aprobar los impuestos que sean necesarios favoreciendo el gravamen a la renta más que a cualquier otra iniciativa.		Sobretasa única del 15% al impuesto de renta de empresas	Una sobretasa, que puede estar entre un 5% y un 10% en el impuesto de la renta a las empresas.	Apoyan una reforma al impuesto de la renta con declaración global.		Impuesto solidario de renta a empresarios, profesionales, empresas públicas y a cooperativas.
Impuesto a mesas de Casinos y terminales de apuestas electrónicas			Incremento de impuesto aplicable a moteles y casinos).	Un impuesto de mil dólares por mesa en casinos y por terminales de computadora en salas de apuestas.	Diputados presentes del PLN creen en eliminar casinos		
Impuesto a las sociedades anónimas	Oposición al impuesto			Impuesto escalonado, con un promedio aproximado de doscientos dólares.		Oposición a impuesto	Dan aval
Impuesto de cien dólares anuales al uso de tcl.celulares				Lo proponen			impuesto a los suscriptores de la televisión pagada
Impuesto vehículos de lujo					Apoyan impuesto.	Bajar impuesto de carros	Apoyan impuesto
Pensiones						Gravar pensiones de lujo	Gravar pensiones de lujo

Elaboración del autor

De la anterior exposición de posturas se pueden derivar varias conclusiones. Desde la perspectiva de la democracia deliberativa, se puede observar que este ejercicio de los actores de exponer sus posiciones de forma abierta, en principio, estaría acorde con los postulados deliberativos de “a) *Las deliberaciones se efectúan en forma argumentativa, es decir, mediante el intercambio regulado de informaciones y razones entre partes que hacen propuestas y las someten a crítica, b) Las deliberaciones son inclusivas y públicas...*”<sup>1</sup>

En esta etapa hay una apertura donde se plantean los razonamientos de forma pública y grupal; se exponen las posiciones que generarán consensos y disensos, planteamientos que se mantendrán por el resto de la etapa. En términos generales, las posiciones acá expuestas como discurso y acciones no variarán sustancialmente en los actores. Se puede afirmar que se pusieron “las cartas sobre la mesa”.

Una diferencia con respecto a la etapa anterior, es que en ésta se empezó a conceptualizar el Plan de Contingencia Fiscal como la creación de una ventana oportuna para ganar tiempo en el marco de la crisis y que este espacio temporal de alivio fiscal tuviera como objetivo dar cabida a un proceso posterior para poder lograr la reforma fiscal estructural. Además, en lo correspondiente a impuestos, el sector que los avalaba los conceptualizaba como tributos temporales a la riqueza, bienes o actividades suntuosas, o a los denominados vicios.

Es observable que el PAC, la UCCAEP y en menor grado el Grupo de Tercera República son los que aportan propuestas mayormente estructuradas y esquemáticas, previsiblemente fundadas en textos que guiaron a los expositores. En los demás casos fueron posturas elaboradas a partir de intervenciones y posiciones de partido traducidas en discurso, como es el caso de las intervenciones de Mario Redondo, Bernal Jiménez y Federico Malavassi.

Los diversos actores dejaron al oficialismo la tarea de presentar las medidas tributarias —a pesar del caso de UCCAEP con el impuesto a la televisión por cable—. Los actores presentes en cambio sí se preocupan por condicionar medidas no tributarias especialmente en el tema del mejor manejo del gasto público y mejor recaudación. El

---

<sup>1</sup> Cohen, Joshua. *Loc. Cit.* Capítulo 4.

PAC y la Tercera República detallan estos puntos en sus propuestas, así como PLN mantiene la postura de no aprobar nuevos impuestos si no se hace nada del lado del gasto. UCCAEP en este sentido afirma que la mitad de la solución deben ser nuevos impuestos y la otra en el lado del gasto. El ML reconoce el problema del gasto, sin embargo rechaza de principio al Plan mismo como a la creación de cualquier tipo de impuesto.

En síntesis, se crean tres puntos de antagonismos.

- 1.) La primera una tensión entre los diputados del PUSC y los representantes del Ejecutivo con respecto al resto de los actores en cuanto a cuál será la meta de recaudación y cómo se alcanzará, en otras palabras cuánto corresponderá a nuevos ingresos y cuánto a medidas de control del gasto. En este escenario la correlación de fuerzas está en favor de los grupos de oposición, sin embargo la iniciativa de propuestas son del oficialismo. La base de la tensión se da en cuanto varios de los grupos afirman que el Plan de Contingencia Fiscal no puede ser sólo un Plan de más impuestos, sino que debe incluir medidas de control y racionalización del gasto público.
- 2.) Una segunda tensión se presenta entre los diferentes actores y el ML. Esto ya que a pesar de que aún no hay un conflicto abierto, si es claro que en este punto de la discusión, los libertarios se oponen al Plan de Contingencia y a casi todas las medidas planteadas en las exposiciones. El conflicto se hará manifiesto a través de esta etapa con mayor claridad al final de la misma.
- 3.) Por último hay una tensión entre sectores representados, básicamente entre UCCAEP vs. los sindicatos y el cooperativismo. Lo anterior en el sentido de que la Unión de Cámaras propone que no aumenten los gastos del gobierno y el sector público (por ejemplo salarios) y a la vez solicita que las cooperativas paguen impuesto de la renta. La propuesta PASOS de UCCAEP parte de que todos deben aportar según sus capacidades, y en la medida que el aporte de la Unión de Cámaras es sustancial y de que aceptan las modificaciones del impuesto de renta y a las sociedades, este grupo pide esfuerzos de otros sectores. En este sentido los sindicatos abiertamente rechazan esto ya que alegaron que la clase trabajadora ve cada vez más reducida su capacidad adquisitiva, y con un ingreso real cada vez menor que se empeoraría con el congelamiento del gasto público

Al concluir el periodo de exposición de parte de los actores, correspondió a la fracción oficialista del PUSC presentar una primera propuesta de texto para el Plan de Contingencia Fiscal. En la sesión número 10, el presidente de la CEMPF, Mario Redondo, anunció que su fracción tenía una propuesta base. Antes de que se presentara en forma de moción, se abrió la discusión a los diferentes actores. Redondo expresó:

*“... vamos a circular una nueva propuesta que lo único que pretende es definir un texto base, porque como Comisión fuimos encargados o habilitados para proponer un proyecto de ley.*

*¿Para qué? Para que al tener ese texto base, originemos un expediente que nos permita llegar a algún dictamen, al que podamos afinar, al que podamos incorporar unas y otras cosas y que nos permita, al fin de cuentas, definir cuál va a ser el texto sobre el cual vamos a recomendar al Plenario alguna resolución el 1º de octubre de este año.”<sup>1</sup>*

Desde el PLN, Bernal Jiménez criticó que no sólo debían ser propuestas concretas, sino que éstas debían tener estudios que las respaldaran. Además cuestionó que todas las medidas eran tributarias, “una danza de tributos” y no se avanzaba en las medidas relativas al gasto y la mejor recaudación.

El diputado Rodrigo Alberto Carazo<sup>2</sup> del PAC señaló que El Plan de Contingencia no debe ser solo impuestos. Espy Campbell, también del PAC, señaló la necesidad de que la comisión fijara cuál era la meta o resultado que debía aspirar con las medidas que se plantearan. En el mismo sentido, Enrique Acosta del Solidarismo y la Tercera República coincidió en la necesidad de fijar metas.

Por su parte, el Viceministro de Hacienda, Carlos González, defendió la propuesta del oficialismo:

*“¿Cómo describo yo el sistema tributario costarricense? Definitivamente, es un sistema tributario de país subdesarrollado y además, tenemos pretensiones de gasto de país desarrollado...”*

*El trabajo inicial que hay que hacer es nivelar el flujo de caja. Una vez que uno tiene el flujo de caja nivelado, debiera procurar que esa empresa*

<sup>1</sup> Acta 10 de la CEMPF. Jueves 12 de setiembre de 2002. P. 7

<sup>2</sup> Sustituyó a la dip. Margarita Penón. en esta sesión. En general, a partir de esta etapa una serie de diputados que no eran miembros de la comisión tuvieron una importante participación en ésta. En el PAC, Rodrigo Alberto Carazo tuvo una participación prominente y en menor grado Humberto Arce. En el PLN, la diputada Joyce Zurcher, Carlos Ricardo Benavides y Luis Ramírez participaron en la CEMPF. En el PUSC contaron con el apoyo de Olman Vargas y el ML especialmente en el final de esta etapa y la siguiente contó con la participación alternada de los cinco miembros de la fracción.

*tenga un crecimiento económico sostenido. ¿Cómo se logra eso? A través de cambios estructurales.*

*Haciendo una analogía de eso, que yo estoy seguro que todo el mundo coincidiría con ese análisis, qué es lo que tenemos que hacer en primera instancia, pues, concentrarnos en el flujo de caja. No hay duda. Eso es lo que pretende el Plan de Contingencia. ¿Nos tenemos que quedar ahí? Definitivamente, no. No nos podemos quedar solo en contingencia. Tenemos que entrar a las reformas estructurales tributarias que están planteadas.”<sup>1</sup>*

Como se desprende de la intervención del Viceministro, la apuesta del Gobierno estaba centrada exclusivamente en el ingreso de nuevos recursos, con la promesa “posterior” de realizar las medidas estructurales.

En contraposición, el representante de la UCCAEP defendió la postura de que sin recortes de gastos, y sin combate a la evasión no apoyarían nuevos impuestos. También sostuvo que era necesaria una meta cuantificable para el plan. Al final de la sesión #10 se conocieron dos mociones presentadas a la mesa de la CEMPF. La primera del diputado Malavassi para “que se dediquen 2 sesiones a afinar y concretar las propuestas hechas a fin de buscar áreas de consenso y entendimiento”.

La anterior fue aprobada con cinco a favor y dos en contra, presumiblemente los votos del PUSC.

La siguiente moción correspondió a la propuesta de texto base presentado por el oficialismo el cual se resumía en lo siguiente:

**“Artículo 1.** Impuesto a las personas jurídicas. Se establece un impuesto a todas las personas jurídicas que se encuentren inscritas o en adelante se inscriban en el Registro Mercantil del Registro Público... El período del impuesto será del 1° de enero al 31 de diciembre de cada año; se devengará el 1° de enero

**Artículo 2.** Impuesto solidario sobre la renta. Se incrementa en un 5% (cinco por ciento) las tarifas del impuesto sobre la renta establecidas en el artículo 15 de la Ley 7092, Ley de Impuesto sobre la Renta, de 21 de abril de 1988 y sus reformas.

---

<sup>1</sup> *Ibid.* P. 35

**Artículo 3.** Impuesto a la propiedad de vehículos de lujo. Los vehículos cuyo valor sea superior a los ₡7,000,001,00, pagarán una tarifa adicional, por una única vez, del 50% a la tarifa de impuesto establecida en el presente numeral.

**Artículo 4.** Impuesto a las mesas de casinos. Los operadores de casinos pagarán un impuesto específico por cada mesa de juego autorizada. El impuesto deberá pagarse mensualmente, en doce tractos iguales y consecutivos de \$1.000.00 (mil dólares)

**Artículo 5.** Impuesto a las terminales de computadoras de las salas de apuestas. Se establece un impuesto específico, por cada terminal de computadora de las salas de apuestas. El impuesto deberá pagarse mensualmente, en doce tractos iguales y consecutivos de mil dólares (\$1.000.00)

**Transitorio I.** Amnistía Tributaria. Los sujetos pasivos de impuestos administrados por la Dirección General de Tributación contarán con un periodo de tres meses, contados a partir de la publicación de la presente ley, para cancelar sus obligaciones tributarias pendientes de pago, contraídas antes de la publicación de esta ley, con exoneración total de recargos e intereses.

**Transitorio II.** El artículo 1 será aplicable a partir de la entrada en vigencia de la presente ley y se extenderá hasta el 31 de diciembre del año 2003. Para el año 2002 este impuesto se pagará en forma proporcional al tiempo que reste entre la fecha de publicación de esta ley y el último día del mes de diciembre del año 2002.

**Transitorio III.** El artículo 2 será aplicable a partir de la entrada en vigencia de la presente ley y se extenderá hasta el 31 de diciembre del año 2003. Rige a partir de su publicación.”<sup>1</sup>

Esta moción fue pospuesta en esta sesión para ser conocida durante la sesión 11 de la CEMPF. En cuanto al manejo procedimental de la presidencia para la votación de esta moción, es para la primera votación en la cual el presidente de la CEMPF mencionó que trataría de aplicar estrictamente el reglamento de la Asamblea Legislativa, esencialmente en lo relacionado al uso de la palabra donde cada diputado tiene hasta quince minutos “para defender o atacar el asunto o moción en debate. Fuera del autor de

---

<sup>1</sup> Síntesis elaborada a partir de la moción presente en el Acta 10 de la CEMPF. Jueves 12 de setiembre de 2002.

la moción, no podrán hablar más de dos diputados para defender y dos para atacar el mismo asunto o moción, en el orden en que pidan la palabra.”<sup>1</sup>

Los principales opositores de la propuesta fueron el ML y el PLN por considerar los primeros, los impuestos negativos en toda su extensión, y los segundos porque los impuestos no se basaban en un estudio serio y que además era un plan de sólo medidas impositivas sin medidas en otros áreas como el gasto. El PAC también votó negativo el texto. La votación final dio por rechazada la moción con sólo los dos votos favorables del oficialismo.

A continuación, por la relevancia del tema, se resumen las posiciones de los actores en el debate de la sesión 11 de la moción para un primer texto base. Se consignan las alocuciones de quienes intervinieron en el debate, donde no todos los actores lo hicieron.

### **Federico Malavassi, ML<sup>2</sup>**

- **Sobre el impuesto a personas jurídicas:** “muestra un impuesto que podría ser más que confiscatorio, sobre el propio capital. Me parece que este impuesto es absolutamente improcedente”

---

<sup>1</sup> A continuación, se transcriben las normas del Reglamento de la Asamblea Legislativa que regulan el uso de la palabra en comisión:

#### **Sección IV: En las Comisiones Permanentes o Especiales**

##### **ARTICULO 5.- Diputados miembros**

Son deberes de los diputados miembros de la Comisión:...

4. Hacer uso de la palabra, hasta por quince minutos, para defender o atacar el asunto o moción en debate. Fuera del autor de la moción, no podrán hablar más de dos diputados para defender y dos para atacar el mismo asunto o moción, en el orden en que pidan la palabra. Cuando varios diputados hayan propuesto una moción, para los efectos de este artículo se entenderá que la ha presentado el diputado cuya firma aparezca primero en la moción.

5. Solicitar la revisión de las votaciones, declaratorias, resoluciones y acuerdos de la Comisión, por una sola vez, en la sesión siguiente y antes de que se apruebe el acta respectiva.

6. Apelar ante la Comisión de las resoluciones del Presidente, cuando consideren que presenten ilegalidad o irregularidad.

7. Presentar propuestas o peticiones para que se modifique el fondo de un proyecto de ley en conocimiento de la Asamblea Legislativa. Tales mociones reciben el nombre de mociones de fondo y deberán presentarse por escrito, en la forma y condiciones citadas en este Reglamento, para que sean objeto de discusión en la Comisión correspondiente.

##### **ARTICULO 6.- Diputados no miembros**

Asistir a las reuniones de otras comisiones de las cuales no formen parte y solicitarle al Presidente de esas comisiones la palabra, para defender las mociones que hayan presentado en la forma que indica este Reglamento. En esos casos, los diputados no tendrán voto.

**Fuente: Reglamento de la Asamblea Legislativa.**

<sup>2</sup> Acta 11 de la CEMPF. Lunes 16 de setiembre de 2002. P.9 y 23

- **Sobre impuesto a mesas de casinos:** “La idea de mil dólares por terminal puede tener como efecto, en lugar de recoger dinero, más bien espantar este tipo de actividad de nuestro país, con lo cual contribuiremos a mayor desempleo.”
- **Sobre la propuesta de texto en general:** “Estamos en una moción que involucra temas de fondo y temas de orden, si bien es cierto —como dice don Ricardo Toledo— se trata de poner algo para la discusión, también es cierto que es una manera de marcar la cancha, aceptar esta moción. También es cierto que existe la potestad de votar a favor o de votar en contra y por eso hay posibilidad de argumentar. Si fuera exclusivamente como lo quiere presentar don Ricardo Toledo, no habría que votarlo, sencillamente se aporta como un elemento para la futura discusión. Sin embargo, las mociones marcan una cancha. Manifiesto mi oposición a la moción presentada.”

#### **Bernal Jiménez, PLN<sup>1</sup>**

- **Sobre el impuesto a personas jurídicas:** “El impuesto a las empresas es un impuesto que existe en casi toda parte del mundo a las sociedades anónimas. No me puedo pronunciar hasta que no entremos a estudiar y la Fracción lo vea, pero en principio estaríamos dispuestos a considerarlo y posiblemente a votarlo.”
- **Sobre la modificación al impuesto de renta:** “El impuesto de la renta, hemos dicho hasta la saciedad que es el tributo fundamental... el impuesto sobre la renta, nosotros estamos dispuestos a considerarlo, no tenemos problema, nos reservamos el derecho de ver a qué niveles se va a aplicar. ”
- **Sobre el impuesto a los vehículos de lujo:** “El impuesto a la propiedad de vehículos de lujo, estoy seguro de que en mi Fracción no tenemos oposición a eso, esto es una cuestión muy relativa. Si se ve el punto de vista fiscal esto no da nada, da poquísimo.”
- **Sobre el impuesto a las mesas de casino:** “con respecto al impuesto a las mesas de los casinos nosotros tenemos una tesis —por lo menos doña Joyce (Zurcher) y yo la tenemos— de que aquí el juego se tiene que acabar, ponerle un impuesto es bendecirlo y moralmente eso nos parece terrible.”

---

<sup>1</sup> *Ibid.* P.11, 13 y 14

- **Sobre el impuesto a las terminales de computadora para apuestas:** El impuesto a las terminales de computadoras, de nuevo aquí viene, ¿qué criterio puedo tener si no tengo las cifras de cuántas terminales hay? ¿Cuál va a ser el efecto? ¿Cuál va a ser la reacción? No hay estudios para poner tributos, señores.
- **Sobre la amnistía tributaria:** “La amnistía tributaria es un refrito que se ha hecho muchas veces, estamos de acuerdo.”
- **Sobre la propuesta de texto en general:** “El Gobierno o mejor dicho, el Partido Unidad Social Cristiana, otra gente que ha opinado aquí y el Gobierno, nos han presentado una ensalada de tributos que no tienen un fundamento, por lo menos claro. Pero el Gobierno no me ha mostrado nada que quiera mejorar la administración tributaria, si no nos muestran eso, por lo menos en el papel, nosotros no vamos a votar.”

#### **Ulises Blanco, sector agropecuario<sup>1</sup>:**

- **Sobre el impuesto a personas jurídicas:** “Para nosotros el impuesto a las personas jurídicas, como está planteado y ya lo dijo muy bien el Diputado Malavassi, es realmente frenar la oportunidad de que las pequeñas o medianas empresas, o lo que llaman *economía informal*, se formalice.”
- **Sobre la propuesta de texto en general:** “Aquí un asunto a resolver y tal vez sea porque ignoro los procedimientos, pero el problema de la moción total o parcial, es lo que tiene que aclararse un poco.” Referencia a si la moción se votaba como un todo o no.

#### **Ricardo Toledo, PUSC<sup>2</sup>**

- **Sobre la propuesta de texto en general:** “...la moción presentada por nuestra Fracción es muy clara, este es un texto y lo dice muy claramente, que este texto tiene como propósito servir —valga la redundancia— como texto base para el análisis y discusión, de manera que pueda ser enriquecido con otras iniciativas para la consecución de los objetivos planteados.”

---

<sup>1</sup> *Ibid.* P.16

<sup>2</sup> *Ibid.* P.17

**Carlos González, Viceministro de Hacienda<sup>1</sup>**

- **Sobre el impuesto a personas jurídicas:** “Ese impuesto se estima en una recaudación de **19 mil quinientos millones de colones**”
- **Sobre la modificación al impuesto de renta:** “...ese aumento se estima en **diez mil millones...** hay una elasticidad muy grande en ese impuesto... no me atrevería a decir que vaya a haber un aumento significativo en la recaudación del impuesto de renta, simplemente por aumentar la base, la gente probablemente va a ver cómo hace para defenderse...”
- **Sobre el impuesto a las terminales de computadora para apuestas:** “hay una estimación, partiendo de la base de que hay ciento veinte empresas en el país y que tenemos un número promedio de terminales de cincuenta, de veinticinco y de diez y ahí están las proyecciones que da ese impuesto, que también está incluido en el texto base.”
- **Sobre la propuesta de texto en general:**
  - **Cifras oficiales sobre déficit:** “Primero está la estimación del déficit, para partir de una base de cuál es el déficit proyectado para el año entrante, tenemos que el Gobierno Central tiene un déficit proyectado de **doscientos cuarenta y cuatro mil millones; el Banco Central noventa mil millones;** un superávit de las entidades con **superávit que contribuirían a disminuir ese déficit en sesenta mil millones,** para un consolidado de **doscientos setenta y cinco mil millones.**”
  - “Don Ricardo lo decía muy bien, estamos presentando un texto base para discusión. Habría que entrar a determinar impuesto por impuesto, qué es lo que quiere o no quiere pasar esta Comisión Mixta. Creo, incluso, que ese texto base, partiendo de las cifras que nos hemos puesto como meta —por lo menos el Ejecutivo— no alcanza, no es suficiente, nos estamos quedando cortos y por mucho, de lo que debiera de ser un esfuerzo de un plan de contingencia para disminuir, desde el punto de vista de ingresos, el déficit proyectado del Gobierno.”

---

<sup>1</sup> *Ibid.* P.20, 21, 22

**Rodrigo Alberto Carazo, PAC<sup>1</sup>:**

- **Sobre la propuesta de texto en general:** “manifestaciones de la Fracción del Partido Liberación Nacional, en una moción que presentaron sobre este asunto y manifestaciones de la Fracción del Partido Acción Ciudadano, en donde se les dice —de manera clara— que hay un orden para este análisis. El orden para este análisis tiene que partir, precisamente, de medidas de racionalización de gasto público, de eficiencia en la administración tributaria, de definición de medidas no tributarias, de cuantificación del Plan de Contingencia y, después, de las medidas fiscales temporales y las medidas monetarias temporales. Eso ha quedado claro dentro de esta Comisión. El Poder Ejecutivo insiste en la necesidad de oxígeno, pero no sabemos cómo llevar ese tanque de oxígeno y ya está claro, en esta mesa, que ese oxígeno no van a ser únicamente impuestos sino que tienen que ser precedidos por otras cosas, también de contingencia, no estructurales.”

**Mario Redondo, PUSC<sup>2</sup>:**

- **Sobre la propuesta de texto en general:** “consideramos que lo prudente sería construir un nuevo proyecto y yo creo que en las discusiones que ha tenido esta Comisión, ha existido — y puedo citar de actas en el momento que sea preciso— manifestaciones de aceptación al hecho de que no nos sujetáramos a la Ley de Emergencia Fiscal sino que creáramos una Ley de Contingencia Fiscal... Nosotros felices de la vida con que se tengan pronto los dictámenes de las diferentes subcomisiones, porque nos permitiría incorporar en este mismo texto normativo de contingencia, observaciones sobre lo que queremos hacer con la Agencia Nacional de Recaudación o con la Dirección General de Tributación o con algunos otros detalles de esa naturaleza.”

Esta moción representó un enfrentamiento entre la propuesta del oficialismo y la posición de las diferentes fracciones de oposición. El texto base, como se observó, hacía

---

<sup>1</sup> *Ibid.* P.24

<sup>2</sup> *Ibid.* P.28 y 29

énfasis únicamente en la medidas de nuevos tributos, sin contemplar lo solicitado expresamente por los demás actores. Es claro que el interés del Poder Ejecutivo y de los diputados del PUSC era obtener recursos frescos para el Estado. Sin embargo ante la iniciativa surge una dura oposición de las demás bancadas políticas. El oficialismo, a pesar de que impulsa la iniciativa, se encuentra en minoría de cinco a dos. El PUSC trata de defender que la propuesta es un punto de partida. Pero esto es rechazado en virtud de que es un punto de partida que “marcaría la cancha”, y no contiene las medidas tributarias en el sentido de las demandas de la oposición, donde tampoco aportó un estudio de los impuestos que se proponen. En síntesis, La propuesta del PUSC y del Gobierno no satisfizo los lineamientos planteados por los diversos sectores para apoyar el plan, el oficialismo no logró concretar una propuesta que le brindara una correlación de fuerzas positivas para su iniciativa.

A partir del rechazo del texto, el PLN presentó una nueva moción que pretendía guiar el trabajo de la comisión, la cual negoció con el PAC<sup>1</sup>. Esta moción delimitaba tres componentes para el Plan de Contingencia Fiscal, a saber:

- a.) Racionalización del Gasto Público,
- b.) Eficiencia de la Administración Tributaria
- c.) Medidas Fiscales y Monetarias Temporales.

---

<sup>1</sup> La moción planteada por el PLN fue la siguiente:

**Moción N°02-11**

“Para que la moción se avoque al estudio y formulación de un Plan de Contingencia Fiscal que contenga al menos los siguientes componentes y en el orden que se indica a continuación:

1. Racionalización del Gasto Público. Que contemple medidas concretas para la contención del gasto público, tanto para la Administración Central como la Administración Descentralizada, teniendo presente las recomendaciones de la Comisión de Gasto Público integrada por el Poder Ejecutivo para tales efectos. Este componente centrará su atención en el estudio y análisis de las partidas no prioritarias.

2. Eficiencia de la Administración Tributaria. Que contemple acciones concretas para mejorar la eficiencia en la administración y recaudación tributaria, con especial énfasis en los impuestos de Aduanas, Renta y Ventas. Además, el establecimiento de medidas tendientes a combatir la evasión fiscal y luchar contra la corrupción, así como la dotación de recursos y tecnología para mejorar la recaudación y fortalecer la institucionalidad de la Administración Tributaria.

3. Medidas fiscales y monetarias temporales. Que contemple el establecimiento de tributos directos transitorios, por el plazo de un año, en tanto se analiza el plan de reforma estructural del sistema impositivo. Asimismo, la revisión de la política monetaria a fin de lograr su neutralidad, disminuyendo sustancialmente el elevado déficit que actualmente causa la política del Banco Central.

El Plan de Contingencia Fiscal deberá incluir, para cada componente, la cuantificación del ahorro o de recursos adicionales que serán generados, así como un cronograma detallado de las actividades por realizar, precisando las responsabilidades del Poder Ejecutivo”.

Esto mantenía la lógica de la oposición, de que no era conveniente aprobar un plan únicamente de impuestos, sino que debía incorporar otras medidas, donde además, los tributos que se aprobaran serían temporales, en función del racionamiento del Plan de Contingencia como “ventana” para las reformas electorales.

Esta moción para organizar el Plan de Contingencia en tres componentes fue aprobada por cuatro votos (alianza del PLN y PAC) contra tres (PUSC en defensa de la propuesta original y ML en contra del plan en general).

En primera instancia, en la sesión 11 se votó un primer texto presentado por el PLN. En la sesión 12 se le incorporó una serie de cambios propuestos por el PAC. A pesar de que se aprobó la moción del PAC para darle seis ejes al plan, la CEMPF continuó sólo trabajando sobre los tres aprobados en un primer momento.

Mario Redondo del PUSC razonó el voto negativo del oficialismo de la siguiente forma:

*“Esta propuesta nos pretende llevar solamente a una alternativa de disminución en el déficit en el corto plazo que nos parece es sumamente baja, es injustificada en función de las enormes necesidades que tiene este pueblo de invertir en varias cosas y me lleva a la conclusión de que seguimos en un país atado.*

*Ningún Partido en la oposición asume la responsabilidad de tomar ningún riesgo, me parece que se está actuando con mucho cálculo, que se han puesto demasiadas excusas para el trabajo y que son posiciones mezquinas, después de tanto que nuestra Fracción y el Gobierno han cedido, en las múltiples peticiones que se han planteado.*

*Aún así, nosotros seguimos anuentes —como lo hemos venido demostrado— a todo esfuerzo por racionalizar el gasto público.”<sup>1</sup>*

Ricardo Toledo también del PUSC expresó que la moción lo que hacía era “amarrarle las manos al gobierno.” Por su parte Federico Malavassi la votó negativa, en virtud de que para él, la moción contenía elementos que hacían el trabajo de la comisión imposible según su opinión.

El otro hecho notable de la sesión 12, fue que el Ministro de Hacienda, Jorge Walter Bolaños, en visita a la CEMPF, delineó de forma explícita una meta económica para el Plan de Contingencia Fiscal. Este había sido un señalamiento hecho por diversos

---

<sup>1</sup>Ibid. P. 35 P.41-42

actores que veían la necesidad de una meta para el proyecto de ley. El ministro propuso esta meta en 100 mil millones de colones. La justificó de la siguiente manera:

*“Esta cifra de cien mil millones quiero razonarla para ustedes y dentro de un clima de apertura, de confianza, decirles que esta cifra no tiene nada de mágico. O sea, no obedece a un cálculo matemático; no obedece a una planteamiento de carácter económico o ideológico o dogmático sino que, simplemente, es una suma que siento que —en alguna medida— puede ayudar al Gobierno a enfrentar el año 2003 sin crear un aceleramiento de la crisis fiscal y, consecuentemente, de la crisis económica.*

*Si el plan permanente viene a sustituir al Plan de Contingencia, lo ideal sería que el Plan de Emergencia y el de Contingencia tuvieran un paralelismo, en cuanto a las cifras..”<sup>1</sup>*

En otras palabras, la cifra propuesta por el Ministro corresponde al ingreso para un año que se hubiera recaudado si el Plan de Emergencia enviado por el Gobierno hubiera sido aprobado.

En la sesión 13 de la CEMPF, la subcomisión encargada del proyecto para crear una Agencia Nacional de Administración Tributaria (expediente 14830) presentó un informe unánime en este sentido. Las recomendaciones de la subcomisión fueron aprobadas por la CEMPF.

Asimismo, en esta sesión el PLN presenta una moción<sup>2</sup> en la cual solicitaban más información al Poder Ejecutivo en cuanto a las medidas que tomarían en el tema fiscal lo que deberían aportar en 15 días a partir de la aprobación de la misma. Lo anterior era

---

<sup>1</sup> Acta 12 de la CEMPF. Jueves 19 de setiembre de 2002. P.8

<sup>2</sup> Moción N° 02-13 de varios diputados:

“Para que la Comisión Especial Mixta le solicite al Poder Ejecutivo los informes que se detallan a continuación. Esta documentación será entendida como un requisito previo para apoyar en el Plenario Legislativo la discusión del Informe que emita esta comisión sobre medidas tributarias de carácter temporal:// En materia de racionalización del Gasto Público// En un plazo no mayor de 15 días a partir de la aprobación de esta moción, el Poder Ejecutivo remitirá a esta Comisión, teniendo en consideración las recomendaciones de la Comisión de Gasto Público creada por el Poder Ejecutivo para tales efectos: a. La propuesta del Decreto Ejecutivo para la racionalización de las partidas no prioritarias del Presupuesto del año 2003 de la Administración Central, para orientar el trabajo de la Comisión de Asuntos Hacendarios// b. La propuesta del Decreto Ejecutivo para la racionalización de partidas no prioritarias del Presupuesto del año 2003 de las instituciones sujetas a los lineamientos de la Autoridad Presupuestaria, para orientar el trabajo Contraloría General de la República// c) La propuesta sobre medidas no tributarias y la propuesta para reducir las pérdidas del Banco Central.// En materia de la eficiencia de la Administración Tributaria.// En un plazo no mayor de 15 días, a partir de la aprobación de esta moción, el Poder Ejecutivo remitirá a esta Comisión:// a. La propuesta del plan de acción del gobierno para enfrentar la evasión fiscal en Aduanas, Renta y Ventas, así como la corrupción.// b) La adopción de medidas no tributarias para mejorar la eficiencia y la recaudación de la Administración Tributaria.// c) Propuesta de ley del Poder Ejecutivo para racionalizar las exoneraciones vigentes”.

requisito para discutir un informe de la Comisión en el Plenario Legislativo. La moción es aprobada por unanimidad.

Posteriormente se presentó un nuevo texto base que tenía la particularidad de que se adecuaba a los tres componentes de Racionalización del Gasto Público, Eficiencia de la Administración Tributaria y Medidas Fiscales y Monetarias Temporales de la moción aprobada en la sesión 11. Básicamente lo que se hizo fue una fusión de los tres componentes propuestos por el PLN con las medidas impositivas que anteriormente habían planteado el PUSC. Éste fue aprobado.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> El texto fue el siguiente:

Moción N° 04-13 de varios diputados:

“Para que esta Comisión tenga como base de discusión del Informe que debe rendir, las recomendaciones y disposiciones normativas que se detallan a continuación: // Sección 1: Medidas de Control del Gasto// a. Instar a la Comisión de Asuntos Hacendarios y al Plenario Legislativo a dar pronta aprobación del Proyecto de “Ley para el Control de las Pensiones de Privilegio”. Expediente No. 14.827. Lo anterior en razón de que el rubro de Pensiones, constituye uno de los principales disparadores de los gastos del Estado.// Sección 2: Medidas para eficiencia tributaria y combate de la evasión// a. Recomendar al Poder Ejecutivo la creación, dentro de un plazo no mayor a un mes contado partir de la aprobación de este Informe, de una Comisión Interinstitucional, integrada por representantes del Gobierno y el sector privado, encargada de recibir, tramitar ante las autoridades competentes y dar seguimiento a las denuncias por evasión que reciba.// b. Solicitar al Poder Judicial realizar las actividades necesarias para que lo antes posible entre en operación la Jurisdicción Penal de Hacienda.// Sección 3: Medidas para generar nuevos ingresos// a. Acoger como texto base del proyecto para generar nuevos ingresos el siguiente:// LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA// DECRETA:// LEY DE CONTINGENCIA FISCAL// ARTÍCULO 1.- Impuesto a las Personas Jurídicas. Se establece un impuesto a todas las personas jurídicas que se encuentren inscritas o en adelante se inscriban en el Registro Mercantil del Registro Público, cuya tarifa será establecida de acuerdo con la siguiente tabla://Capital Social Tarifa del impuesto//De 0 a 200.000 colones \$100.00// De 200.001 a 500.000 colones \$200.00// De 500.001 a 1.000.000 colones \$225.00// De 1.000.001 a 1.500.000 colones \$250.00// De 1.500.001 a 2.000.000 colones \$ 275.00// De 2.000.001 a 2.500.000 colones \$300.00// De 2.500.001 en adelante \$ 500.00// La tarifa de este impuesto será pagadera en moneda nacional por el equivalente en dólares que corresponda de acuerdo con la tabla anterior.// El período del impuesto será del 1° de enero al 31 de diciembre de cada año; se devengará el 1° de enero y se autoliquidará y cancelará mediante el uso de los formularios estandarizados o digitales que para tal efecto determine la Administración Tributaria por resolución general, dentro de los primeros quince días naturales del mes en el que se devenga dicho impuesto. Se le aplicarán a los contribuyentes y responsables las disposiciones del artículo 122 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios.// Al inscribirse, la persona jurídica deberá pagar el impuesto en forma proporcional al tiempo que reste entre la fecha de inscripción y el final del período fiscal. Los notarios que protocolicen el pacto social mediante el cual se constituye a una persona jurídica, actuarán como agentes de percepción de este tributo. Deberán ingresar el monto percibido en los formularios y por los medios que determine la Administración Tributaria, en los quince días naturales siguientes de reportada la constitución de la persona jurídica en el índice notarial correspondiente. Este tributo se devengará con la protocolización del acto o contrato de formación de la persona jurídica.// Los representantes de la persona jurídica de que se trate, serán solidariamente responsables con esta, por la no presentación de la declaración y pago del impuesto establecido en el presente artículo.// En materia de sanciones, serán aplicables a este tributo las disposiciones contenidas en el Código de Normas y Procedimientos Tributarios.// El Registro Público no podrá inscribir ningún documento a favor de las personas jurídicas que no se encuentren al día en el pago de este impuesto. Para esos efectos, los funcionarios del Registro Público encargados de la inscripción de documentos estarán en la obligación de consultar la base de datos que levantará la Autoridad Tributaria.// ARTÍCULO 2.- Impuesto solidario sobre la renta. Se incrementa en 5 puntos porcentuales, las tarifas del impuesto sobre la renta establecidas en el artículo 15 de la Ley 7092, Ley de Impuesto sobre la Renta, de 21 de abril de 1988 y sus reformas.// ARTÍCULO 3.- Impuesto a la propiedad de vehículos de lujo. Se adiciona un párrafo final al numeral 1 del inciso f) del artículo 9 de la Ley N° 7088 y sus reformas, de 30 de noviembre de 1987, que se leerá de la siguiente manera:// “Artículo 9.- 1.- [...] Los vehículos cuyo valor sea superior a los ₡7,000.000.00, pagarán una tarifa adicional, por una única vez, del 50% a la tarifa de impuesto establecida en el presente numeral.”// ARTÍCULO 4.- Impuesto a las mesas de casinos. Los operadores de casinos pagarán un impuesto específico por cada mesa de juego

Esta correlación de fuerzas lo que pretendió en cierta forma fue demostrar al oficialismo que requería de negociar los votos del PLN, el PAC y los otros actores, para avanzar con sus propuestas y que debía negociar con todos. Al final se incorporó en esta etapa lo planteado al inicio por el PUSC, pero con el “recordatorio” de que era necesario establecer medidas no sólo en el campo tributario, sino en otras dimensiones del tema fiscal, como el gasto y la administración tributaria.

De forma posterior, en la misma sesión 13, el PAC presenta una moción tendiente a incorporar al texto base la temporalidad de doce meses para el plan, así como los montos de recaudación divididos en nuevos ingresos y racionalización del gasto. La moción original no incorporaba cifras, sino que dejaba espacios en forma de variables “x” y “y” que debían ser rellenados posteriormente con las cifras. Esto pretendía que no todo el dinero se obtuviera por ingresos, sino que una parte se obtuviera por racionalización.

---

autorizada. El impuesto deberá pagarse mensualmente, en doce tractos iguales y consecutivos de \$1.000.00 (mil dólares) moneda oficial de los Estados Unidos de Norteamérica, o su equivalente en colones según el tipo de cambio vigente al momento de la liquidación.// ARTÍCULO 5.- Impuesto a las terminales de computadoras de las salas de apuestas. Se establece un impuesto específico, por cada terminal de computadora de las salas de apuestas. El impuesto deberá pagarse mensualmente, en doce tractos iguales y consecutivos de mil dólares (\$1.000.00) moneda oficial de los Estados Unidos de Norteamérica, o su equivalente en colones según el tipo de cambio vigente al momento de la liquidación.// TRANSITORIO I.- Amnistía Tributaria.// Por un período de tres meses contados a partir de la fecha de vigencia de la presente ley, los sujetos pasivos de impuestos administrados por la Dirección General de la Tributación podrán cancelar con exoneración total de intereses y sanciones, las siguientes deudas correspondientes a obligaciones tributarias devengadas antes de la vigencia de esta ley y cuya declaración autoliquidación, cuando así corresponda, debió ser presentada, también, en fechas anteriores a la de la vigencia de esta ley.// Las que en cumplimiento de la legislación aplicable, hubieren autoliquidado mediante las respectivas declaraciones, sin que hubieren ingresado las cuotas tributarias que correspondían. Las que autoliquiden mediante la presentación de las declaraciones que hubieren omitido en su oportunidad y que presentaren dentro del período establecido en este artículo. Aquellas que como producto de las declaraciones rectificativas que se hubieren presentado o que se presentaren dentro del plazo establecido en este artículo, originen cuotas tributarias adicionales a las declaradas originalmente.// Las que hubiere liquidado la Dirección General de Tributación, ya sea porque así lo establezca la legislación aplicable o bien porque, habiéndose efectuado el procedimiento de liquidación de oficio previsto en los artículos 144 y siguientes del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, se encontraran firmes en vía administrativa o adquirieran esa condición dentro del plazo establecido en este artículo; así como aquellas que surgieran por el desistimiento expreso de los sujetos pasivos ante los órganos que las tuvieran para su resolución, en cualesquiera de las instancias de revisión administrativa definidas legalmente.// Las que deriven de la aceptación del sujeto pasivo, bien de la propuesta de regularización que le formulen los órganos actuantes de la administración tributaria, en acatamiento de lo que establece el artículo 144 del Código citado, bien de la aceptación prevista en el inciso c del artículo 88 de ese mismo cuerpo legal, de los hechos planteados en el traslado de cargos que le hubiere notificado la administración tributaria.// Lo dispuesto en este artículo no se aplicará a aquellos casos que la Dirección General de Tributación hubiere denunciado o que sean denunciados ante el Ministerio Público por estimar que las irregularidades detectadas pudieran ser constitutivas de los delitos tributarios tipificados en los artículos 92 y 93 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios. Tampoco será de aplicación en los casos en que los sujetos pasivos pagaran bajo protesta, los valores determinados mediante los traslados de cargos que se refiere el artículo 144 del Código citado.// TRANSITORIO II. El artículo 1 será aplicable a partir de la entrada en vigencia de la presente ley y se extenderá hasta el 31 de diciembre del año 2003. Para el año 2002 este impuesto se pagará en forma proporcional al tiempo que reste entre la fecha de publicación de esta ley y el último día del mes de diciembre del año 2002.// TRANSITORIO III. El artículo 2 será aplicable a partir de la entrada en vigencia de la presente ley y se extenderá hasta el 31 de diciembre del año 2003.// Rige a partir de su publicación.”

Se entra en un debate, donde posteriormente se modifica la moción original y se omiten las variables.<sup>1</sup> Esta moción fue aprobada por unanimidad.

Asimismo, en la sesión #13 se presenta una moción<sup>2</sup> que recomienda al Poder Ejecutivo la creación de una comisión que trabaje de forma paralela al proyecto de ley y que reciba denuncias de habitantes sobre evasión.

En este proceso se hacen evidentes los intereses de las partes. El primer texto aprobado a partir de la moción negociada por el PLN y el PAC incorpora los tres elementos para el plan. Sin embargo en el texto base a pesar de que son mencionados, los puntos que siguen teniendo más peso son los de nuevos ingresos vía tributo.

De esta sub etapa cabe también destacar la aplicación del reglamento para la discusión del tema, donde podían hablar dos personas a favor y dos personas en contra por cada moción. Esto no se hizo de forma estricta, sino esporádicamente cuando por razones de tiempo se quería acelerar la discusión, además tomando en cuenta la participación de los asesores externos. Sin embargo la restricción del tiempo de palabra

---

<sup>1</sup> Moción N° 06-13 de varios diputados:

“Para que se incorporen los artículos 1 y 2 en la moción aprobada.// Artículo 1: Para que en el artículo 1ero del Plan de Contingencia se establezca la cantidad de recursos que este plan pretende generar, de los cuales, debe señalar la parte que corresponde a nuevos ingresos por concepto de medidas tributarias y no tributarias. Asimismo el monto que se pretende generar irá racionalización del gasto y mejoramiento de la administración tributaria.// Artículo 2: A partir de la vigencia de esta ley el Poder Ejecutivo deberá presentar a la Comisión Especial Mixta un informe mensual en el que se detalle:// a) Monto de los impuestos recaudados por las disposiciones tributarias que se aprueben en esta ley.// b) Mejoras introducidas en mecanismos de recaudación tributaria y resultado de dichas medidas en términos de recaudación real.// c) Hechos Relevantes en materia de medidas para contener la evasión tributaria.// d) Medidas adoptadas para racionalizar el gasto público, tanto del Gobierno Central como del sector descentralizado.// e) Resultados alcanzados en las negociaciones para reestructuración de deuda con instituciones del Estado, indicando resultados alcanzados en términos de condonación de principal y renegociación de condiciones de servicio.// f) Indicación de las recomendaciones recibidas e la Comisión para la reducción del Gasto Público y de la manera como e han incorporado en la administración.// g) Indicación de las recomendaciones recibidas de la Comisión Interventora de Aduanas y de la manera como se han incorporado en las prácticas aduaneras.// h) Detalle de otras mejoras introducidas en prácticas aduaneras y definición de su significado en términos de recaudación fiscal.// El Poder Ejecutivo preparará un resumen de dicho informe y lo entregará a la opinión pública y a los medios de comunicación, así como a cualquier persona natural o jurídica interesada.”

<sup>2</sup> Moción N° 08-13, de varios señores diputados:

“Para que se sustituya la sección 2 A del texto presentado por la Fracción del Partido Unidad Social Cristiana.// De manera previa y paralela al trámite de este proyecto de ley recomendar al Poder Ejecutivo dictar un decreto para la creación de una Comisión encargada de recibir, tramitar ante las autoridades competentes las denuncias de habitantes del país sobre hechos de evasión tributaria. Dicha Comisión estará integrada por dos funcionarios del Ministerio de Hacienda y tres personas designadas por los sectores representados en la Comisión Mixta. Participará de sus actividades un representante de la Defensoría de los Habitantes de la República y de la Contraloría General de la República. Sus sesiones serán públicas.// La Comisión rendirá un informe mensual público en el que hará un recuento de la atención dada a las causas sometidas a su conocimiento, todo con el debido respeto a los derechos a la privacidad de los obligados tributarios”.

generó conflictos especialmente entre los diputado Redondo —presidente de la CEMPF— y el diputado Malavassi del ML. Esto repite la tensión de los dos puntos de la democracia deliberativa entre la mayor apertura y profundidad para discutir temas, pero a la vez la necesidad de llegar a decisiones. Un punto relevante es ¿quién define cuánto es el tiempo prudente de discutir antes de llegar a una decisión? En este caso se podría decir que la decisión la tomó el Plenario Legislativo al otorgar un mandato a la comisión para rendir un informe en un mes, así como la norma reglamentaria en los casos específicos de uso de la palabra durante 15 minutos por cada moción. Sin embargo, como se estudiará adelante esto se puede postergar por otros criterios de poder, no formales pero reales.

Mientras el PUSC propuso sólo impuestos, los demás actores presionaron para que también se incluyeran otras medidas.

#### 7.4.2 Proceso Técnico de elaboración

A partir de la sesión 14 —una sesión de tipo extraordinaria— y luego de delineadas las metas y los alcances del Plan de Contingencia Fiscal, se inició un proceso técnico de elaboración del proyecto. Fue un proceso que a pesar de su tecnicidad en materia tributaria, no estuvo desprovisto en ningún momento de la dimensión política de la CEMPF, la cual es el punto de interés de este estudio.

Es relevante un primer hecho de esta etapa en la sesión 14, cuando el PAC presentó una moción<sup>1</sup> relacionada con la amnistía tributaria contenida en el proyecto. En este sentido durante la discusión de la moción se presenta el siguiente diálogo relevante:

---

<sup>1</sup> Moción N° 04-14 de varios diputados:

“Moción para que el transitorio 1 del texto de Ley de Contingencia Fiscal se sustituya por el siguiente texto:// “Transitorio I/ Amnistía Tributaria// Los sujetos pasivos de impuestos administrados por la Dirección General de Tributación podrán cancelar, en un periodo de tres meses contados a partir de la fecha de vigencia de la presente ley, con exoneración total de intereses y sanciones, las siguientes deudas correspondientes a obligaciones tributarias devengadas antes de la vigencia de esta ley y aquellas cuya declaración autoliquidación debió ser presentada en fecha anterior a la vigencia de la ley.// a) Las que en cumplimiento de la legislación aplicable, hubieren autoliquidado mediante las respectivas declaraciones, sin que hubieren ingresado las cuotas tributarias que correspondían.// b) Las que voluntariamente se autoliquidan mediante la presentación de las declaraciones que hubieren omitido en su oportunidad y que se presentaren dentro del periodo establecido en este artículo.// c) Aquellas que como producto de las declaraciones rectificativas que se hubieren presentado o que se presentaren dentro del plazo establecido en este artículo, originen cuotas tributarias adicionales a las declaradas originalmente.// d) Las que hubiere liquidado la Dirección General de Tributación en cumplimiento de la legislación aplicable o aquellas que habiéndose efectuado el procedimiento de liquidación de oficio previsto en los artículos 144 y siguientes del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, se encontrarán firmes en vía administrativa o adquieran esa condición dentro del plazo establecido en este artículo.// e) Las obligaciones que se deriven de la aceptación del sujeto pasivo por la regularización que le formulen los órganos actuantes de la administración tributaria, de conformidad con el artículo 144 del Código citado, o por la aceptación de los hechos planteados en el traslado de cargos que le hubiere notificado la administración tributaria, de conformidad con el artículo 88 inc. c) del Código citado.// No se aplicará lo dispuesto en este artículo en

*“Diputado Toledo Carranza:*

*Estoy de acuerdo con esta moción. Me parece que viene a darle mucho más cuerpo a la presentada anteriormente. Pero sí me gustaría, señor Presidente, oír el criterio del Ministerio de Hacienda y Tributación, cuyos representantes están aquí, para saber qué les parece. En principio sí estoy de acuerdo con esta moción, pero me gustaría saber cuál es el criterio de ellos.*

*Diputada Campbell Barr:*

*Me gustaría contarle que esta moción fue preparada con el apoyo técnico de la Tributación Directa.*

*Diputado Toledo Carranza:*

*Entonces estamos tranquilos. Vea qué bonito: el PAC con Tributación Directa y sin la Fracción de Unidad. Me gusta más eso. Muchas gracias.*

*Señor Adrián Torrealba, Director General De Tributación Directa:*

*Se hizo un insumo que se le pasó a los señores del Partido Acción Ciudadana y, por lo tanto, la moción refleja, también, el cambio que se le había hecho a la que se presentó el lunes pasado sobre el Transitorio I. Prácticamente es la misma redacción; tal vez esta es más clara al dividirla en incisos.”<sup>1</sup>*

Esto denotó que los expertos del Ejecutivo no sólo trabajaron con la bancada oficialista, sino con las otras bancadas, o por lo menos el PAC, como demostró lo anterior. La moción fue votada y aprobada. Se sucedieron otras mociones del PAC que eran de un carácter político —pues fueron justificadas como señales a la ciudadanía— en el tema de la racionalización del gasto público, en cuanto a reducción de gastos de representación de funcionarios públicos y no aumento de salarios del sector público superiores al millón quinientos mil colones<sup>2</sup>. Las mociones fueron aprobadas por

---

los siguientes casos:// a-) Aquellos que la Dirección General de Tributación hubiere denunciados o que sean denunciados ante el Ministerio Público por estimar que las irregularidades detectadas pudieran ser constitutivas de los delitos tributarios tipificados en los artículos 92 y 93 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios.// b-) Aquellos casos en que los sujetos pasivos pagaran bajo protesta, los valores determinados mediante los traslados de cargos, de conformidad con el artículo 144 del Código citado”.

<sup>1</sup> Acta 14 de la CEMPF. Miércoles 25 de setiembre de 2002. P. 13-14

<sup>2</sup> Las mociones fueron:

**“Moción N° 05-14 de varios diputados:**

**“Moción para incluir un inciso en la Sección 2 del Plan de Contingencia cuyo texto diga:// ‘Instar al Presidente de la República la elaboración de una directriz presidencial en relación con los gastos de representación, dirigido a todas las funcionarias y funcionarios públicos que lo reciban con ocasión de su cargo, para que este instrumento operativo para el cumplimiento de sus competencias tenga como tope máximo el monto de sesenta y siete mil colones, que constituye el tope asignado a los Ministros”.**

**“Moción N° 06-14 de varios diputados:**

unanimidad por los diputados de la CEMPF, así como con las manifestaciones positivas de los asesores externos representantes de sectores.

En este sentido y vinculado con la tensión antes mencionada entre UCCAEP y el movimiento sindical, el representante sindical Albino Vargas aprovechó la moción en materia salarial para criticar la postura de UCCAEP, la cual había solicitado que el aumento de los salarios en el sector público se hiciera únicamente como ajuste a la inflación. Vargas afirmó:

*“Sirva la moción del PAC para hacer una respuesta oficial de la ANEP a la petición que ha formulado la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP) para que en el tema de la contingencia fiscal, los trabajadores del sector público renunciemos a solicitar incrementos salariales más allá de la inflación... de acuerdo con las políticas económicas predominantes en los últimos años, en este país, marcadas por la filosofía neoliberal, los trabajadores asalariados hemos sufrido una gran pérdida en el poder adquisitivo de nuestro salario. Además, recordemos que una política salarial, necesariamente, está asociada a un determinado sistema de desarrollo y el sistema de desarrollo que se ha venido imponiendo en el país, en los últimos años —con la complicidad de Liberación Nacional y de la Unidad Social Cristiana— no ha sido un sistema salarial que propicie el aumento en el poder adquisitivo de los trabajadores... ¿Hasta qué punto queremos debilitar las instituciones públicas de este país, ya de por sí golpeadas por la escasez de recursos y teniendo a funcionarios, en muchos casos, con salarios poco estimulantes en la función pública? Quiero decir que desde ese punto de vista, no es aceptable la petición que hace la Unión de Cámaras.”<sup>1</sup>*

Vargas justifica que no aceptarían la aplicación de aumentos salariales que únicamente se equiparen a la inflación, ya que sostiene que en el pasado la política salarial se ha impuesto en detrimento de los trabajadores.

En la misma sesión #14, el PAC presentó una moción para que el Plan de Contingencia incluyera un impuesto para los bancos y entidades financieras no

---

“Moción para incluir un artículo 6 en el Plan de Contingencia cuyo texto diga:// Artículo 6: Contingencia para salarios que constituyen 15 veces el salario mínimo de un oficinista:// Los salarios de funcionarias y funcionarios públicos cuyos montos mensuales superen 1 millón quinientos mil colones no serán susceptibles de incremento salarial durante el año 2003.”

<sup>1</sup> *Ibid.* P. 24

domiciliadas, también denominadas banca *offshore*.<sup>1</sup> En el contexto de esta moción se generó una discusión sobre el proceso que la comisión estaba utilizando para conocer las mociones tendientes a modificar el texto base, así como la dinámica que se estaba dando en el escenario político de la CEMPF en cuanto al manejo de los textos y la información.

En primer término, el presidente de la Comisión, Mario Redondo, hizo de nuevo referencia a la aplicación del reglamento de la Asamblea Legislativa, básicamente alegando que era necesario ordenar y aligerar el trámite en comisión.

Es importante recordar que la sesión #14 de la que se hace mención, ocurrió el día 25 de setiembre, y que el mandato de la comisión vencía el 1 de octubre. También se debe observar que después de la sesión 14, la CEMPF empieza a sesionar más veces por semana de forma extraordinaria, incluso dos veces al día, para avanzar hacia la obtención de un dictamen. De forma evidente, la fracción más preocupada por el tiempo era el PUSC.

El presidente de la CEMPF dijo en ese momento: “en razón del tiempo que esta Comisión tiene, vamos a aplicar el Reglamento en el sentido que sobre cada moción podrán hablar, además del proponente, dos personas a favor y dos en contra”<sup>2</sup>

Otro de los elementos que se da en la discusión es el manejo de la información y su flujo. Por las opiniones externadas por distintos actores, tanto los textos aprobados, como su actualización y las nuevas mociones, no llegaban a ser de conocimiento de todos los participantes. Como ejemplo, es el caso de las afirmaciones de la asesora Osterlof sobre la moción de las bancas offshore:

*“Quiero poner un poco de orden en esto porque estamos trabajando en mociones sobre un texto que si bien se aprobó el lunes (lunes 23 de*

---

<sup>1</sup> Moción N° 07-14, de varios señores diputados:

“Incluir un nuevo artículo a la sección tres del texto base de Ley de Contingencia Fiscal, que diga así: ‘Artículo Transitorio: Modificación al art. 21 (Adición 61 bis a la Ley N° 7092), inciso e), Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria (Ley N° 8114):// e) 61 bis.- Impuesto especial sobre bancos y entidades financieras no domiciliados.// Donde dice:// ‘Los contribuyentes indicados en el párrafo anterior deberán pagar, en sustitución del impuesto sobre las remesas al exterior, un impuesto en moneda nacional, equivalente a ciento veinticinco mil dólares estadounidenses anuales (\$125,000,00)’.// Se leerá de la siguiente manera: // ‘Los contribuyentes sindicados en el párrafo anterior deberán pagar, en sustitución del impuesto sobre las remesas al exterior, un impuesto en moneda nacional, equivalente a doscientos cincuenta mil dólares estadounidenses anuales (\$250.000,00).’” **En la sesión 15 se modificó el monto de \$ 250 mil a \$300 mil de esta moción**

<sup>2</sup> *Ibid.* P. 39

setiembre), sesión 13, aún no lo tenemos en la mano y, entonces, es bastante complicado darle seguimiento a las correcciones. Por otra parte, algunas mociones las estamos recibiendo en este momento. O sea, es complicado estar reaccionando sobre cosas que no se ha tenido tiempo de estudiar y que no sabemos a qué se refiere. Con respecto a esta moción en particular, hasta ahora la estamos conociendo. En vista de que no hemos tenido tiempo de saber qué es lo que se piensa, me gustaría solicitar formalmente, ya que se encuentran presentes, tanto el Viceministro de Hacienda como el Director de Tributación, que nos emitan su opinión sobre la moción... podremos tener una opinión técnica y sobre todo la opinión del Poder Ejecutivo en relación con esta propuesta, para poder ir evaluando las mociones, en particular aquellas que se presentan, como en este caso, en forma inmediata y nos llevan a todos a tener que tomar una decisión también inmediata.”<sup>1</sup>

El representante de UCCAEP, mantuvo posición similar sobre el conocimiento previo del material. Este tipo de metodología, expuesta por Osterlof, visibiliza que se estaba incurriendo en una exclusión de varios de los actores del conocimiento de las mociones y por tanto de la participación por no haber una completa publicidad de lo discutido, como debería ser —por ejemplo— desde los principios deliberativos. Desde la óptica teórica de la presente investigación, lo anterior violaba los principios de “*Las deliberaciones se efectúan en forma argumentativa, es decir, mediante el intercambio regulado de informaciones...*” y “*Las deliberaciones son inclusivas y públicas. En principio no puede excluirse a nadie...*”<sup>2</sup> El no contar con los documentos base actualizados, o con las mociones presentadas, excluía a los asesores externos de conocer el fondo de lo discutido, además de poder participar en la argumentación racional.

En cuanto a la moción sobre la banca offshore, en primera instancia los dos representantes sindicales se pronunciaron en favor al igual que el diputado Carlos Ricardo Benavides del PLN. El diputado Ronaldo Alfaro del ML, y Mario Redondo del PUSC y la representante Osterlof solicitaron mayor información a los expertos y más tiempo para conocer la materia. Redondo solicitó posponer la moción para la sesión del día siguiente, sin embargo los proponentes se opusieron. La diputada Epsy Campbell del PAC argumentó:

---

<sup>1</sup> *Idem.*

<sup>2</sup> Cohen, Joshua. *Loc. Cit.* Capítulo 4.

*“Este tema ha sido discutido ampliamente. O sea, en la legislatura pasada, incluso, la ex diputada Rina Contreras propuso hasta quinientos mil dólares. No es un tema nuevo, no es algo que estamos viendo hasta ahora y tendríamos que entender que estas discusiones son acumulativas y no las estamos descubriendo hoy....yo diría que entendamos que es una discusión que empezó este país desde hace algún tiempo.”<sup>1</sup>*

Además de esta discusión, el Vice ministro de Hacienda intervino emitiendo un criterio sobre la moción en sí:

*“Los grupos financieros locales o nacionales que tienen “Off Shore” son únicamente diez. O sea, que estamos hablando, desde el punto de vista de recaudación, de un monto simbólico: un millón doscientos cincuenta mil dólares. Evidentemente, en contingencia todo suma. La preocupación que me asalta es un tema de competitividad, porque yo no sé si eso —y esa información se puede conseguir— podría significar que saquemos del mercado a ciertos grupos, lo cual es muy factible. Hay muchos bancos “Off Shore” muy pequeños; es muy factible que un monto así pueda hacer que los desplace del mercado y que, al final, terminemos recaudando menos por los bancos que quedan. Sería bueno hacer ese ejercicio: de qué estamos hablando y qué representan.”<sup>2</sup>*

Ésta moción se sometió a votación y fue aprobada. En el caso presente cabe la cuestión sobre qué define cuando algo ha sido suficientemente discutido como para adoptar una decisión.<sup>3</sup> Cabe la pregunta sobre la decisión de cuando está discutido se toma por normas reglamentarias y por el principio de mayoría.

Posteriormente se votaron una serie de mociones que buscaban modificar elementos técnicos del proyecto, como por ejemplo una moción del PAC tendiente a aclarar el tema del impuesto a las mesas de juego<sup>4</sup> la cual fue aprobada. Otra del PLN que buscaba que la

<sup>1</sup> *Ibid.* P. 42

<sup>2</sup> *Ibid.* P. 43

<sup>3</sup> A la luz del principio deliberativo que expone: “Las deliberaciones se enderezan en general a alcanzar un acuerdo racionalmente motivado y pueden en principio proseguirse ilimitadamente o retomarse en cualquier momento. Pero las deliberaciones políticas ha de ponérseles término mediante acuerdo mayoritario habida cuenta de que la coerción de las circunstancias nos obliga a decidir.”

<sup>4</sup> Moción N° 08-14, de varios señores diputados:

“Modificación a la Sección 2, Art. 4, texto base sobre Ley de contingencia fiscal. // “Artículo 4. Transitorio. Modifícase la Ley 7088, Art. 8, impuesto a los casinos y salas de juego, en su párrafo segundo de la siguiente manera:// ‘Adicionalmente al impuesto del párrafo anterior, se pagará mensualmente la suma de trescientos ochenta mil colones (\$1.000) por cada una de las mesas de juego que, al amparo de la ley, hayan sido autorizadas por el organismo competente’.”

recaudación del impuesto a las personas jurídicas lo cobrara un banco comercial del estado en vez de un notario. Esta moción fue desechada.

La última moción que se presenta en esta sesión buscó establecer los montos de recaudación y de racionalización del gasto público que tendría el Plan de Contingencia Fiscal.<sup>1</sup> —vinculada con la tensión sobre el monto del Plan, qué porcentaje del plan correspondería a nuevos ingresos y qué porcentaje serían otras medidas—.

La moción presentada por el PLN, propuso una recaudación de 120 mil millones de colones, 60 mil millones de ingresos y 60 mil millones en racionalización del gasto, además mantenía un plazo de 12 meses para los tributos que se aprobaran.

Esta moción renovó el debate sobre la racionalización del gasto público. Los dos diputados del PUSC se opusieron a que la meta de racionalización fuera de 60 mil millones. Mario Redondo expresó en dicha sesión:

*“...no exageremos, en reducción del gasto en un plan de contingencia fiscal, usted no puede tener recortes significativos, venir aquí a decir que usted puede reducir el gasto en una magnitud de 60.000 millones de colones o algo parecido y por mejoramiento la recaudación pueda llegar a esas proporciones, es exagerado y no es acorde con la realidad que tiene este país.*

*En ese sentido y con todo respeto, quiero pronunciarme en contra, ya lo tenemos anotado, diputado Benavides, quiero indicarle que me parece que la moción, más bien, lo que hace es seguir amarrando de manos a este país, a un país que no puede despegar porque no tiene para invertir”<sup>2</sup>*

La postura del PLN permaneció en que no se observaban signos de racionalización del gasto por parte del Ejecutivo. Esta moción generó una discusión entre el PLN y el PUSC.

---

“Justificación// Pese a las altas utilidades de esta actividad, actualmente solo pagan cincuenta mil colones al mes y diez por ciento de la renta.// Además, en el texto base propuesto de contingencia fiscal, artículo 4, no se especifica qué ley se está modificando”.

<sup>1</sup> Moción N°10-14 de varios señores diputados:

“Para que en la sección III del texto base aprobado se modifique el artículo 1 y se lea de la siguiente manera: ‘Artículo 1.- Plan de Contingencia Fiscal// Establécese un plan de contingencia fiscal con vigencia de doce meses a partir de su promulgación con el objetivo de racionalizar el gasto público y generar nuevos ingresos, por un monto combinado de ₡120.000 millones. Del total, ₡60.000 millones corresponderá a medidas adoptadas por el Poder Ejecutivo, relacionadas con la racionalización del gasto público, la mejora en la eficiencia y la recaudación tributaria, el control de la evasión fiscal, la adopción de otras medidas no tributarias y la reducción del déficit del Banco Central de Costa Rica, las cuales se presentarán por separado. Los restantes ₡60.000 millones corresponderá a nuevos ingresos provenientes de los tributos temporales incluidos en la sección III del presente proyecto de ley”.

<sup>2</sup> *Ibid.* P. 54

La asesora Doris Osterlof intervino haciendo dos señalamientos, uno sobre el procedimiento general, para que se compartiera la información con los asesores externos, y otro sobre la moción en discusión solicitando a los proponentes su retiro:

*“En primer lugar, quiero hacerle un llamado al partido Liberación Nacional, igual que a los otros dos partidos políticos que, como el Partido Acción Ciudadana sean, por favor, respetuosos con los ocho asesores externos que estamos aquí en esta mesa. Ocho fotocopias de una moción no le van a quebrar el presupuesto a la Asamblea Legislativa. No vinimos aquí, como espectadores de un debate entre partidos políticos, a conocer textos de mociones que ni siquiera se tiene la cortesía de entregársenos. Se nos está pidiendo criterio sobre algo que no se nos ha entregado... En segundo lugar, quiero pedirles que por favor retiren la moción para dar oportunidad, precisamente, al cumplimiento de dos acuerdos que se tomaron en la sesión pasada. Uno de ellos basado en una moción del propio Partido y es que se le planteó al Gobierno y se le dieron quince días para presentar una propuesta de un plan en materia de gasto.”<sup>1</sup>*

Haciendo propia esta sugerencia, el PLN retiró la moción.

Se anotan varios temas de interés del debate expuesto. En primera instancia, el papel que juegan los asesores técnicos —no propiamente los de la sociedad civil— en el proceso de elaboración. Es menester hacer mención que lo mencionado en el marco teórico por Cuadrado<sup>2</sup>. Este autor expone que en el proceso de toma de decisiones, se identifican dos características del papel del asesoramiento:

- Falta de unanimidad: diversidad de interpretaciones ante mismo hecho por parte de asesores
- Antinomia: diferencias entre los puntos de vistas de expertos y de los “policy-makers”

También se identifica el asesoramiento exógeno (sugerir, promover y defender alternativas) y el endógeno (asesoría desde adentro, ayudando en la toma de decisiones al gobierno, partido).

En este sentido es importante reflexionar que a pesar de que existe una oposición política en el escenario en estudio, el liderazgo en el tema de asesoramiento técnico lo lleva el Poder Ejecutivo, quien es el que presenta los insumos de discusión y las estimaciones. Estas son asumidas como verdad y no existe una asesoría técnica de

<sup>1</sup> *Ibid.* P. 60

<sup>2</sup> Cf. Apartado 3.2.4 Elementos de política económica y políticas públicas.

oposición que genere una falta de unanimidad o disonancia en los criterios técnicos. Se menciona que el departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa trabajó en varios temas, pero a la vez lo hizo con los insumos proporcionados por el Ministerio de Hacienda. Es así como el principal asesoramiento es del oficialismo, con cierto grado de unanimidad en los criterios técnicos al no haber un interlocutor válido que rebata por la especialización del tema, excepto Bernal Jiménez del PLN. Sin embargo, los criterios políticos y de los asesores técnicos llegan a diferenciar, por ejemplo en temas como las propuestas de un impuesto a los teléfonos celulares, la cual políticamente no fue bien acogida.

Otro punto interesante desde la democracia deliberativa es que en este momento de la discusión, los asesores externos y de los sectores de la sociedad civil no contaban con la información (mociones presentadas, texto base) para poder participar de lo que acontecía en el escenario político. Por más que pueda parecer un tema menor, es de suma relevancia si a partir de la visión deliberativa de la democracia todos los participaciones deben ser racionales (para lo que es necesaria la información), las deliberaciones son inclusivas y no coercidas (y sin los textos se está en una desventaja comparativa). Esto señala que los sectores de la sociedad civil no pretenden actuar como simples fiscalizadores u observadores del proceso.

Otro tema relevante en el caso de la moción sobre banca off shore, es que para que se llegara a votar y de forma positiva, el PAC usó el argumento de que era un tema que ya había sido discutido con anterioridad. Sin embargo miembros de la comisión externaron el deseo de discutir más el tema y con mayores criterios. Este es otro caso de la tensión tiempo vs. toma de decisiones, el cual se resuelve vía votación.

Durante la sesión 15 continuó el proceso de análisis, modificación e incorporación de nuevos elementos al texto base. Se reiteró por parte de Albino Vargas el llamado para compartir con los sectores copias del material que era de conocimiento de los diputados. Asimismo, el presidente de la CEMPF dijo que por el número de mociones que habían presentadas en esta sesión, emplearía estrictamente el reglamento en cuanto al tiempo y el orden del uso de la palabra.

En primera instancia se aprobó una moción para solicitar un estudio de salarios al Ministerio de Trabajo.<sup>1</sup> A la vez, se conoció y aprobó el informe de la Subcomisión que analizó el Código de Normas y Procedimientos Tributarios y se le otorgó un plazo de cuatro meses para analizar las reformas estructurales a dicho código.

Fue aprobada una moción que corregía el impuesto a vehículos con precio superior a 7 millones de colones.<sup>2</sup> La moción tuvo una objeción del diputado del PLN Luis Ramírez ya que consideró que podía afectar a vehículos de transporte que no eran necesariamente carros de lujo. El presidente Redondo solicitó que se votara argumentando:

*“Les solicito que la aprobemos así y que hoy en la noche trabajemos en una redacción para incorporar a este mismo artículo. ¿Por qué? Porque si lo dejamos como está en este momento la redacción está indebida, entonces estaríamos prácticamente sin nada. Esto nos permite una redacción mínima y trabajaríamos en la noche para tratar de excluir...”*<sup>3</sup>

La moción fue aprobada. Posteriormente, Carlos Salazar del ML presentó una moción<sup>4</sup> que reflejaba la tesis libertaria de que aun era necesaria más información antes de poder tomar una decisión. La moción fue desechada.

En ese punto se abordó un tema metodológico fundamental para el trabajo de la CEMPF. En la discusión de la moción anterior, surgió el tema del manejo del texto que se estaba produciendo luego de la aprobación de mociones. La diputada Joyce Zurcher del

<sup>1</sup> Moción N° 03-15 de los diputados Campbell Barr y Redondo Poveda:

“Para que una comisión acuerde:// Solicitarle al Ministerio de Trabajo la elaboración de un estudio de salarios del Sector Público, que contemple la base y todos los pluses que permitan insumos para la toma de decisiones estructurales en relación con la equidad entre los salarios públicos, haciendo asimismo un estudio de las Convenciones Colectivas vigentes.”

<sup>2</sup> Moción N°05-15, de los diputados Redondo Poveda y Campbell Barr:

“Para que el artículo 5 del texto base de Informe de la Comisión Mixta del Pacto Fiscal se lea de la siguiente manera: // Artículo 5. Los vehículos cuyo valor tributario sea superior a los siete millones de colones pagarán una tarifa adicional, por una única vez, del 50% de la tarifa del impuesto establecida en el artículo 9 de la Ley N° 7088 de 30 de noviembre de 1987 y sus Reformas”

<sup>3</sup> Acta 15 de la CEMPF. Jueves 26 de setiembre de 2002 P.27

<sup>4</sup> Moción N° 06-15, del diputado Carlos Salazar Ramos:

“Para que esta Comisión no someta a votación el proyecto hasta que el Ministerio de Hacienda informe acerca de los datos y clarificaciones solicitados por miembros de esta Comisión y que constan en actas, los que han sido pedidos con el objetivo de valorar la situación fiscal real y las necesidades objetivas de fondos nuevos y presente formalmente el plan de ordenamiento y priorización de gastos”

PLN, cuestionó que la incorporación de nuevas mociones se estaba haciendo sobre un texto que no estaba actualizado según los cambios y modificaciones de sesiones anteriores. La diputada expresó:

*“El texto presentado por Liberación Nacional ordenaba la discusión y planteaba los tópicos sobre los cuales se iban a tomar las medidas; algunas fueron concretadas con las mociones del Partido Acción Ciudadana y otras con las mociones del Partido Unidad Social Cristiana.*

*El texto que estamos discutiendo carece del texto aprobado en primera instancia y fue el propuesto por Liberación Nacional, de manera que queda en el primer tema lo siguiente: instar a la Comisión de Asuntos Hacendarios en cuanto a medidas de control del gasto...*

*Disculpe, señor Presidente, no lo quiero contrariar, pero no podemos tener un texto actualizado que carece de los textos ya aprobados en esta Comisión. Un texto actualizado tiene que contemplar todas las medidas ya aprobadas y nosotros, los liberacionistas, echamos de menos las medidas aprobadas en la primer instancia y son omisiones absolutamente catastróficas.”<sup>1</sup>*

La diputada contrastó el texto con el cual se trabajaba con el documento que había sido aprobado y había sido actualizado, evidenciando diferencias. Asimismo, los diputados del PLN presentaron una moción para que “la Secretaría que atiende esta Comisión Mixta, entregue mañana viernes antes del medio día el texto actualizado que recopile e interprete todas las mociones aprobadas hasta el día de hoy inclusive. Todas las relacionadas a esta última etapa llamada de contingencia”<sup>2</sup>. En ese mismo sentido, Ulises Blanco<sup>3</sup> del sector agropecuario y Epsy Campbell<sup>4</sup> del PAC se manifestaron.

---

<sup>1</sup> *Ibid.* P.32

<sup>2</sup> *Ibid.* P.39

<sup>3</sup> “...hace falta más técnica o más instrumentos. Me preocupa la denuncia que hace la diputada Zürcher, cuando se duda si el texto es o no es. El esfuerzo que hace el señor Presidente para interpretar hacia dónde vamos. Lo que sin duda hace falta, son instrumentos y yo creo que los hay. Hay técnica para esto, pero como que no está aquí. Ruego a los diputados que mejoren esta logística, especialmente, si van a trabajar en la noche... aquí todo esto se va a ir por cansancio y al final, votaron y no supieron qué votaron.” P.42

<sup>4</sup> “Yo quiero recomendar a los señores y señoras que participan en esta Comisión, que revisen cuidadosamente el documento presentado, el día de hoy, que pretendía recoger todas las mociones, que hagan del conocimiento de la Secretaría aquellas mociones que ustedes sienten que no han sido recogidas correctamente y lo hagan saber por escrito, para que en el momento de terminar de redactar este documento, tengamos certeza de que se ha recogido correctamente. Yo, por ejemplo, según una revisión rápida, me doy cuenta de que no estaba incorporado el tema de la moción aprobada presentada por el diputado Carazo Zeledón, en el sentido de que no se hablara de dólares sino de colones y una serie de cosas que podrían estarse dejando de lado. Entonces, que revisemos cuidadosamente, porque, como el documento lo recibimos en este momento, no pudimos revisar el texto, de manera de que estemos seguras de que el texto está recogiendo el orden de las mociones y el texto de las mociones, tal como fueron aprobadas. Entiendo que estamos redactando un nuevo proyecto de ley y que eso tiene una serie de implicaciones bien importantes.” P.44

Este hecho, metodológico pero con implicaciones de fondo, se vincula a lo antes expresado en cuando a que debe hacer claridad en la información para realizar las argumentaciones racionales con todos los elementos disponibles, sin olvidar mencionar la necesidad de contar con reglas claras a la hora de elaborar el proyecto.

La sesión extraordinaria #16 se realizó el mismo día jueves 26 de setiembre en que se efectuó la sesión #15. En ésta los diputados del ML presentan una moción similar a la conocida y rechazada en la sesión anterior en el sentido de detener “el proceso de aprobación de este proyecto de ley hasta que tengamos, en nuestras manos, los informes del Poder Ejecutivo que señalen cómo se pretende llevar a cabo el reajuste y control de gastos de ese Poder”<sup>1</sup> La moción fue desechada de nuevo.

En la misma sesión se aprueban dos mociones del PAC, una tendiente a reducir el tope en gastos de representación de los funcionarios públicos a 67 mil colones por mes, y otras dos para que varios de los transitorios del proyecto se convirtieran en artículos del mismo, específicamente los relativos a la amnistía tributaria, y los bancos no domiciliados, también conocidos como offshore.

### **7.4.3 Decisión del monto para el proyecto y pugna por el proyecto**

Posteriormente en la misma sesión #17, los tres diputados presentes del PAC presentaron una moción dirigida a la definición de los montos de ingreso del Plan de Contingencia, un tema que en sesiones anteriores había sido abordado y en el cual no había aún acuerdo. La moción proponía una recaudación total de 100 mil millones de colones, donde 40 mil millones serían medidas de racionalización del gasto y medidas no tributarias y 60 mil millones correspondería a ingresos frescos, nuevos tributos.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Acta 16 de la CEMPF. Jueves 26 de setiembre de 2002 P.20

<sup>2</sup> Moción No. 08-16 de las diputadas Penón Góngora y Campbell Barr y el diputado Carazo Zeledón: “Para que el artículo 1 del texto base del proyecto de Ley de Contingencia, se sustituya por el siguiente texto: Artículo 1.- Establézcase un plan de contingencia fiscal con vigencia a partir de su promulgación hasta el 31 de diciembre de 2003, con el objetivo de racionalizar el gasto público, mejorar la eficiencia en la recaudación tributaria, así como generar nuevos ingresos en el marco del pacto social, por un monto total combinado de cien mil millones de colones, de los cuales cuarenta mil millones de colones corresponderá a la racionalización del gasto y un aumento de ingresos a partir de las medidas no tributarias, y sesenta mil millones corresponderá a nuevos ingresos.”

El Presidente de la CEMPF calificó este como punto medular de la discusión, por lo que luego de presentarse la moción decretó un receso de 15 minutos para discutir el tema. Luego, el receso se extendió por 20 minutos más. Reiniciada la sesión, se dio un periodo de debate sobre la decisión política del monto por recaudar para el Plan de Contingencia Fiscal.

El PLN, representado por el diputado Carlos Ricardo Benavides, aseguró que su agrupación apoyaba la moción, la cual era muy similar a una que ellos sesiones atrás habían presentado y que habían retirado:

*“Nuestra Fracción había presentado una propuesta hace un par de días, cuya discusión no fue muy dulce aquí, para que lo hiciéramos a sesenta mil millones versus sesenta mil millones. Y en su momento hubo muchísima reticencia alrededor de esos números, sobre todo en cuanto a lo que se refería a los sesenta mil de recaudación, vamos quedando exactamente igual o muy parecido...”*

*Extraño resulta que en su momento únicamente contara con el apoyo de los representantes de Liberación Nacional. Aparentemente estos días nos van dando la razón en ese sentido...*

*Es en ese entendido y en el afán de colaborar con la solución de un tema de tanta importancia para los costarricenses, que la Fracción del Partido Liberación Nacional se compromete a apoyar esta...”<sup>1</sup>*

Nury Garita del PLN aseguró que antes de “...esta moción, se hubiese aprobado con buena voluntad la que nosotros presentamos, pero esta, aún estoy pensando si la voto”.<sup>2</sup> Por su parte del Presidente de la CEMPF, Mario Redondo, expresó que:

*“...hemos respaldado esta moción y vamos a seguir trabajando en una parte que es tal vez la más difícil, el definir de dónde vamos a obtener esos sesenta y cinco mil millones de colones, porque ningún impuesto es grato.”<sup>3</sup>*

La diputada Margarita Penón del PAC intervino en el siguiente sentido:

*“Desde los primeros días de mayo de este año, nuestra fracción apostó a esta Comisión Mixta. El día de hoy, yo me he sentido privilegiada de haber visto como hemos logrado acuerdos, en realidad todos hemos cedido algo,*

---

<sup>1</sup> *Ibid.* P.31, 32, 33

<sup>2</sup> *Ibid.* P.39

<sup>3</sup> *Ibid.* P.42

*ha habido un proceso de estira y encoge, una verdadera negociación y al final logramos un acuerdo... ”<sup>1</sup>*

Luego se sucedió la intervención de Carlos Salazar del ML en el siguiente sentido:

*“Señor Presidente, cuando estuvo haciendo usted algunas reflexiones, que me parecieron interesantes, decía que los costarricenses necesitan que se dé un crecimiento que todos merecemos, ¿y será en realidad la forma de darle el crecimiento económico y la solución de los problemas sociales a los costarricenses, quitándole más dinero al pueblo que se va a poder lograr, será transfiriéndole más dinero al Estado y dejando menos en los bolsillos de cada uno de los ciudadanos de este país, que se va a lograr resolver ese problema?... ”<sup>2</sup>*

Al final de la intervención se dio el siguiente intercambio entre el diputado del ML y el Presidente de la comisión:

*“Diputado Salazar Ramírez  
...estamos claros que, no es ahogando a la sociedad y a los sectores productivos que vamos a solucionar los problemas, es más bien dando el espacio, quitándole los obstáculos del camino y es permitiendo que definitivamente, una economía se reactive para que con ella exista mucho consumo y mucha producción y una sociedad llegue por sus propios medios a resolver sus problemas. Muchas gracias.*

*El Presidente:*

*Gracias, señor Diputado. Solo me pregunto ¿Cómo tendrán ustedes su conciencia habiendo retirado hoy el salario, producto de los recursos públicos y en este caso —según sus mismas palabras— robados al pueblo costarricense? ”<sup>3</sup>*

Asimismo, el representante de solidarismo Enrique Acosta intervino de la siguiente forma:

*“Quiero a nombre del solidarismo costarricense que representa a más de 260 mil trabajadores de este país, reconocer la voluntad política que se ha dado hoy en las diferentes fracciones, para lograr un acuerdo que muchos apostaban no se iba a dar, y era precisamente, el de establecer el monto que se ha fijado sobre el cual se va a reducir del déficit fiscal...*

*En nombre de esos 260.000 trabajadores, quiero dejar constancia del trabajo de esta Comisión, de la voluntad de las diferentes fracciones aquí*

---

<sup>1</sup> *Ibid.* P.44

<sup>2</sup> *Ibid.* P. 49

<sup>3</sup> *Ibid.* P. 49-50

*representadas y, especialmente, de la nueva forma de hacer política, con la participación de la sociedad civil que hoy está dando resultados.”<sup>1</sup>*

La moción que fijó el monto para el Plan de Contingencia Fiscal fue aprobada con cinco votos a favor, (dos del PUSC, dos del PAC y uno del PLN) y dos votos en contra (uno del ML y otro del PLN, de la diputada Nury Garita).

El PLN reprobó que no se aprobara su moción sobre este tema presentada, sin embargo mantuvo parte del apoyo a la iniciativa. El PUSC y el PAC sostuvieron el acuerdo e inició una pugna entre el oficialismo y el ML en cuanto al tema impositivo. El ML rechazó cualquier medida tributaria.

Varias de las intervenciones de la sesión anterior daban un tono positivo, como la de Enrique Acosta del Solidarismo y Margarita Penón del PAC, valorando como apropiado el logro de acuerdos dentro de la CEMPF. Esto ya que la moción que se votaba solventaba una de las tensiones fundamentales que se había dado en el seno del escenario político sobre la meta de recaudación.

No obstante, durante la sesión extraordinaria 17, el diputado Malavassi del ML protestó al intervenir en la discusión sobre el acta de sesión anterior, por el manejo que el presidente Redondo había dado a las sesiones:

*“ En el acta N° 14 usted le negó la palabra a mi sustituto —don Ronaldo— argumentando que no había estado en la sesión anterior y cuando hay una sustitución jurídica tiene todo el derecho —el que continúa con esta representación— a hacer las observaciones pertinentes, si no ningún sentido tendría la sustitución.*

*En el acta de la sesión anterior, Acta N° 16 del jueves 26 de setiembre, en página 27 hay un exabrupto suyo —señor Presidente— todavía tengo duda, si fue que usted pidió la palabra para contestar o que siguiendo la pésima costumbre a la hora de dar la palabra de hacer apostillas y comentarios; porque lo que le ha dicho al Diputado Salazar me parece, no solo de mal gusto, sino que lo protesto y si así se van a manejar estas sesiones es algo absolutamente improcedente.”<sup>2</sup>*

A la vez, el diputado Malavassi presentó una moción para que previo a dictaminar el proyecto, el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa presentara un informe acerca del contenido del documento base y en especial del

<sup>1</sup> *Ibid.* P. 40-51

<sup>2</sup> Acta 17 Lunes 30 de setiembre de 2002. P.4

proyecto de Ley de Contingencia Fiscal. Esto en el sentido de que el proyecto había sufrido tantas modificaciones que no había claridad en su contenido. La moción fue rechazada.

En esta sesión se repartió a todos los miembros de la comisión un texto base elaborado por los asesores de la Asamblea Legislativa (no los asesores externos de la CEMPF).

También, se le dio audiencia al Viceministro de Hacienda para que hiciera una proyección de la recaudación a partir de las medidas del proyecto y los montos aprobados. Tras escuchar la información del viceministro, la CEMPF quedó insatisfecha y solicitó que en una próxima sesión se aportara más información con las estimaciones necesarias. La explicación se realizaría en función de los tres aspectos que la Comisión decidió debían estar presentes en el proyecto: la racionalización del gasto público, la eficiencia tributaria y la generación de nuevos ingresos.

En la sesión extraordinaria 18 del mismo lunes 30 de setiembre, se presentó el Ministro Jorge Walter Bolaños a exponer las estimaciones solicitadas por la CEMPF. Lo acompañaron el viceministro de Hacienda, Carlos González y el Director de General de Tributación Directa, Adrián Torrealba.

El siguiente cuadro resume las estimaciones de los representantes del Ministerio de Hacienda:

**Cuadro #4**  
**Estimaciones del Ministerio de Hacienda sobre los tres ejes del Plan de Contingencia Fiscal**

Eje del Plan Fiscal	Medida específica	Planteamiento y estimación
Generación de nuevos ingresos	Impuesto a las personas jurídicas	“Utilizando doscientos dólares como promedio, en el proyecto está establecida una escala progresiva que depende del monto del capital para cada sociedad, pero asumiendo que las personas jurídicas contribuyen, como promedio, doscientos dólares se estima una recaudación de <b>19 mil doscientos millones de colones.</b> ”
	Impuesto de la renta.	El incremento en cinco puntos porcentuales del impuesto de renta en personas físicas, jurídicas en actividades lucrativas, tiene una estimación de <b>9 mil quinientos millones de colones.</b>
	Impuesto a los vehículos de lujo	El impuesto adicional del cincuenta por ciento a la propiedad de vehículos de lujo, con un valor igual o superior a siete millones de colones, según los datos del Registro, existen veinte mil inscritos con un valor superior a siete millones de colones, los cuales harían un valor promedio de <b>trescientos ochenta mil millones.</b> También estimamos que no va a haber elasticidad en el pago de ese impuesto, pues si no se paga no tendrían el derecho al pago del marchamo y, consecuentemente, no podrían circular. Ahí consideramos poco probable que haya elasticidad.
	Mesas de casinos y máquinas	El impuesto de mil dólares mensuales por mes, en los casinos y quinientos dólares por máquina, tiene una estimación de <b>mil cuatrocientos cuarenta millones.</b>
	Terminales de apuestas (sports books)	Estamos estimando que esas empresas trabajan 24 horas al día, son empresas en la red en las que se pueden hacer apuestas las 24 horas del día. Entonces tomando el número total de empleados y dividido entre tres —asumiendo que por cada puesto hay tres turnos que trabajan 24 horas al día— y estimando que se va a dar una disminución de un 33% por el aumento de este impuesto, nos lleva a la cifra de <b>7.200 millones de colones</b>
	Licencia bancos no domiciliados/ offshore	El aumento en el costo de la licencia bancaria a ciento setenta y cinco mil dólares, genera <b>quinientos millones.</b>
	Impuesto a teléfonos celulares	La propuesta escalonada que se establecía partía de la premisa de que la tarifa básica no iba a estar gravada y eso, más o menos, es el 30% de la población flotante de celulares. Ese impuesto contribuye en <b>11.600 millones de colones.</b>
	Aranceles del Registro público	El aumento de aranceles en el Registro Público, como yo lo explicaba en la mañana, se había hablado de <b>12 mil millones de colones</b> en recaudación. Eso es si nosotros tocamos los aranceles de registro en todas las figuras del Registro: inscripción de hipotecas, venta de propiedades, inscripción de vehículos.

Eje del Plan Fiscal	Medida específica	Planteamiento y estimación
<b>Eficiencia tributaria</b>	Fortalecimiento de la administración Tributaria	... las mejoras en la administración tributaria no son susceptibles de darles un número inmediato, precisamente porque una parte de su efecto está en la cultura tributaria, por la sensación del contribuyente de que la administración tributaria es más fuerte; por tanto, el riesgo de ser fiscalizado aumenta, voluntariamente, el cumplimiento de los contribuyentes, en cifras que solamente se pueden ver una vez que la administración haya tenido ese fortalecimiento. Para el año 2004, por los mismos criterios, <b>solamente con esa inversión de los cinco mil millones tendríamos siete mil setecientos millones</b> y por los mismos conceptos tendríamos <b>para el 2005 trece mil cuatrocientos cuarenta millones.</b>
<b>Racionalización del gasto público</b>	Tope al presupuesto de los ministerios	... en el presupuesto que nosotros hemos traído a la Comisión de Hacendarios pusimos un tope de aumento del 7%, a todos los ministerios. Sin embargo, pensamos que es necesario mantener la directriz de su ejecución de gasto, que se puso en el mes de mayo del 2002, ponerla también en efecto en el año 2003. Ahí estimamos que el ahorro que esto nos puede dar es de aproximadamente <b>mil quinientos millones</b> y la razón por la cual sentimos que en este año es un poco menor a los dos mil quinientos millones, que yo había anunciado cuando se puso la del año 2002, es porque les pedimos a todos los ministerios que hicieran los presupuestos tomando en cuenta esa rebaja. O sea, ajustamos la base y sobre eso entonces estaríamos calculando este nuevo ahorro.
	Ley de Reestructuración de la deuda.	Estamos calculando también que en los efectos de la Ley de Reestructuración de la Deuda, podamos tener ahorros por el orden de los <b>quince mil millones</b> . Como bien lo hemos explicado anteriormente, en realidad a la hora de excluir la mayor parte de las instituciones que manejan fondos de terceros, entonces, las posibilidades de ahorrar son cada vez menores. Este es un proceso que estamos iniciando en este momento con todas las instituciones autónomas, que esperamos terminar en un tiempo de noventa días.
	Freno al gasto en pensiones	Hemos estimado también, por otro lado, que el control a las pensiones pueda frenar el gasto, en aproximadamente <b>mil trescientos millones.</b>
	Recorte presupuestarios ajenos al Ejecutivo	Se han dado conversaciones con la Comisión de Hacendarios, en el sentido de que existe la necesidad de poner un freno a los presupuestos, de lo que son los Poderes que no sea el Poder Ejecutivo, donde nosotros sí estamos tomando esa acción y aquí hemos cuantificado la posibilidad de que se llegue a <b>doce mil millones</b>

Elaborado a partir de las intervenciones de los personeros de Hacienda, Actas de la CEMPF 17 y 18

Es notorio que en las medidas que existe mayor precisión son aquellas que corresponden a tributos nuevos o aumentos de tributos existentes. Con las estimaciones planteadas, se estimaba una recaudación de **61 mil ciento veinte millones de colones** (49 mil quinientos veinte millones de colones descontando el impuesto a los celulares, el cual en general no contaba con ambiente positivo). Lo anterior supera en mil millones la meta impuesta por la moción de la comisión que estableció como ingreso los 60 mil millones de colones.

En cuanto a las medidas para mejorar la administración tributaria, no había claridad sobre la cantidad en que aumentaría la recaudación (las medidas de fortalecimiento de la administración). No obstante se señala que con la inversión de 5

mil millones de colones, ya en el año 2005 habría ingresos por **13 mil millones de colones**.

Las medidas de racionalización del gasto expuestas sumaban **29 mil ochocientos millones de colones**. Se puede observar que este tipo de medidas no eran potestad de la CEMPF, sino que correspondían a disposiciones que el Ejecutivo debe tomar, o leyes que el Legislativo debe aprobar. Sin embargo hay que notar que sin el compromiso del Gobierno de adoptar estas medidas, los demás actores —excepto el ML que no aceptaba del todo los impuestos— no estaban dispuestos a aprobar los nuevos ingresos. Si se suman las estimaciones de los componentes racionalización y fortalecimiento de la administración (con la salvedad de que serían ingresos para 2005) se suman **42 mil millones de colones**, con una suma de 2 mil millones por sobre la meta establecida en la comisión.

En este caso también se repite el fenómeno antes expuesto en el cual las exposiciones de los expertos son asumidas como verdad y no existe una asesoría técnica de oposición que genere discordia en cuanto a los criterios técnicos. También podría argumentarse que el criterio técnico de las estimaciones lo que hicieron fue acoplarse al criterio político de los montos establecidos.

Posterior a la exposición de los representantes de Hacienda, el presidente de la CEMPF, anunció que en ese momento existían 63 mociones presentadas. En primera instancia se discute y aprueba una moción del ML para que el Poder Ejecutivo informe, una vez aprobado el proyecto, sobre el progreso de su aplicación<sup>1</sup>. Lo anterior se puede

---

<sup>1</sup> Moción N°02-18, del Diputado Malavassi Clavo:

“Para el Artículo 2 incluido en la sección 3 se lea así: Artículo 2: A partir del segundo mes contado desde la entrada en vigencia de esta ley, el Poder Ejecutivo deberá presentar a la Comisión Especial Mixta un informe bimestral en el que se detalle: Monto de la recaudación de Impuestos con detalle de cada impuesto. Mejoras introducidas en mecanismos de recaudación tributaria y resultado de dichas medidas en término de recaudación real incluyendo los hechos relevantes en materia de acciones para contener la evasión tributaria. // Acciones ejecutadas para disminuir el gasto público, tanto del Gobierno Central como del sector público descentralizado y el efectivo cuantitativo real. Resultados alcanzados en las negociaciones para reestructuración de deuda con instituciones del Estado, con detalle de las condonaciones de principal, intereses y modificaciones en intereses y plazos. Recomendaciones recibidas de la Comisión para la reducción del Gasto Público y las acciones adoptadas. Recomendaciones recibidas de la Comisión Interventora de Aduanas, las acciones adoptadas y sus efectos. Otras mejoras introducidas en la administración tributaria Aduanera y sus efectos en términos de recaudación fiscal. // El Poder Ejecutivo entregará un resumen del informe a los medios de comunicación y mantendrá a disposición de cualquier persona interesada’.”

interpretar como una disposición de fiscalización para velar por el cumplimiento de lo que sería a futuro la ley de Contingencia Fiscal, pues como se observó, lo negociado quedaba en manos del Gobierno para ser ejecutado.

Posteriormente, se rechazó otra moción del ML tendiente a modificar la exposición de motivos. Luego de conocidas las mociones anteriores se presenta una moción de varios diputados para que se dispensen de lectura todas las mociones presentadas y se pongan a discusión solo por el número que se haga constar en el acta.

La moción es aprobada, y a partir de este momento se complica el trámite en comisión durante el final de esta sesión. Se transcribe el registro de las actas sobre la confrontación:

*“El Presidente:*

*En consecuencia ponemos a discusión la moción N° 05-18, del Diputado Malavassi Calvo.*

*Diputado Malavassi Calvo:*

*Es para reformar el artículo 14 de la sección 3, para que se lea de la siguiente manera:*

*“Modificarse el artículo 86 de la Ley 4755 de 3 de mayo de 1971 y sus reformas. Código de Normas y Procedimientos Tributarios para que en adelante se lea así: Artículo 86. Infracciones que dan lugar al cierre de negocios. La Administración Tributaria queda facultada para ordenar el cierre por un plazo de cinco días naturales del establecimiento de comercio, industria, oficina o sitio donde se ejerza la actividad u oficio en el cual se cometió la infracción a los sujetos pasivos o declarantes que reincidan en no emitir facturas ni comprobantes debidamente autorizados por la Administración Tributaria o en no entregárselos al cliente en el acto de compra, venta o prestación del servicio. Se considerará que se configura la reincidencia cuando se incurra por segunda vez en una de las causales indicadas en el párrafo anterior dentro del plazo de prescripción. Se podrá aplicar la sanción de cierre...”*

*Perdón no me estoy burlando de nadie... No señor, no me estoy burlando de nadie y pido respeto.*

*El Presidente:*

*Vamos a continuar con la sesión y tratemos de mantener el orden. Puede terminar señor diputado.*

*Diputado Malavassi Calvo:*

*Para quienes no saben, tengo hasta quince minutos para alegar y si se ha hablado de no leer las mociones, tengo perfecto derecho a leerlas dentro de mis quince minutos. Así que no se trata de irrespeto. Irrespeto es interrumpir a quien con derecho habla. Me parece que deben quedar las cosas claras aquí.*

*Pido respeto, señor Presidente, para que no me griten mientras hablo.*

*El Presidente:*

*Voy a solicitarle a los miembros de la Comisión que guardemos el orden respectivo.*

*Vamos a decretar un receso hasta por cinco minutos. (Se procede de conformidad)*

*Se reanuda la sesión.*

*...Quiero comunicar que hemos convenido los sectores y partidos representados en esta Comisión, el proceder mañana a una serie de reuniones de trabajo, sesiones bilaterales con el Poder Ejecutivo. Vamos a reunirnos con cada uno de los grupos aquí representados en el transcurso del día, a efecto de tratar de alcanzar acuerdos que nos permitan en la sesión de la noche obtener algún dictamen, de ser posible, o avanzar en los temas a cargo de esta Comisión.*

*En ese sentido me propongo levantar la sesión en este momento, pidiendo a todos su colaboración a efecto de que en este tema —que es de todos reconocidos como un tema de trascendencia nacional— tengamos la mejor voluntad por el bien del país. Vamos a tender nuevos puentes, nuevos espacios, creo que esa es la virtud de esta Comisión.*

*Agradezco la buena voluntad de todos los sectores aquí representados, a esos efectos y esperamos que con las conversaciones que podamos continuar el día de mañana, podamos estar mañana a estas horas con un mejor ambiente, para lograr acuerdos en interés de la Patria.*

*Se levanta la sesión.”<sup>1</sup>*

La disputa se dio porque a pesar de que se dispensaron de lectura las mociones que restaban, el diputado Malavassi usó su tiempo reglamentario para leerlas. Como se señaló con anterioridad, habían presentadas 63 mociones ante la comisión, en su mayoría mociones del ML. Es menester recordar que esta sesión se celebró el día 30 de setiembre, cuando el mandato del Plenario a la Comisión establecía que debía dictaminar el proyecto para el 1 de octubre. Como se puede observar, la fecha límite estaba por superarse sin aun haber logrado un dictamen. A pesar de que se dispensaron de lectura las mociones, como esgrimió el diputado Malavassi, reglamentariamente tenía el derecho de hablar 15 minutos por moción, habiendo 63 mociones pendientes se está hablando de un máximo de 945 minutos, poco menos de 16 horas. El oficialismo al reconocer que estas mociones no permitirían la aprobación del dictamen en la meta establecida, levanta la sesión proponiendo negociaciones bilaterales de los actores con el Poder Ejecutivo, esto para llegar a un acuerdo que permitiera un dictamen afirmativo del proyecto.

En la siguiente sesión extraordinaria 19 del día 1 de octubre, el diputado Malavassi deja constancia en el acta de los hechos anteriormente transcritos:

*“Señor Presidente, en las páginas 22 y 23 del acta de ayer, hay una situación impropia que se presentó aquí cuando una persona de la Comisión Mixta —a gritos— interrumpió el derecho a la palabra.*

<sup>1</sup> Acta 18 de la CEMPF. Lunes 30 de setiembre de 2002. P.22-23

*Considero importante que quede constancia de que el derecho a la palabra es un derecho democrático, que no debe interrumpirse con malacrianzas ni con alardes de ignorancia y que el Reglamento da derecho a hacer lo que estaba haciendo...*

*También quiero informarle que hay una moción de revisión presentada por este servidor.”<sup>1</sup>*

La moción de revisión a que hace referencia el diputado del ML era sobre la votación en cuanto a la moción de la sesión anterior que proponía modificar la exposición de motivos. También fue desechada. Cabe mencionar que en esta sesión están presentes los diputados Peter Guevara y Carlos Herrera del ML, quienes apoyaron a Malavassi en las intervenciones.

El Presidente de la CEMPF, Mario Redondo, anunció que posterior a las reuniones bilaterales del Ejecutivo con los sectores y partidos, se planteó el trabajo de un texto sustituto.

En el proceso siguiente de discusión de mociones, la tensión entre el oficialismo y el ML se volvió a presentar con el tema del uso de la palabra, cuando el presidente llama la atención al diputado Malavassi pues sus intervenciones no se referían a la moción presentada, sino a otros temas, lo que el diputado del ML rechazó.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Acta 19 de la CEMPF Martes 1 de octubre de 2002 P.5

<sup>2</sup> “El Presidente:

*Señor Diputado, le ruego ajustarse a la moción en discusión.*

*Diputado Malavassi Calvo:*

*La moción es para que se hable del financiamiento de las campañas políticas y el uso excesivo de fondos correspondientes a la deuda política. Le ruego que la lea para ver si estoy haciendo algo impertinente señor Presidente.*

*“El Presidente:*

*Señor Diputado, se está refiriendo eficiencia tributaria.*

*Diputado Malavassi Calvo:*

*Sí, señor. Le ruego que lea el texto de la moción propuesta, antes de que me llame la atención impropia.*

*El Presidente:*

*Eficiencia tributaria y combate a la evasión, si usted recuerda habíamos hablado de tres ámbitos, racionalización del gasto, lo que usted está comentando en este momento se refiere a algo referente a racionalización del gasto no a mejora de la eficiencia tributaria o al combate de la evasión...*

*Diputado Malavassi Calvo:*

*Perdón, señor Presidente, le ruego que lea la moción.*

*El Presidente:*

*Señor Diputado, he sido suficientemente comprensivo con ustedes y con las tácticas dilatorias que están utilizando. Le ruego, por favor, que dentro de ese contexto, si quiere hacer el tiempo que usted quiera utilizar, lo haga en los términos que ha sido presentada, únicamente eso.”*

Acta 19. Martes 1 de octubre de 2002 P.24

Luego de conocerse tres mociones del Movimiento Libertario en las cuales sus representantes hacen uso de la palabra y las propuestas de enmienda son votadas en forma negativa, se genera una discusión —más allá de las mociones— sobre el fondo de la CEMPF y las distintas posturas relacionada con el manejo que el ML hizo al colocar un número considerable de mociones lo que retrasaba el dictamen del Plan de Contingencia Fiscal. A continuación se da cuenta del debate que se generó en la CEMPF ante esta situación el cual mostró las posiciones de los distintos actores:

**Bernal Jiménez del PLN:**

- “...en la conversación de esta mañana hemos dicho estar dispuestos a votar varios de los tributos, habiendo aceptado el Gobierno la condicionalidad que desde el principio nosotros trazamos, el programa sobre reducción de gastos, el programa sobre el mejoramiento de la administración tributaria y no el programa, sino la ejecución...”
- “Algunas de las mociones presentadas (por el ML) son muy valiosas, pero no las utilicemos para obstaculizar el trabajo de la Comisión. Así como no estoy de acuerdo con que el señor Presidente quiera sacar a golpe de tambor esto mañana, tampoco nos parece que haya un sentido de obstaculizar y que la labor de esta Comisión no sea positiva.”<sup>1</sup>

Jiménez reivindicó la negociación con el oficialismo en la cual se acordaron impuestos de emergencia de la mano de las otras medidas no impositivas. Relativizó el tema de la premura de aprobar un dictamen, pero cuestionó que las mociones deben ser para mejorar el proyecto pero no para obstaculizarlo.

**Mario Redondo del PUSC:**

- “... francamente no encuentro algún punto sobre el cual, desde el inicio de esta Administración, la Fracción del Partido Unidad Social Cristiana y el Gobierno no haya cedido ante las peticiones de los partidos y de los sectores...”

---

<sup>1</sup> *Ibid.* P.33-34

- “Hoy iniciamos una ronda de conversaciones, en las que nos reunimos con todos los grupos representados en esta Comisión y no puedo aceptar... que se nos diga: “Nosotros no les vamos a votar nada de eso, pero permitiríamos que los lleguen a votar, si nos aceptan equis, ye y zeta puntos de la agenda. Aquí no se trata de que un grupo de cinco diputados, de un diputado o de un partido se arrogue el derecho de venir a limitar a los demás y decirles: permitimos votar por algo si hacen esto o si hacen lo otro. Aquí nosotros no vamos a aceptar más chantajes de ustedes, señores diputados del Movimiento Libertario.”
- “Yo no vengo aquí a defender los derechos de los dueños de casinos. Yo no vengo a defender aquí los derechos de los dueños de cervecerías. Yo no vengo aquí a defender los derechos de las salas de apuestas. Yo no tengo ningún compromiso con algún grupo económico en particular, porque vengo de un sector muy humilde de este país...”<sup>1</sup>
- Redondo también alegó que el diputado Malavassi coordinó un mes la subcomisión de eficiencia tributaria y que nunca presentó informe. Además alegó que el ML defendía los intereses de las dueños de casinos, dueños de cervecerías y de salas de apuestas.

Desde el PUSC, Mario Redondo alegó que su fracción había estado abierta al diálogo, y atacó al ML calificándolo de chantajista, pues bloquearon el avance del proyecto a cambio incorporar elementos al plan. También criticó la defensa de intereses que supuestamente hacían.

**Epsy Campbell del PAC:**

- “Cuando el Partido Acción Ciudadana elabora una moción, se levantan, hablan con los de Liberación, les preguntamos qué les parece, por dónde van, hablamos con la gente de la Unidad. En realidad, hemos negociado, hablamos con los sectores, les preguntamos qué les parece...”
- “La Comisión Mixta hizo un esfuerzo extraordinario para llegar al acuerdo político donde estamos. Creo que es absolutamente grave, porque en realidad el

---

<sup>1</sup> *Ibid.* P.34-36

argumento aquí es el Reglamento, no es el argumento democrático de que me dejen que los convenza. Es la posibilidad que me otorga el Reglamento de hablar quince minutos sobre cada moción, lo que tengo que hacer es hablar un poco más un poco menos. Pongo mociones que pueden ser buenas pero que no van en el tema...”

- “Si preguntamos qué es lo que necesitan cuánto es el tiempo, y no se dice el tiempo y se sigue utilizando esta vieja estrategia de presentar mociones y hablar sobre ellas, todo el tiempo reglamentario posible, no es convencimiento lo que queremos..”<sup>1</sup>

**Margarita Penón del PAC:**

- “Creo que esta Comisión Mixta se da en un contexto político muy diferente a lo que ha sucedido en el pasado, y creo que poco a poco se van descubriendo técnicas y mecanismos que han quedado ya fuera del contexto de la realidad en que nos toca vivir. Quiero decirles que a pesar de cualquier discrepancia en esta Comisión, tenemos que vernos todas las personas con el respeto con que nos habló don Víctor (Morales), quiero felicitarlo por su exposición y decirle que siento que en este proceso, poco a poco, a través del diálogo y de la negociación, una amplia mayoría de los que estamos aquí presentes estamos muy cerca de poder acordar y llegar a un proyecto en que estemos todos de acuerdo.”<sup>2</sup>

Desde el PAC, señalan la importancia del acuerdo mayoritario al que se ha llegado, y critican que el ML no use el convencimiento para incorporar sus propuestas, sino el bloqueo.

**Peter Guevara del ML:**

- “... hay un ejemplo que todos recordamos y es el “combo del ICE”, que ante una gran urgencia, donde más de cuarenta diputados todos de acuerdo, con la necesidad de transformar todas las telecomunicaciones y la cuestión energética de este país, querían presionar el Plenario para que se aprobara ese proyecto. Y si no es por

---

<sup>1</sup> *Ibid.* P.37-39

<sup>2</sup> *Ibid.* P.56

mociones de algunos pocos diputados, que se gana tiempo y se permite un espacio para el diálogo, si no es por eso, tendríamos una triste historia con respecto al futuro del ICE

- “Como ustedes ven en este proyecto los componentes del plan de contingencia fiscal, racionalización del gasto público, eficiencia de la administración tributaria, determinación del efecto en la economía, medidas fiscales y monetarias temporales. Pero el tema de reactivación económica nunca lo tomaron en cuenta para ser incluido.”
- “En cuanto a que hoy se venza el plazo —ya bien lo dijo el Diputado Bernal Jiménez— démosle un plazo y eso es parte de lo que el Movimiento Libertario está reclamando. Nosotros no admitimos una camisa de fuerza de que hoy tenga que ser el día final para este tema...”<sup>1</sup>

**Carlos Herrera del ML:**

- “Cuando don Bernal Jiménez dijo que no iba a pasar nada de la Comisión hasta que no aprobaran las comisiones investigadoras, eso no era chantaje, eso era negociación. Ahora que nosotros no estamos de acuerdo, ahora sí es chantaje...”
- “¿Cuáles fueron las cosas que negociamos con ustedes hoy en la mañana, señor Presidente? Hablamos de reactivación económica, nos preocupa la reactivación económica de este país”.<sup>2</sup>

**Federico Malavassi del ML:**

- “Nosotros no somos chantajistas, señor Presidente... habían 60 mociones, de las pendientes hay 7 que no son del Movimiento Libertario y hay 33 que sí lo son, nuestras solamente se han tratado 3 o 4, incluso, una de ellas fue aprobada. De manera que es injusto venir a decir que venimos a perder el tiempo, pero hablemos de los espacios de negociación.... don Abel Pacheco, nos convocó a Casa Presidencial para hablar sobre este tema fiscal, manifestó públicamente que estaba

---

<sup>1</sup> *Ibid.* P.39-40

<sup>2</sup> *Ibid.* P.42

de acuerdo con un 80% de lo que le habíamos planteado. Sin embargo, al momento de expresar ese documento base de trabajo no vimos ese 80%... <sup>1</sup>

Desde el ML, sus diputados señalan que ellos buscan la negociación, pero que no se les tomó en cuenta y que no se incorporaron sus propuestas. Peter Guevara reivindicó el uso del tiempo y comparó el mecanismo con el utilizado en el Combo del ICE. También, para los libertarios era importante la inclusión del tema de la reactivación económica.

**Víctor Morales del sector Cooperativo:**

- “...hago un llamado, si hay que escuchar —reitero— las argumentaciones de fondo, que se hagan, pero denle paso a que esta Comisión efectivamente dictamine y si lo tiene que hacer en minoría y en mayoría, pues que lo haga... no estamos ante una situación tradicional, la ciudadanía ha madurado en ese sentido y definitivamente nosotros tenemos que, con vehemencia, pedir: “Por favor, dennos y démonos la posibilidad de hacer de esta Comisión Mixta, no una Comisión únicamente de Pacto Fiscal; sino el punto de partida de construcción de sociedad con diálogo social efectivo”.<sup>2</sup>

**Doris Osterlof de Cadexco:**

- “... he consultado con mis colegas los asesores y lo que voy a expresar es a nombre de la Unión de Cámaras, de la Cámara de Exportadores, del ANEP, de la Confederación Rerum Novarum, del Movimiento Solidarista y del Movimiento Cooperativo.
- ... nosotros vinimos aquí con una gran intención y hemos demostrado, durante ese tiempo, que queríamos trabajar por Costa Rica y que efectivamente hemos puesto todo nuestro empeño para que aquí se logre un acuerdo.
- Si hoy se toma la decisión de prorrogar el plazo que hoy se tenía que haber cumplido por parte de esta Comisión, no es con el aval de estos asesores, porque

---

<sup>1</sup> *Ibid.* P.49

<sup>2</sup> *Ibid.* P.48

nosotros vinimos aquí a trabajar y hemos puesto de nuestra parte todo el esfuerzo y empeño para poder cumplir a tiempo.”<sup>1</sup>

Los representantes de la sociedad civil, rechazan que se postergara la discusión, ya que habían participado en la elaboración de un acuerdo mayoritario del que sólo un grupo era opositor.

En este punto de la discusión, el Presidente de la CEMPF presentó una moción para prorrogar el plazo de la comisión. La moción de prórroga fue aprobada.<sup>2</sup>

Como se analizó, en la sesión #16 se obtuvo un acuerdo sobre el monto del plan y existía un ambiente de consenso entre los actores a excepción del ML. Antes de este momento, la relación del PUSC con el PLN, PAC, y ML, había sido de una relación de fuerzas en tensión para llegar a un acuerdo, con manifestaciones de los sectores representados. El acuerdo se logra en lo referente al monto y los tres ejes que tendría el Plan de Contingencia Fiscal, satisfaciendo la posición del PLN, el PAC y los sectores sociales en la medida que se incluyeron disposiciones de racionalización del gasto y mejora de la administración tributaria, toda vez que los impuestos que se acordaban eran temporales, y en principios progresivos y solidarios. Además toda la acción se realizaba como la apertura de la ventana para la reforma estructural.

Sin embargo, en la sesión 18 se anuncian 63 mociones presentadas, en su gran mayoría del ML. Esto representa un cambio en la coyuntura y en la relación de fuerzas. Se logra un acuerdo entre el Ejecutivo, los diputados del PUSC, el PLN, el PAC y los sectores de la sociedad civil. Sin embargo, el ML mantiene su oposición y plantea la mayoría de esas 63 mociones las que inevitablemente retrasan la aprobación de un dictamen, por la aplicación del tiempo reglamentario de los diputados por cada moción.

El cambio de las relaciones de fuerza se da cuando se reorganizan las tensiones entre el oficialismo y los demás grupos, para pasar a ser una tensión entre todos los

---

<sup>1</sup> *Ibid.* P.56-57 Es relevante notar como en esta intervención, Osterlof hace de vocera de los representantes de la sociedad civil en un grupo que se alió en una única posición en este punto de la coyuntura.

<sup>2</sup> “Para que esta Comisión, de conformidad con las disposiciones del artículo 95 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, solicite una prórroga de hasta ocho días naturales, para rendir el informe relacionado con el Plan de Contingencia Fiscal”.

grupos representados que alcanzaron un acuerdo sobre el Plan de Contingencia Fiscal en contraposición con el único grupo que se oponía, el ML.

Por un lado se alegaba que esas mociones representaban tácticas dilatorias para atrasar el dictamen del proyecto. Estas mociones eran vistas en general no como mecanismos de enmienda para mejorar el texto, las cuales fueran negociadas con los demás actores, sino con otra naturaleza. Que el poder de la negociación no era el convencimiento hacia los otros grupos sino el “músculo” que generaba atrasar el plan, esto ante la premura del oficialismo. En la agenda de ML es visible su intención de incorporar el elemento de la reactivación económica, entre otros de su agenda programática. Los libertarios tienen una minoría clara, pero también el reglamento les permite dilatar la discusión.

Por su parte, el ML alegó que lo que hacían era utilizar los derechos que como legisladores les otorga el reglamento y que siempre estuvieron en disposición de negociar.

Cabe también señalar que la intervención de los sectores de la sociedad civil en cuanto a uso de la palabra se refirió en estas últimas dos sub etapas fue bastante menor. Es importante la posición que asumen ante el acontecimiento del cambio de correlación de fuerzas. Los sectores se unen a las fracciones que llegan al acuerdo político inicial, en virtud de que participaron y avalaron ese acuerdo. La posición del ML no sólo representaba una amenaza al acuerdo mismo, sino para un mecanismo de participación que incorporaba a la sociedad civil como protagonista en la toma de decisiones. El fracaso en esta etapa de la CEMPF significaba la deslegitimación del mecanismo.

Desde la democracia deliberativa, la acción del ML puede verse como el uso de una coerción interna (el bloqueo) para incorporar los elementos de su agenda con la condicionalidad de no permitir que se llegue a votar el dictamen. Hay dos principios de la perspectiva del estudio por analizar en este punto. Primero, *“Las deliberaciones están exentas de coerciones internas que puedan mermar la igual posición de los participantes. Todos tienen las mismas oportunidades de ser escuchados, de introducir temas, de hacer contribuciones, de hacer propuestas y de criticarlas.”*<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Cohen, Joshua. *Loc. Cit.* Capítulo 4.

En esto se puede recordar que existió un condicionamiento del PAC y el PLN para que se crearan comisiones investigadoras en la Asamblea Legislativa, tema que se vinculó con el tema fiscal, correlacionando los dos asuntos en la negociación.

Segundo, *“Las deliberaciones se enderezan en general a alcanzar un acuerdo racionalmente motivado y pueden en principio proseguirse ilimitadamente o retomarse en cualquier momento. Pero las deliberaciones políticas ha de ponerse término mediante acuerdo mayoritario habida cuenta de que la coerción de las circunstancias nos obliga a decidir. A causa de su conexión interna con una práctica deliberativa la regla de la mayoría funda la presunción de que la opinión mayoritaria, falible, puede servir como base racional de una praxis común hasta nuevo aviso... hasta que la minoría haya convencido a la mayoría de la corrección de sus concepciones”*.<sup>1</sup>

El ML lo que hace —al ampararse al reglamento— es evitar que las deliberaciones políticas lleguen a un acuerdo mayoritario. El ML no se base en el principio de que la minoría debe persuadir o convencer a la mayoría para cambiar sus concepciones, sino que impide la decisión y condiciona el avance del plan a la inclusión de sus elementos de agenda. Por otro lado, el reglamento legislativo protege al ML y a todas las fracciones a tener las mismas oportunidades de ser escuchados, de introducir temas, de hacer propuestas etc. Se vuelve a cuestionar cómo se llega a definir cuando un tema ha sido discutido con exhaustivamente como para tomar una decisión.

Este cambio en la coyuntura por la acción del ML, generó que no se dictaminara el Plan de Contingencia Fiscal en el tiempo establecido por el Plenario y que se le solicitara una prórroga que amplió el tiempo de trabajo de la comisión.

---

<sup>1</sup> Idem.

## **7.5 Etapa V: Trabajo de la Comisión Especial Mixta para el Pacto Fiscal. Segunda etapa propositiva y de negociación en el plazo de prórroga. (1 de octubre 2002 – 15 octubre 2002)**

La presente etapa de estudio de la coyuntura analiza lo ocurrido durante las últimas siete sesiones de la CEMPF antes de dictaminar el Plan de Contingencia Fiscal. Las sesiones se dividen según lo acontecido de la siguiente forma:

### **Sesión 20. Jueves 3 de octubre de 2002**

- Discusión de la prórroga para la CEMPF.
- Conocimiento de mociones del ML. Discusión sobre “sportsbooks” y casinos, control de gasto público y reactivación económica.
- Discusión sobre el procedimiento para conocer mociones y negociación.

### **Sesión 21. Extraordinaria. Viernes 5 de octubre de 2002**

- Retiro de mociones del ML.
- Presentación y aprobación de un nuevo texto sustitutivo.
- Revisión y discusión del nuevo texto.
- Creación de dos sub comisiones para el estudio separado de los contenidos del texto.

### **Sesión 22. Extraordinaria. Martes 8 de octubre de 2002**

- Revisión del trabajo de las subcomisiones.
- Conocimiento de mociones.

### **Sesión 23. Extraordinaria. Miércoles 9 de octubre de 2002**

- Conocimiento de mociones.
- Presentación y aprobación de un nuevo texto sustitutivo.
- Discusión de mociones sobre reactivación económica.
- Discusión sobre nueva prórroga para la comisión

**Sesión 24. Extraordinaria. Viernes 11 de octubre de 2002**

- Discusión del texto sustitutivo y moción de revisión.
- Sucesión de recesos.
- Declaración pública de miembros de la CEMPF, sin participación del ML.

**Sesión 25. Extraordinaria. Lunes 14 de octubre de 2002**

- Conocimiento de mociones sobre reactivación económica del ML.
- Discusión sobre acuerdo público de la sesión anterior y las mociones del ML.

**Sesión 26. Extraordinaria. Martes 15 de octubre de 2002**

- Aprobación de una moción con puntos de acuerdo entre todos los participantes.
- Votación en bloque de 40 mociones del ML.
- Conocimiento de 29 mociones de distintos diputados para proyecto.
- Votación del dictamen afirmativo de mayoría de la CEMPF para el Plan de Contingencia Fiscal.

Al inicio de la sesión #20 de la CEMPF, el diputado del ML, Peter Guevara consultó sobre la validez que tenía la prórroga aprobada para la comisión en la sesión anterior en virtud de que la moción fue presentada a la Secretaría del Directorio después de la hora correspondiente y que el Plenario Legislativo no había discutido y aprobado la ampliación del plazo. El presidente de la CEMPF aclaró la duda a través del asesor del departamento de Servicios Técnicos que explicó que un fallo de la Sala Constitucional habilitaba a las comisiones a sesionar *“cuando una prórroga se solicitaba, en tiempo, aunque fuera en horario no hábil, respetando el principio de prevalencia del acto administrativo y por el principio de continuidad del proceso parlamentario se tiene por bien presentada....La Comisión, desde otra perspectiva —tampoco— necesita permiso para seguir sesionando, porque el plazo como tal no expiraba; solamente el término para presentar el Plan de Contingencia.”*<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Acta 20 de la CEMPF. Jueves 3 de octubre de 2002. P.6

A partir de esto, se conocen mociones para el Plan de Contingencia, a partir de las cuales se genera una discusión sobre los temas sportsbooks”, casinos, control de gasto público y reactivación económica.<sup>1</sup>

Como se puede observar en la nota al pie de página, la estructura de las mociones es la misma, donde cada una solicita un informe jurídico del proyecto pero sobre distintas materias. Una posible lectura que se puede hacer de estas mociones, es que buscaban ganar tiempo reglamentario para que los diputados del ML (tres presentes en esta sesión) hablaran, retrasaran la votación final del dictamen del proyecto y ante la premura del Ejecutivo y el oficialismo por sacar el proyecto adelante, esto genera para el ML un poder de negociación ante sus contrapartes. Todas las mociones anteriores, luego de ser defendidas por los tres diputados del ML, fueron rechazadas en las votaciones.

No obstante las manifestaciones de los representantes del ML en la comisión señalaban que su intención era otra. Por ejemplo, el diputado Carlos Herrera manifestó las principales posturas del ML ante el proyecto de Contingencia Fiscal:

*“En el Movimiento Libertario hemos presentado muchas mociones a este proyecto, pero queremos que quede claro es que no son mociones chayote; no son mociones por presentarlas. Son mociones que tienen un fundamento. Nos preocupa muchísimo el cierre de negocios. Se nos ha calificado de que somos una fracción que está defendiendo intereses vanos, intereses que no van con el bien común, como son los casinos, los “sportbooks”, como son los cigarrillos y licores... Si nosotros no estudiamos el impacto que podría tener este impuesto para ese tipo de actividades, podríamos dejar a seis mil quinientas personas sin empleo: profesionales, estudiantes, gente que habla inglés*

---

<sup>1</sup> Las mociones presentadas fueron:

Moción N° 01-20 de varios diputados:

“Para que se cree un informe jurídico que contenga al menos, el siguiente punto: Constitucionalidad y el derecho a la tutela judicial efectiva de los supuestos de reincidencia incluidos en el proyecto para aplicar el cierre de negocios”.

Moción N°03-20, del Diputado Malavassi Calvo:

“Para que un informe jurídico contenga al menos, el siguiente punto: Efectos jurídicos relacionados con el principio de no confiscatoriedad de los impuestos a los casinos”.

Moción N° 04-20, del Diputado Malavassi Calvo:

“Para que un informe jurídico contenga al menos, el siguiente punto: Efectos jurídicos relacionados con el principio de igualdad y proporcionalidad de los impuestos a los casinos”.

Moción N°05-20, del Diputado Malavassi Calvo:

“Para que un informe jurídico contenga al menos, el siguiente punto: Efectos sobre el acceso a la jurisdicción contencioso administrativa en materia tributaria con ocasión de los supuestos de infracciones establecidas en el proyecto”.

Moción N° 06-20, del Diputado Malavassi Calvo:

“Para que un informe jurídico contenga al menos, el siguiente punto: Efectos sobre la seguridad jurídica como consecuencia de la negativa del Registro a inscribir documentos como sanción por impago del impuesto a las sociedades”.

*y se dedica a eso. Al final, tendremos menos recolección de impuestos y más desempleo. Volveríamos a una economía más débil que la que ya tenemos.*

*El impacto en los casinos es el mismo. Tal vez, los casinos grandes puedan soportar el impuesto. Pero los pequeños, los rurales, pueden cerrar y ¿cuánta economía informal hay alrededor de los casinos?...<sup>1</sup>*

Son tres los temas que el ML coloca en esta etapa de discusión. Además de la posición en torno al tema de los casinos y los “sportbooks” y el impacto que tendría el Plan de Contingencia Fiscal sobre estas actividades, el ML también objetaba del proyecto que las medidas en el tema del gasto público no eran suficientes, así como que el tema de la reactivación económica no se había tomado en cuenta en el documento.

Asimismo, el diputado Libertario Ronaldo Alfaro reiteró que el ML siempre había estado en la disposición de negociar y que su partido presentó una agenda al presidente Abel Pacheco sobre el problema fiscal antes de la conformación de la CEMPF.<sup>2</sup>

En este contexto, el diputado Alfaro del ML cuestionó la postura de Bernal Jiménez en cuanto a que el liberacionista estaba en favor de eliminar los casinos y el juego:

*“Don Bernal, perdóneme, esa es una decisión del individuo: jugar o no jugar en un casino. Usted se arroga un derecho que no es suyo. Usted no puede decidir si yo quiero ir o no quiero ir a un casino. Esa es una decisión muy mía. Usted se arroga un derecho que no le pertenece.”<sup>3</sup>*

En cuanto a las reacciones de otros actores ante la postura del ML, actor el cual en esta etapa representa la principal resistencia al proyecto, desde el sector agropecuario, Ulises Blanco hizo un llamado a concertar y renegociar.

Asimismo, Bernal Jiménez del PLN cuestionó fuertemente dos aspectos de la postura libertaria, por una parte su bloqueo del avance del proyecto y por otro su apoyo a los casinos y las empresas de sportbooks. También para el diputado del PLN, mucho de lo expuesto por el ML eran posturas ideológicas que no tenían cabida en el espacio de la CEMPF:

---

<sup>1</sup> *Ibid.* P.7,8 y 9

<sup>2</sup> Cfr. Etapa II de este mismo capítulo 7. Esta agenda está presente en Carta del 15 de junio de Federico Malavassi al Presidente Pacheco.

<sup>3</sup> *Ibid.* P.17

*“Me parecen dos cosas: la primera, que tenemos que avanzar en este proceso. Oponernos a las propuestas del Gobierno, avalarlas, modificarlas, lo que sea dentro de este proceso democrático, pero no atrasarlas.*

*Por otro lado, yo respeto las posiciones del Partido Libertario. Me parece que ellos están aprovechando —legítimamente, porque este es un Parlamento y tienen derecho a plantear lo que quieran— esta Comisión, para hacer una serie de planteamientos que son de profundidad ideológica, los cuales respetamos, pero disentimos...*

*... el Partido Libertario dice ¡ay, que el impuesto a los casinos; se nos van los casinos! ¡Se nos van los narcotraficantes de aquí! ¡Qué dolor! Porque dan ocupación. Se nos va el comercio y la trata de blancas que da ocupación, también. Se nos va el tráfico de menores.*

*¿Cómo es eso? ¿Cómo me dice a mí, el compañero diputado, que yo no tengo derecho a decidir? Por supuesto que no tengo derecho a decidir quién quiera jugar, quien quiera fumar, pero la sociedad tiene la obligación de hacerle ver que el fumado es peligroso para la salud, en cualquier sociedad moderna y, también, la sociedad está en la obligación de decir si el juego es una cosa conveniente o no.”<sup>1</sup>*

En este mismo sentido, en una intervención posterior, el diputado Herrera del ML defendió la postura a partir de su ideología, e intervino en el sentido de que:

*“Mi querido amigo, don Bernal, a quien respeto muchísimo, ¡qué difícil es la posición de nosotros, los libertarios! Porque nosotros, don Bernal, somos incomprendidos. Nosotros no estamos a favor ni en contra de los casinos. Estamos a favor de la libertad y eso es muy diferente.”<sup>2</sup>*

El diputado Jiménez del PLN aseguró que por una parte no era su deseo responder a los diputados del ML, ya que con esto prolongaba el debate y alejaba la comisión de un dictamen, sin embargo aseguró que habían puntos que no podía dejar pasar por alto. En cuanto al tema de la libertad aseguró:

*“... el Estado tiene que intervenir para garantizarnos un mínimo de sanidad en los alimentos. Tiene que controlar a los restaurantes para que los alimentos estén limpios. Si eso es restringir la libertad, entonces, no entendemos lo que es la libertad. La libertad llega hasta tanto no afecte los principios de la sociedad. La sociedad, la más elemental, el clan mismo, establece reglas que le limitan a los seres individuales cierta acción y que lo obligan a una solidaridad mínima, que, en una sociedad moderna, es pagar los impuestos.”<sup>3</sup>*

---

<sup>1</sup> *Ibid.* P.17, 19

<sup>2</sup> *Ibid.* P.25

<sup>3</sup> *Ibid.* P.29

En la misma discusión, la diputada del PLN, Nury Garita sostuvo que los casinos perjudicaban a los niños y a las familias; tienen vínculos con las drogas, la mafia y el tráfico de menores.

Por el contrario el diputado del ML, Peter Guevara, aseguró que no se podía generalizar que todos los casinos eran malos ya que existen pequeños casinos en zonas rurales que se verían afectados por el Plan de Contingencia.

Se da constancia del debate anterior en virtud de que representa una oportunidad para analizar dos principios deliberativos hasta ahora no abordados, los cuales son:

*“Las deliberaciones políticas se extienden a la totalidad de las materias que puedan regularse en interés de todos por igual... públicamente relevantes son en especial las cuestiones relativas a la desigual distribución de aquellos recursos de los que tácticamente depende el ejercicio de iguales derechos de comunicación y participación. Las deliberaciones políticas se extienden también a la interpretación de las necesidades y al cambio de actitudes y preferencias prepolíticas. En tal caso la fuerza que tienen los argumentos de crear consenso, en modo alguno descansa solamente en un consenso valorativo desarrollado con anterioridad en las tradiciones y formas de vida comunes”<sup>1</sup>.*

En relación con el primer principio, su “generalidad” permite reflexionar sobre el proceso en la CEMPF en la siguiente dirección. El ML utiliza el escenario de la CEMPF para ahondar en temas vinculados al fiscal pero que en ocasiones pareciera que desbordan los límites de la comisión. Por ejemplo, cuando posicionan temas de su visión económica como la apertura económica, mayor desregulación y mayor participación del sector privado en la economía. Si bien debe haber una apertura a la deliberación en todas las materias, este espacio estaba delimitado a una materia específica, por lo menos en el periodo que se determinó para la elaboración en comisión del Plan de Contingencia Fiscal. El ML usa la CEMPF, una comisión que está en el centro de la agenda nacional y noticiosa, como vehículo para posicionar su agenda.

De mayor trascendencia resulta el estudio del segundo principio citado a la luz del debate descrito en las páginas inmediatamente anteriores entre los diputados del ML —

---

<sup>1</sup> Cohen, Joshua. *Loc. Cit.* Capítulo 4.

Ronaldo Alfaro, Carlos Herrera y Peter Guevara— y los diputados del PLN, Bernal Jiménez y Nury Garita.

La discusión de los centros de apuestas electrónicas (call centers o “sportbooks”) tiene origen ya que en el Proyecto se pretende gravar estas actividades. ¿Por qué gravar éstas y no otras actividades? En principio, existió la tendencia de gravar actividades asociadas con “vicios”, como el juego, el consumo de licor etc. Parece ser un criterio moral y político el que impera para gravar estas actividades, un tipo de castigo o desestímulo por parte de la sociedad.

El ML, objeta que estos tributos perjudicarían a la actividad económica que se genera en torno a los casinos y los “sportbooks”, especialmente por la posible pérdida de empleos. Allende al argumento anterior, el ML también objeta desde su concepción ideológica que el individuo posee la libertad de acceder al juego y otras actividades y que está en su libre albedrío hacerlo, por ello el Estado no debe intervenir en esa decisión.

En contraposición, Bernal Jiménez del PLN considera que estas actividades deben desaparecer, y tanto él como la diputada Nury Garita asocian estas actividades con el narcotráfico y la prostitución.

Mientras que el ML defiende las actividades económicas y el derecho del individuo a decidir, el PLN mantiene una posición de que la sociedad debe acordar la regulación de estas actividades y eliminarlas si son nocivas.

Con relación al principio mencionado, existe una deliberación sobre un tema que roza posiciones valorativos, morales e ideológicos que se traducen en discurso y acción política. Si se analiza el principio cuando señala “la fuerza que tienen los argumentos de crear consenso, en modo alguno descansa solamente en un consenso valorativo desarrollado con anterioridad en las tradiciones y formas de vida comunes”; quiere decir que los argumentos no tienen fuerza únicamente por ser una posición hegemónica, y es más bien la deliberación, la argumentación y la razón la que da valor a los argumentos.

Se puede decir que si eso fuera así, es el principio de mayoría fundado presumiblemente en convicciones racionales el que determina castigar una actividad específica, como en otros casos se decide premiar otras. Sin embargo, no se obvia que el sólo hecho de considerar los “vicios” como sujetos a impuestos especiales, parte de

valoración arraigadas probablemente más en la tradición que por la construcción de un consenso racional que determine la dirección de esa decisión política.

Antes de finalizar esta sesión #20, el presidente de la CEMPF hizo un llamado al ML a unificar todas esas mociones restantes en una sola ya que éstas en su criterio eran muy similares. El diputado Herrera afirmó que estaban dispuestos a negociar.

El ML condicionó el retiro definitivo de sus mociones al Plan de Contingencia Fiscal, a la aceptación de medidas de reactivación económica nacional dentro del proyecto.

En la siguiente sesión #21 del viernes 5 de octubre, el Movimiento Libertario retiró las mociones que habían presentado, y de inmediato la comisión entró a conocer un nuevo texto sustitutivo. El texto fue aprobado por unanimidad, así como se aprobó por unanimidad dispensar de lectura el texto y entregar copia a todos los diputados y asesores externos para consignar el texto en el acta.

A partir de este momento, se entró a conocer el nuevo texto, y para agilizar su conocimiento se crearon dos subcomisiones, una dirigida por Bernal Jiménez encargada de conocer la reactivación económica y el tema de renta; y otra dirigida por la diputada Margarita Penón para revisar el resto del proyecto.<sup>1</sup>

Las acciones anteriores denotan que se llegó a un punto en el cual el oficialismo y el Movimiento Libertario negociaron la incorporación del tema de reactivación económica en el proyecto a cambio del retiro de las mociones.

En este sentido, la prensa dio a conocer varios puntos de la agenda libertaria en cuanto al Plan de Contingencia Fiscal:

*“los diputados libertarios pedirán congelar la apertura de nuevas plazas en el sector público hasta el año 2007, entre otras iniciativas. Sobre la generación de nuevos ingresos, dicen que lucharán por la fijación de un impuesto a las pensiones de privilegio y para que el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y otros usuarios paguen un gravamen sobre el uso del espectro electromagnético. En cuanto a la llamada*

---

<sup>1</sup> La subcomisión coordinada por Bernal Jiménez estuvo integrada por Diputada Campbell Barr o su representante por el PAC, el Diputado Olman Vargas por el PUSC, el Diputado Carlos Herrera (ML), Álvaro Ramírez por el sector empresarial, Carlos González Viceministro de Hacienda, Ulises Blanco del sector Agropecuario, Víctor Morales del sector Cooperativo, Albino Vargas del sector Laboral y Enrique Acosta del sector Solidarista. La subcomisión de la diputada Margarita Penón estaba integrada por el Mario Redondo por el PUSC, la Nury Garita del PLN, Mario Quirós por el Movimiento Libertario, Pedro Morales por la UCCAEP, el Carlos Vargas por el Ministerio de Hacienda, Doris Osterlof Obregón por el sector empresarial y Rodrigo Aguilar Arce por el sector laboral.

*agenda de reactivación económica, que ellos impulsan, buscarán la simplificación y eliminación de trámites administrativos en el sector público, reformas a la Ley del mercado de valores y la creación de la Superintendencia de Seguros.”<sup>1</sup>*

Como se analizó previamente, el ML utilizó la CEMPF como vehículo para posicionar una agenda temática vinculada con el tema fiscal, pero también con su visión programática de la economía. Fuera de la CEMPF, también hubo conflicto por las declaraciones que hizo el Presidente de la República donde afirmó que uno de los diputados del ML “anda con la Biblia en una mano y un paquete de naipes en la otra”<sup>2</sup> en referencia a la defensa de los casinos.

En la sesión #22 del martes 8 de octubre, hubo una nueva confrontación en la CEMPF a partir del trabajo en una de las subcomisiones. Un problema de logística en la subcomisión que trabajó el tema de renta y de reactivación económica, hizo que no se contara con las mociones del ML sobre reactivación, además la sesión de la subcomisión se levantó antes de conocerse el tema porque una diputada se debía retirar.

En este punto, Víctor Morales del cooperativismo criticó las acciones del ML:

*“... debo decir que los sectores sociales han estado muy interesados y se lo hicimos saber a don Carlos Herrera, de poder incorporar algunos elementos que dieran señal de reactivación económica efectiva. Durante toda la mañana no tuvimos la propuesta concreta. Se mantuvo un asesor del Movimiento Libertario, se suspendió la reunión a medio día y luego, se reactivó a las siete de la noche. A eso de las siete y veinte iniciamos el trabajo, de nuevo esperamos la propuesta y la propuesta no llegó... Estamos acercándonos a la conclusión de que existe una intencionalidad política de obstruir, ya no solamente el tema del pacto fiscal, sino obstruir el diálogo social que se expresa por medio de una Comisión como esta, en la cual actuamos actores de la sociedad civil y el Parlamento... No estamos satisfechos con el actuar de la Fracción del Partido Movimiento Libertario, creemos que este tema debe ser planteado con toda transparencia y hacemos un llamado efectivo a que si efectivamente no hay posibilidades de un acuerdo, a nivel de lo que es esta Comisión,*

---

<sup>1</sup> La Nación. **Libertario trata de frenar urgencia fiscal.** Martes 8 de octubre de 2002

<sup>2</sup> *Idem.*

*insistimos y reiteramos que aquellos que hemos llegado a un acuerdo lo podamos expresar, suscribir e informar de esa manera a la ciudadanía.”<sup>1</sup>*

El diputado Federico Malavassi del ML rechazó la argumentación y aseguró que las mociones no se habían presentado a solicitud de los diputados Bernal Jiménez y Epsy Campbell que le pidieran presentara las mociones de reactivación económica directamente en la comisión. Además reiteró el compromiso del ML con el Comisión.

Asimismo, el representante Albino Vargas también criticó la postura del ML:

*“Nosotros queremos decir, con todo respeto, que sí estamos molestos por la táctica del Movimiento Libertario. Para nosotros, los trabajadores, el Movimiento Libertario es la Fracción que representa los intereses de los casinos, de las salas de juego, de las salas de apuestas, esa es la evidencia que está quedando ante la opinión pública y nosotros ante los trabajadores, con la ayuda de la forma en que los medios de comunicación colectiva están presentando su juego, creo que se certifica en realidad cuáles son los intereses que ustedes defienden aquí. Terminamos con esto: nosotros vamos a llamar a la movilización social, vamos a promover la movilización social, para un plan de contingencia fiscal, con justicia, con equidad, como el que aquí se perfiló y vamos a llamar a la movilización social para que Costa Rica tenga un verdadero pacto social hacia una sociedad inclusiva.”<sup>2</sup>*

La prensa también dio cuenta de esta confrontación:

*“Diputados de tres partidos y representantes de la sociedad civil presionaron ayer al Movimiento Libertario para que desista de su bloqueo a las medidas urgentes que le permitirían al país aliviar su riesgosa situación fiscal. Mientras el PUSC, el PLN y el PAC subieron el tono de sus críticas, dirigentes del sindicalismo y cooperativismo amenazaron con movilizar a sus bases si ese partido sigue obstruyendo el trámite del plan.”<sup>3</sup>*

En la correlación de fuerzas que presenta al PUSC, PLN, PAC, a los sectores de la sociedad civil y al Poder Ejecutivo, con un acuerdo que disputan contra el ML, partido que utilizó los mecanismos del reglamento para atrasarlo, se tiene una confrontación en la que ahora se manifiestan dos sectores de la sociedad civil, —sindicalismo y cooperativismo— en abierta contradicción con el ML, por lo que cuestionaron su

<sup>1</sup> Acta 22 de la CEMPF. Martes 08 de octubre de 2002. P.13-14

<sup>2</sup> *Ibid.* P.17-19

<sup>3</sup> La Nación **Endurecen presión al Libertario**. Miércoles 9 de octubre de 2002.

actuación con declaraciones en la CEMPF y en la prensa nacional. Ante una coerción de tiempo, donde las mociones no permiten avanzar, otros actores responden castigando públicamente el accionar del ML, donde hay un pulso público en el plano discursivo. Tanto así que Víctor Morales en su intervención llama a los 14 representantes a suscribir el acuerdo al que ha llegado la comisión y lo comunique a la ciudadanía.

Un tema importante es el cuestionamiento de la legitimidad de los representantes sociales en la comisión mixta versus la incapacidad de los representantes de gobierno para dialogar con la sociedad civil. Para el diputado Malvassi:

*“La responsabilidad es de los diputados, yo no tengo porqué tener una discusión con un Albino Vargas, con un Víctor Morales. Qué ellos diseñen las estructura de los impuestos cuando es nuestra responsabilidad. Nosotros (ML) que somos 10% de la Asamblea Legislativa en una Comisión Mixta nos vemos diluidos y terminamos siendo un veintavo de la comisión. Incluso la gente que nosotros representamos no queda ahí representada, y ponen a gente enemigos nuestros a llevar la discusión o los insultos”<sup>1</sup>*

En contraste, la diputada Margarita Penón consideraba que:

*“La posición libertaria, con una actitud bastante dura, del diputado Malavassi y de otros diputados, donde se sentía la incomodidad del protagonismo de los sectores, bis a bis, del protagonismo de los políticos. El ejercicio del poder de representación lo ven como algo que está aislado, que les es exclusivo. Poca gente ve el ejercicio de una diputación como en efecto responder dialogar y formar la opinión con la diversidad de este país, ese no es el ejercicio tradicional.”<sup>2</sup>*

Independiente de la confrontación anterior, ambas comisiones presentaron el resultado del trabajo, en el cual llegaron a acuerdos en los temas de renta, así como en el resto del proyecto, excepto como ya se dejó constancia, en el tema de la reactivación económica.

La diputada Margarita Penón del PAC especificó que la subcomisión que ella coordinó, trabajó con la asesoría Carlos González, vice ministro de Hacienda, y que además recibieron la visita de empresarios turísticos de Puntarenas, los dueños de casinos, los representantes de la Cervecería de Costa Rica, de la empresa Siegrams y de la Empresa Tabacalera Costarricense.

---

<sup>1</sup> Malavassi, Federico. Entrevista. 26 de agosto de 2005.

<sup>2</sup> Penón, Margarita. Entrevista. 2 de setiembre de 2005

A partir de lo anterior, se empezaron a discutir y votar las mociones conocidas en las subcomisiones. Se conocieron 12 mociones, 8 de ellas aprobadas. Ante este procedimiento, el diputado Carlos Herrera del ML, quien sustituía al diputado Malavassi, señaló que las mociones habían sido recién entregadas y no había habido tiempo para leerlas, además objetó que la Comisión había adoptado un ritmo rápido para conocer las mociones.

Ante esto, el presidente de la CEMPF argumentó que esas mociones ya habían sido conocidas en las subcomisiones. La Comisión acordó sesionar de nuevo el día siguiente, 9 de octubre.

En la sesión 23 del miércoles 9 de octubre, se presentó un nuevo texto sustitutivo de dictamen para la CEMPF que condensaba parte de las mociones de las fracciones y de los planteamientos de los asesores externos.

Se desprende del análisis del texto sustitutivo que se agregaron dos contenidos que no fueron sujetos a una discusión en comisión, los cuales son los impuestos a las bebidas alcohólicas, los cigarrillos así como el impuesto a los moteles con destino para el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). Estos ejes se incorporan posteriormente a las distintas negociaciones fuera de las sesiones de la comisión que realizaron los representantes del Poder Ejecutivo y de la bancada oficialista con los demás actores.

El siguiente cuadro resume la composición del texto sustitutivo para un Plan de Contingencia Fiscal:

**Tabla #16**  
**Esquema y observaciones del texto sustitutivo**

Capítulos	Contenidos	Observaciones
1. Disposiciones Generales	Establece los montos del plan, su temporalidad y estipula los informes que Hacienda y el Banco Central deben otorgar.	
2. Racionalización del Gasto	Contiene los salarios altos del sector público, limita los gastos de representación, prohíbe el paso de sistemas de pensiones y regula el pago excesivo de horas extra.	
3. Eficiencia Tributaria	Promueve una admistía tributaria y el resto procura más recursos económicos y mejores recursos humanos para la recaudación	
4. Impuestos Generales del Plan de Contingencia Fiscal	Incluye los impuestos extraordinarios del plan, a saber: Impuesto a las Personas Jurídicas, Impuesto Único de los vehículos de lujo, Impuesto extraordinario a los casinos y salas de juego, Impuesto a las empresas de enlace de llamadas de apuestas electrónicas (sportbooks), Impuesto Adicional a Entidades Financieras no domiciliadas en el país (offshore), Impuesto específico extraordinario a las bebidas alcohólicas, Aumento del Impuesto selectivo de consumo a los cigarrillos, Aumento de Aranceles de Registros	No se había hablado abiertamente en las sesiones de la CEMPF de impuestos a licores y cigarrillos
5. Impuesto Extraordinario sobre la Renta	Regla el impuesto extraordinario de renta.	Es el capítulo más amplio del Plan.
6. Impuesto a los moteles destino al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	Regla la creación de este impuesto.	Este capítulo no se discutió en las sesiones de la CEMPF. Es el segundo capítulo más grande
7. Reformas a otras leyes		Se compone de reformas técnicas en la administración de tributos
8. Disposiciones Varias	Aplicación de Ley de administración Financiera en materia de presupuestos al CNP al Instituto Nacional de Fomento Cooperativo	Se introduce justificando reactivación económica. Una disposición que involucra a dos de los sectores representados.

Elaboración propia

Fuente: Texto sustitutivo, Acta 23 CEMPF, Miércoles 09 de octubre de 2002

El ingreso de nuevos impuesto, por lo menos a la luz de los principios deliberativos, no se hizo con la mayor publicidad, ya que en las actas previas no se aprecia discusión sobre estos temas, ni se argumenta su ingreso al texto<sup>1</sup>. El siguiente cuadro muestra el desglose de recaudación actualizada de este texto:

<sup>1</sup> “Eso se debe (impuesto a favor del IMAS) a la inteligencia de la presidente Ejecutiva del IMAS, Silvia Lara, vio un momento donde una serie de defectos que tenía el impuesto se podían mejorar, ella reúne y habla con diferentes partidos y logramos una moción con el apoyo mayoritario.” Penón, Margarita. Entrevista. 2 de setiembre de 2005.

## Cuadro #5

Estimaciones de Recaudación de Plan de Contingencia Fiscal<sup>1</sup>**PACTO FISCAL**

La mayoría, excepto el Movimiento Libertario, reafirmó su respaldo a las medidas que contempla un acuerdo de contingencia fiscal. Algunas de ellas son:

Medidas	Recaudación estimada (En millones)
<b>Tributarias:</b>	
Impuesto a las sociedades inscritas en Registro Público	€18.240
Recargo a las tasas sobre el impuesto a la renta	€24.956
Impuesto adicional del 50% a la propiedad de vehículos con valor igual o superior a €7 millones	€2.330
Impuesto mensual de €190.000 por mesa de juego y €95.000 por máquina tragamonedas	€1.575
Impuesto escalonado a empresas de apuestas electrónicas	€2.700
Aumento de \$125.000 a \$300.000 anuales a los bancos "off shore"	€665
Aumento del 100 % de los aranceles a certificaciones del Registro Público	€5.500
Aumento de derecho de salida del país a extranjeros	€2.000
Aumento del impuesto selectivo de consumo a cigarrillos y licores	€4.700
<b>Subtotal</b>	<b>€62.666</b>
<b>Eficiencia en la recaudación:</b>	
Amnistía tributaria	€2.000
Actualización del régimen de simplificación tributaria	€ 500
Cierre de negocios que reinciden en la no entrega de facturas	€1.000
Localización de contribuyentes "ocultos"	€500
Más controles cruzados entre aduanas y Tributación	€5.200
<b>Subtotal</b>	<b>€9.200</b>
<b>Menos:</b>	
Presupuesto extraordinario a administración tributaria	€5.000
<b>Recaudación neta</b>	<b>€4.200</b>
<b>Contención del gasto:</b>	
Tope a aumento del plan de gastos del 2003 de ministerios	€1.000
Restricción a gastos superfluos en el 2003	€1.500
Reestructuración de deuda pública	€15.000
Canje de deuda externa	€1.800
Control a pensiones de privilegio	€1.300
Ahorro en instituciones autónomas y Poderes del Estado	€12.000
<b>Subtotal</b>	<b>€32.600</b>
<b>Total</b>	<b>€99.466</b>

FUENTE: DICTAMEN DE

En cuanto a la reactivación económica se introduce un apartado en el capítulo de Disposiciones Varias, artículo 75, el cual es relativo al Consejo Nacional de Producción (CNP) y al Instituto Nacional de Fomento Cooperativo, no así en el sentido solicitado por los libertarios.

Una vez aprobado el texto sustitutivo se inició un proceso de conocimiento de mociones. El diputado Malavassi requirió una justificación del artículo vinculado al presupuesto del Consejo Nacional de Producción (CNP) y al Instituto de Fomento

<sup>1</sup> Tomado de La Nación Digital **Fracasa negociación del Plan Fiscal**. Sábado 12 de octubre de 2002

Cooperativo. Víctor Morales del cooperativismo alegó que era un mensaje de reactivación económica para el sector agropecuario, justificando que esto beneficia a esas dos instituciones a realizar sus labores. También el Ministro Bolaños recalcó que esto no tenía un impacto negativo en las finanzas públicas.

En cuanto a la organización del trabajo de la comisión, en esta sesión de nuevo se solicitó una prórroga de dos días al Plenario Legislativo con el fin de finalizar un informe sobre el Plan de Contingencia Fiscal y se habilitó el día viernes 11 de octubre para realizar una sesión extraordinaria en horas de la mañana. También se estableció que el día jueves 10 de octubre, un grupo de asesores trabajaría el tema relacionado con el artículo 15 sobre el impuesto a las empresas de enlace de llamadas de apuestas electrónicas o “sportbooks”.

Este mismo día 9 de octubre, se produjo una polémica en el Plenario entre diputados cuando Federico Malavassi del ML y presidente interino del Congreso, bajó de la mesa del Directorio hacia su curul para hablar en defensa de los trabajadores que laboran en las empresas dedicadas a las apuestas electrónicas. Los diputados Humberto Arce del PAC y Gloria Valerín del PUSC le reclamaron duramente utilizar su investidura para adelantarse en el uso de la palabra. Este día en las barras del público estaban empleados de las casas de apuestas electrónicas, vinculado con el tema fiscal, todo según informó la prensa.<sup>1</sup>

La sesión extraordinaria #24 del viernes 11 de octubre tuvo la particularidad de prolongarse a causa de una serie de extensos recesos, los mismos en los cuales se produjo un proceso de negociación intenso. La sesión se inició a las 9:30 a.m., de un día viernes—lo cual es atípico en la dinámica legislativa de comisiones, ya que estos días no se sesiona en comisiones ni tampoco hay actividad en el Plenario de la Asamblea Legislativa—.

En principio se conoció una moción del diputado Malavassi para revisar la votación de la no lectura del texto base, moción que se había votado en la sesión anterior. La moción generó una discusión en cuanto a cómo se desarrollaría la discusión del proyecto.

---

<sup>1</sup> La Nación. **Fuerte altercado entre diputados y Malavassi.** Jueves 10 de octubre de 2002

Después de un diálogo en la CEMPF, se retiró la moción. El presidente de la CEMPF expresó su interés de dictaminar ese mismo día el proyecto de Plan de Contingencia Fiscal. Se decretaron una serie de recesos que se prolongaron hasta las horas de la noche.

La prensa registró los hechos de ese día de la siguiente manera:

*“La negociación política, con el Movimiento Libertario, del plan de contingencia fiscal fracasó ayer cuando se estaba a las puertas de alcanzar un dictamen favorable al proyecto...”*

*Anoche, a las 8:15 p. m., el diputado Mario Redondo –presidente de la comisión especial mixta del Congreso que estudia el plan– admitió la dificultad para dictaminar el proyecto, aunque leyó un acuerdo suscrito por la mayoría...*

*Mientras, el coordinador de la fracción legislativa del Libertario, Federico Malavassi –quien protestó porque no le permitieron el uso de la palabra en la comisión– interpretó el acuerdo como una “declaratoria de guerra”.*

*...A las 5 p. m., la negociación comenzó a entabarse, luego de que los diputados Bernal Jiménez –del Partido Liberación Nacional (PLN)– y Epsy Campbell –del Partido Acción Ciudadana (PAC)– denunciaron que el Libertario trató de incluir en el texto del proyecto normas sobre las cuales no había ningún acuerdo.*

*No obstante, Malavassi alegó y sostuvo que las enmiendas estaban contempladas en los términos de la negociación que comenzó desde las primeras horas de la mañana, tanto con el Gobierno como con los otros grupos políticos.*

*... Malavassi calificó lo sucedido como “sacarlos del juego” y anticipó que su partido se reserva el derecho de aplicar “tácticas legislativas”.*

*Anoche, trascendió que el Libertario alista 91 mociones sobre el trámite del plan de contingencia a partir del lunes.”<sup>1</sup>*

Del proceso de negociación se obtuvo el siguiente texto que fue la declaración de un acuerdo político entre todas las partes representadas con excepción del ML. El acuerdo fue el siguiente:

***“Asamblea Legislativa. Comisión Especial Mixta Para El Pacto Fiscal. Acuerdo Político.*** *Los señores y señoras diputadas de las fracciones del Partido Acción Ciudadana, del Partido Liberación Nacional y del Partido Unidad Social Cristiana, Poder Ejecutivo y los diferentes sectores sociales y productivos, a saber: Cámara de Exportadores, Consejo Nacional de Cooperativas, Movimiento Solidarista Costarricense, ANEP (FIT.ICE, FECON, MNC.IETSAY), Confederación de Trabajadores*

<sup>1</sup> La Nación **Fracasa negociación del Plan Fiscal.** Sábado 12 de octubre de 2002

*Rerum Novarum, Unión de Cámaras Empresariales y Foro Agropecuario, todos miembros de la Comisión Especial Mixta para el Pacto Fiscal, el día 11 de Octubre, después de 25 sesiones de trabajo, hemos acordado presentar al país el siguiente texto base del Proyecto de Contingencia Fiscal, el cual comprende las mociones aprobadas hasta el nueve de octubre de los corrientes, además de las ocho recomendaciones que se anexan, acordadas por la totalidad de los miembros representados en la Comisión el día de hoy. Estamos conscientes de que si no se toman las medidas convenidas, el país podría enfrentar una difícil situación económica con graves consecuencias para los y las costarricenses, en especial para quienes menos tienen. Asumiendo el compromiso con Costa Rica y por medio del diálogo abierto y transparente como una nueva forma de hacer política, hemos elaborado un documento que contiene las áreas de racionalización del gasto público, la eficiencia en la Administración Tributaria, el combate a la evasión fiscal, y las medidas tributarias que contribuyan a la equidad impositiva. Esta es la primera etapa del trabajo encomendado, para luego continuar con el necesario análisis de las reformas estructurales. Renovamos con lo anterior nuestro compromiso patriótico y cumplimos nuestra responsabilidad política en este momento histórico. Dado en la Asamblea Legislativa A Los 11 días del Mes de Octubre de 2002. Diputados y Diputadas. Mario Redondo Poveda, Epsy Campbell Barr, Nury Garita Sánchez, Margarita Penón Góngora, Federico Vargas Ulloa, Bernal Jiménez Monge. Asesores y Asesora Externos, Enrique Acosta Granados, Rodrigo Aguilar Arce Ulises Blanco Mora, Carlos González Jiménez, Víctor Morales Zapata Doris Osterlof Obregón, Álvaro Ramírez Bogantes, Albino Vargas Barrantes. Testigos De Honor: Rina Contreras López, Ministra de la Presidencia, Jorge Walter Bolaños Rojas, Ministro de Hacienda”<sup>1</sup>*

Este documento reafirma el acuerdo existente entre todo este bloque de la CEMPF, donde la ausencia notoria y que mantiene el antagonismo es el ML. El acuerdo recoge parte de la iniciativa que Víctor Morales del Cooperativismo había externado en sesiones anteriores, ante el denominado “bloqueo” de los libertarios. El documento sostiene la tesis de que existe un logro ya que los diferentes sectores sociales, fracciones políticas y el Poder Ejecutivo, ante el reconocimiento de un problema nacional, y a través de un mecanismo de participación novedoso calificado como “diálogo abierto y transparente como una nueva forma de hacer política”, lograran un acuerdo concreto en el texto que hasta ese punto se había elaborado en la CEMPF, además de ocho

---

<sup>1</sup> Acta 24 de la CEMPF. Viernes 11 de octubre de 2002 P. 11 y 12

recomendaciones algunas de las que fueron parte de la negociación con el ML. Esta acción efectivamente aísla al ML en su posición.

Otro punto que se desprende es la controversia que surge cuando lo negociado bilateralmente entre el oficialismo y el ML no es aceptado por el PLN y el PAC ya que con estos grupos no se discutió, de ahí que no sea posible llegar a un acuerdo. Este punto demuestra en cierta medida que es necesaria la suma de todos los sectores en el conocimiento de lo acordado —la publicidad de las deliberaciones y la participación de todos los actores— para poder llegar a los acuerdos, especialmente a partir de la correlación de fuerzas donde es necesario un consenso amplio para salir adelante con las iniciativas.

Asimismo, además de la manifestación pública de este documento, se convocó a la comisión para sesionar de forma extraordinaria el día lunes 14 de octubre.

En la sesión extraordinaria 25 del día lunes 14 de octubre, se conocieron en primera instancia 4 mociones del ML en donde sus diputados emplearon todo su tiempo reglamentario para defenderlas. Todas fueron desechadas. Las mociones estaban orientadas al tema de la reactivación económica.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Mociones del ML sobre reactivación en la sesión extraordinaria 25

Moción N° 01-25, de varios señores diputados:

“Para que se introduzca un nuevo artículo al proyecto, corriéndose la numeración correspondiente, el cual dirá así: // Autorícese al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo para que efectúe, agilice y efectúe todos los procedimientos pertinentes a efecto de titular a favor de aquellas personas que, previa documentación y probanzas pertinentes, demuestren la legitimidad de su posesión a título de dueño respecto de aquellos terrenos ubicados en las zonas de desarrollo urbano no reconocidas en todo el país. // Para el curso de estos trámites será necesaria la presentación de los planos catastrados de cada terreno, así como la acreditación de la identidad de quien dice ser su respectivo poseedor”.

Moción N°02-25, de varios Diputados:

“Para que se introduzca un nuevo artículo al proyecto de Ley, corriéndose la numeración correspondiente, el cual se leerá de la siguiente forma: // Refórmese el artículo 17 de la Ley número 7554, Ley Orgánica del Ambiente, para que sea lea de la siguiente forma: // Artículo 17.- Evaluación de impacto ambiental. // El Poder Ejecutivo establecerá en el Reglamento a esta Ley, los procedimientos pertinentes para determinar las instancias u órganos de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) a quienes corresponda la aprobación de los proyectos, obras o actividades sujetas a una evaluación ambiental. Las Actividades humanas que se encuentren en curso y alteren o destruyan elementos del ambiente o generen residuos, materiales tóxicos o peligrosos, requerirán una evaluación de impacto ambiental por parte de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental creada en esta ley. La autorización de la Secretaría será requisito indispensable para continuar las actividades, obras o proyectos.// Asimismo, la Secretaría deberá desempeñar la función descrita en este artículo respecto de los proyectos para desarrollo de actividades futuras que ameriten evaluación de riesgo ambiental, lo cual será requisito previo para el inicio de las mismas.”

Moción N° 03-25 de varios diputados.

“Para que se introduzca un nuevo artículo al proyecto, corriéndose la numeración correspondiente, el cual dirá así: // Apruébese integralmente el “Fortalecimiento de la Competencia Municipal en materia de Planificación Urbana”, cuyo texto literalmente expresa:// FORTALECIMIENTO DE LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN MATERIA DE PLANIFICACIÓN URBANA // ARTÍCULO 1.- Derógase el inciso 2) del artículo 17 de la Ley de Planificación

A partir del conocimiento de estas mociones se generó en la CEMPF una discusión en torno al retraso que vivió la comisión en la presentación del dictamen, vinculado con las mociones del ML, y al acuerdo entre partidos y sectores que se alcanzó en la sesión anterior.

En primera instancia, la diputada del PLN, Joyce Zurcher señaló que muchas de las mociones del ML eran relevantes, sin embargo, cuestionó que eran temas para la reforma estructural y no para el tema de contingencia.

A lo anterior, el diputado Malavassi del ML respondió alegando que:

*“...una condicionalidad en la cual hemos coincidido el Partido Liberación Nacional y el Movimiento Libertario, es precisamente la racionalización del gasto público y, por supuesto, tanto ustedes como nosotros hemos entendido que racionalización no significa sencillamente bajar los gastos, sino elegirlos mejor...*

*...esa condicionalidad nuestra —la de ustedes y la nuestra a la vez— que incluso pasó por la aprobación de un artículo para el Banco Central, muestra que si bien no todo es exactamente fuera de la contingencia, hay un espacio para condicionalidades y nosotros, desde el principio, con mucha transparencia, con mucha consistencia, quisimos llevar las condicionalidades un poco más allá, a otro terreno.”<sup>1</sup>*

---

Urbana, N° 4240, y sus reformas.// ARTÍCULO 2.- Modifícase el inciso 3) del artículo 17 de la Ley de Planificación Urbana, N° 4240, y sus reformas, para que se lea de la siguiente manera: ARTÍCULO 17 // (...) // 3) Acordar su adopción formal, por mayoría calificada de votos”.

Moción N°04-25, de varios señores diputados:

“Para que se introduzca un nuevo artículo al proyecto, corriéndose la numeración correspondiente, el cual dirá así: // Apruébese integralmente la “Ley para que el Pago de Actos, Contratos y Obligaciones se haga en la Moneda Pactada”, cuyo texto literalmente expresa: // LEY PARA QUE EL PAGO DE ACTOS, CONTRATOS Y OBLIGACIONES SE HAGA EN LA MONEDA PACTADA// ARTÍCULO 1.- Reforma del primer párrafo del artículo 48 de la Ley Orgánica del Banco Central// Refórmase el párrafo primero del artículo 48 de la Ley Orgánica del Banco Central, Ley N° 7558, para que se lea de la siguiente manera: // Artículo 48.- Los actos, contratos y obligaciones en moneda extranjera serán válidos, eficaces y exigibles, y se pagarán de acuerdo a la moneda que hayan pactado las partes.// ARTÍCULO 2.- Reforma del primer párrafo del artículo 165 del Código de Trabajo// Refórmase el párrafo primero del artículo 165 del Código de Trabajo Ley N° 2 para que se lea de la siguiente manera: ARTÍCULO 165.- El salario deberá pagarse en la moneda en que estipulen voluntariamente el patrono y el trabajador, siempre que se estipule en dinero. Queda absolutamente prohibido hacerlo en mercaderías, vales, fichas, cupones o cualquier otro signo representativo con que se pretenda sustituir la moneda.// (...)// ARTÍCULO 3.- Reforma del artículo 57 de la Ley General de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos// Refórmase el artículo 57 de la Ley General de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos, Ley N° 7527 para que se lea de la siguiente manera: ARTÍCULO 57.- Las partes contratantes acordarán la moneda en que se pagará el precio del contrato.// ARTÍCULO 4.- Derogatoria del primer inciso del artículo 399 del Código Penal.// Derógase el inciso 1) del artículo 399 del Código Penal, Ley N° 4573”.

Acta 25. Lunes 14 de octubre de 2002

<sup>1</sup> Acta 25 de la CEMPF. Lunes 14 de octubre de 2002. P.21 y 22

La intervención del diputado del ML explica que habían temas estructurales, como el tema de la racionalización del gasto, que por condicionalidad fueron incluidos en contingencia, llevándolas “un poco más allá” según las propias palabras del legislador. Esto por ejemplo en el caso del tema de la reactivación económica, el cual no es un tema de contingencia, pero como condición para hacer la contingencia se colocó en la mesa de negociación.

Posteriormente, Ulises Blanco intervino y alegó que las mociones del Movimiento Libertario “tienen sentido”, no obstante cuestionó que con la lentitud con que se tramitaban las mociones “nos va a llegar al año 3000 en la tarde”. El representante del sector agropecuario solicitó una nueva negociación.

El diputado Peter Guevara del ML expresó que la solicitud de renegociar no sólo debía de ser dirigida al Libertario, sino que a los demás actores presentes. Por otra parte, Federico Malavassi explicó sobre el proceso de negociación el cual se detuvo el día viernes 11 en la sesión anterior:

*“Nosotros teníamos un acuerdo el viernes en la mañana y si este acuerdo quiere ser cambiado por alguien, está en su derecho y nos podemos sentar a negociar o entendiendo que ese acuerdo puede entrar en un “toma y daca”, o sea, podríamos sacar alguna cosa y meter otra o entendiendo que estamos en un punto anterior a las negociaciones...*

*Un acuerdo que fue redactado, en parte por el Viceministro de Hacienda, por el asesor del Ministerio de Hacienda, don Carlos Vargas, por la Ministra de Economía, doña Vilma Villalobos. Estuvo presente la asesora de don Mario Redondo y únicamente un asesor nuestro, don Alejandro Monge —quien está aquí— siguiendo el guión de los acuerdos. Eso fue lo que pasó el viernes...*

*De buen corazón, si se aclaran las cosas debidamente, estamos dispuestos a volver al punto en el que estaban las negociaciones, hacerlo de buena voluntad, como siempre lo hemos hecho, por eso nos parecen tan atinentes sus palabras que sabemos están inflamadas de razón, de buen entendimiento y de buena voluntad.”*<sup>1</sup>

En esta intervención de Malavassi, se reafirmó lo antes señalado en la medida que había un acuerdo entre el Poder Ejecutivo y el ML, sin embargo también se desprende que de este acuerdo no participaron los demás sectores. Los cambios que introdujo el acuerdo Poder Ejecutivo- ML afectaron los resultados de los acuerdos del total de los

---

<sup>1</sup> *Ibid.* P.30 y 31

miembros de la CEMPF. Sin embargo, reafirmó una disposición a retomar la negociación.

Como respuesta a lo dicho por Malavassi, el presidente de la CEMPF, Mario Redondo argumentó:

*“...A través de la señora Ministra de la Presidencia, facilitamos que los diputados del Movimiento Libertario se reunieran con los diputados de esta Comisión y con los representantes de los diferentes sectores y, el señor Ministro de Hacienda y el Coordinador del Consejo Económico, en una muestra de esa buena voluntad que ha sido tan ofendida por el señor diputado Malavassi, en días recientes, ignorándola, despreciándola y manifestándose en una forma que me parece —sinceramente— poco acorde con la investidura que él tiene.*

*...De todo eso, salieron ocho puntos que yo fui —personalmente— a presentarle al diputado Malavassi, el pasado viernes en la tarde y, después le expuse, también, al ex diputado y Presidente del Movimiento Libertario, don Otto Guevara, en la oficina de la Vicepresidencia de esta Asamblea, en el Castillo.*

*...Si a partir de ahí es conveniente que hagamos un nuevo receso y que los diputados del Movimiento Libertario analicen coincidir o su incorporación a este gran acuerdo que yo creo que es histórico, porque un acuerdo sobre materia fiscal, en una Comisión en donde participa la sociedad civil, apartados de los viejos esquemas del bipartidismo sino con participación de múltiples grupos, un acuerdo entre catorce de los quince miembros es un acuerdo que tiene naturaleza histórica.”<sup>1</sup>*

De relevancia de lo expuesto por Redondo, por una parte está la negociación del bilateral entre el oficialismo y el ML que derivó en un plan de ocho puntos para tratar de llegar a un acuerdo. En segundo término se tiene un reconocimiento de Redondo en el sentido que la dinámica de los acuerdos que había emprendido la CEMPF tenía un carácter diferente a los esquemas del bipartidismo, básicamente, en virtud de que los acuerdos se construyeron a partir del diálogo y la consulta con los diferentes actores representados.

Se decretó un receso de 30 minutos posterior a las intervenciones y al final de la sesión, la CEMPF acordó solicitar al Plenario Legislativo una nueva prórroga de un día natural para llegar a dictaminar el Plan de Contingencia Fiscal.

---

<sup>1</sup> *Ibid.* P.33,34 y 35

Fue así como durante la sesión 26 del martes 15 de octubre de 2002, se aprobaría el dictamen afirmativo de la CEMPF para el Plan de Contingencia Fiscal. En la primera parte de la sesión se presentó una moción suscrita por todos los diputados presentes así como por lo asesores externos de la comisión. La moción modificaba distintos puntos del texto en discusión y fue aprobada por unanimidad.

De este acuerdo son relevantes los puntos de interés para el MI que se incorporan, por ejemplo la creación de la Comisión de Mejora Regulatoria dentro de la Ley de promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor, para fungir como un órgano consultivo del Ministerio de Economía para la agilización de trámites y regulaciones. También se logró una reglamentación segmentada del impuesto a los casinos y a los “sportbooks”, diferenciando el tamaño de la actividad, y no como estaba el impuesto antes, que no distinguía la magnitud de la actividad económica. Se incluyó una norma para que la fijación de tarifas de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP), no tomara en cuenta ningún componente destinado al financiamiento de gastos o de inversiones en entes públicos o privados distintos del prestatario del servicio público correspondiente.

Las modificaciones, las cuales correspondieron al texto negociado y acordado por los sectores las fracciones con el ML, fueron las siguientes:

**Tabla #17**  
**Acuerdos alcanzados con entre el oficialismo y el ML para llegar a una votación del dictamen**

<b>Acuerdo</b>	<b>Modificación en el texto</b>
Estipuló que el Ministerio de Hacienda reconocerá a las instituciones del sector público no financiero, por el pago de los intereses de los bonos de la deuda pública una tasa de interés máxima igual a la suma del porcentaje de inflación, más la tasa LIBOR a seis meses.	Adición de un artículo a la sección única "Contingencia en Gasto" del capítulo correspondiente a "racionalización del gasto".
Las modificaciones de este apartado lo que hicieron fue incluir para el pago del impuesto de renta a las jubilaciones o pensiones que tuvieran que ser pagados por el Estado.	Una modificación del nombre del título de la sección III del capítulo V, y los art 32, 33, 34 y 35 del proyecto. La sección III pasó de llamarse "Impuesto Extraordinario sobre Rentas del Trabajo Personal Dependiente", para ser "Impuesto Extraordinario sobre Rentas del trabajo personal dependiente y por concepto de jubilación o pensión al Presupuesto Nacional.
Se modificaba la denominada "Comisión para promover la competencia" para que se llamara "Comisión de Mejora Regulatoria"	Agregó un nuevo artículo al capítulo referente a "Reformas a otras leyes". para los artículos 3 y 4 de la ley no. 7472, (Ley de promoción de la competencia y defensa del consumidor)
Incorporar una sección I con la finalidad de crear la Comisión de Mejora Regulatoria para ser un órgano consultivo del Ministerio de Economía para la agilización de trámites y regulaciones. El artículo detallaba su conformación. También se agregó otro artículo que creó una Unidad Técnica de Apoyo para la Comisión de Mejora Regulatoria.	Agregó dos artículos nuevos al capítulo "Reformas a otras leyes" también en el número 7472.
Artículos referentes a la oferta pública de valores, oferta privada y de servicios de intermediación y a los Fondos de inversión respectivamente.	Agregó un artículo nuevo al capítulo de "Reformas a otras leyes" que modificó los artículos (el 2 y el 85) de la Ley Reguladora del Mercado de Valores N° 7732,
El artículo del texto sustitutivo establecía un pago de 190 mil colones por cada mesa de juego y 95 mil colones por cada máquina traga monedas. La modificación incorporó un detalle del impuesto, con variables según horas de servicio de las mesas y montos. Diez horas o menos, 120 mil colones. De diez horas a veinte horas, 240 mil colones y sobre veinte horas, de 320 mil colones. Se estableció un impuesto de cien mil colones por cada máquina tragamonedas.	Modificó el artículo 14 relativo al impuesto extraordinario a los casinos y salas
En el texto sustitutivo se estipulada un impuesto de 190 mil colones mensuales durante el año 2003 a cada una de las terminales de computadora. Con la modificación negociada se estableció que las empresas deberían pagar durante 2003 una Licencia de operación, de acuerdo a la cantidad de personas que se encuentren trabajando en relación de dependencia. Se estableció una tabla: Hasta 20 trabajadores pagará 10 millones de colones. De 21 hasta 60, 16 millones colones. De más de 61, 24 millones colones.	Se modificó el artículo 15 del proyecto en cuanto al impuesto a las empresas de llamadas de apuestas electrónicas o "sportbooks".
Un artículo para que los precios de los servicios públicos no incluyan ningún componente destinado al financiamiento de gastos o de inversiones en entes públicos o privados distintos del prestatario del servicio público correspondiente. Otro para que al fijar la Autoridad Reguladora tomará en cuenta las estructuras productivas modelo para cada servicio público, que beneficiara a usuario y no atentara contra el equilibrio financiera de la empresa.	En el capítulo de "reforma de otras leyes" se modificaron dos artículos de la Ley No. 7593, en cuanto al establecimiento de tarifas.
Incorporó 5 medidas de activación económica, Elaboración de medidas para el Ejecutivo y el Legislativo.	Se adicionó una sección III de Medidas para el Desarrollo y la Reactivación Económica

**Elaboración:**  
**Fuente: Acta 26 CEMPF. Martes 15 de octubre**

Por último incorporaron en el tema de reactivación económica, punto que había señalado el ML enfáticamente, cinco medidas:

- Instar al Plenario Legislativo para constituir una Comisión Especial Legislativa encargada de estudiar el tema de la competitividad del sector productivo nacional
- Promover una modificación al Reglamento de la Asamblea Legislativa para implementar una Unidad Interna encargada del estudio del impacto regulatorio y fiscal de previo a la aprobación de cualquier ley, para lo cual deberá contabilizar el número de trámites que generarían los proyectos presentados.
- Instar al Poder Ejecutivo para que adopte las medidas necesarias para levantar un inventario de bienes muebles e inmuebles ociosos propiedad del Estado y sus instituciones, con excepción de los bienes de dominio público, para estudiar la posibilidad de autorizar su venta.
- Emitir una directriz dirigida a las Juntas Directivas de las instituciones públicas para renegociar las cláusulas abusivas de las convenciones colectivas.
- Solicitar a la Comisión Permanente Especial de Ambiente para que se dedique al análisis y dictamen del proyecto de Ley del Recurso Hídrico, Expediente 14.585.

Como se observó, el ML logra así la incorporación de temas de su agenda política en el Plan de Contingencia Fiscal, en el tema de desregulación, así como venta de activos ociosos del Estado y la eliminación de privilegios o abusos en las convenciones colectivas de los trabajadores de algunas instituciones públicas.

Sobre esta materia, opinó el diputado Malavassi:

*“Hubo un momento en que empezamos a tranzar, dijimos “vamos a detenerlo” (Plan de Contingencia). Nos dijeron “déjenos aprobar un Plan de Contingencia y les vamos poner atención a ustedes”... Aprovechamos el espacio para exponer (posiciones generales y de reactivación económica), obviamente por la cobertura... Al final tranzaron con nosotros, y nos ofrecieron que iban a tramitar con nosotros los proyectos de reactivación económica y de control del gasto público, y no cumplió nada (Mario Redondo) ”<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Malavassi, Federico. Entrevista. 26 de agosto de 2005.

Para Mario Redondo del PUSC:

*“Creo que ellos no tenían nunca ninguna intención real de negociar. Cuando les dábamos algo y creíamos que tenían un acuerdo, sacaban otro asunto.”<sup>1</sup>*

Para otros, como expresó Álvaro Ramírez al ser entrevistado para esta investigación, el problema en general es que cualquier minoría tenía derecho de veto, esa es justamente una de las causas de la ingobernabilidad.

El acuerdo del oficialismo fue entonces luego de aprobar el dictamen, comprometerse con el ML a conocer sus proyectos de reactivación económica y control del gasto público. Los elementos que se incorporaron en el Plan de Contingencia de reactivación económica no fueron los elementos primordiales, sino estos otros proyectos.

Este acuerdo permitió que el ML no obstruyera con mociones la votación del dictamen de la comisión del Plan de Contingencia Fiscal.

Posterior a la aprobación de esta moción que agrupaba los acuerdos antes descritos, los diputados del ML, Malavassi y Guevara presentan una moción para que las mociones del ML presentadas a la CEMPF, de la 4 a la 55, se sometieran a discusión y votación en bloque y se les dispensara de lectura. Eran 51 mociones del ML para condonar la deuda a instituciones públicas. Además eran las mociones que en gran medida bloqueaban el dictamen. Las 51 mociones fueron rechazadas en bloque. Esto se constituiría en el acto que cerró la negociación, tras la aprobación de las mociones de acuerdo, se levantó el bloqueo.

A partir de esto se pasa a un proceso final de conocimiento de las mociones restantes —29 mociones en total—. Entre estas destacan algunas mociones que se describirán a continuación.

Hubo una moción propuesta por el ML para incentivar la construcción de marinas, la cual fue rechazada. También una moción del ML que buscó incorporar un artículo en el proyecto para no aumentar el número de plazas en el sector público y que los salarios no aumentaran más que la inflación. La moción fue apoyada por Álvaro Ramírez de la UCCAEP:

---

<sup>1</sup> Redondo, Mario. Entrevista. 13 de setiembre de 2005

*“Me parece que esta moción es consistente con una de las propuestas que la Unión de Cámaras hiciera en su planteamiento inicial. Creo correcto el hecho de que justamente en un periodo de contingencia fiscal no podemos esperar que los salarios comiencen a crecer en términos reales, trasladando recursos escasos de impuestos a aumentos por encima de inflación, en materia de salarios del sector público”<sup>1</sup>*

En oposición, se manifestó Albino Vargas de la ANEP:

*“Con todo respeto a los señores diputados, quiero solicitarles que no voten a favor de esta moción. En primer término casi que habría un contrasentido, desde el punto de vista que estamos autorizando el reforzamiento de la administración tributaria de este país. Si esto se vota así como está, ese reforzamiento de la administración tributaria, lo que implica la contratación de doscientos cincuenta nuevos profesionales y cincuenta profesionales en el área de informática, no se podrían llevar a cabo...*

*Además, aquí hay un problema ideológico de fondo, y es que nosotros sí creemos que el gasto público dinamiza la economía. Nosotros no estamos comiéndonos el cuento de la perversidad del gasto público per se.”<sup>2</sup>*

Esta moción es una reiteración de la tensión entre el sector empresarial y el de los trabajadores públicos. Lo importante de esta tensión en la CEMPF es que la confrontación se hace de forma abierta en un espacio público donde ambas partes exponen sus argumentos. Al final se asume una posición de mayoría por parte de los legisladores. Es necesario reconocer que esta disputa se da de forma abierta, en contraposición de escenarios donde una moción como la antes señalada, sea apoyada o atacada no en una comisión pública, sino de negociaciones ajenas a la ciudadanía, lo cual atentaría contra el principio deliberativo de la publicidad. La moción fue rechazada.

El ML presentó una moción para que dentro de la sección de reactivación económica se aprobara la Reforma Parcial a la Ley No.6758 de 4 de junio de 1982, para Impulsar el Desarrollo del Proyecto Turístico Papagayo. La moción fue desechada.

El diputado Luis Ramírez del PLN propuso una moción para establecer un impuesto de doscientos cincuenta mil dólares por única vez a todos los Bancos Privados que operan en el país para el año 2003. Tanto Álvaro Ramírez de UCCAEP como Doris

<sup>1</sup> Acta 26 de la CEMPF. Martes 15 de octubre de 2002 P.36

<sup>2</sup> *Ibid.* P.37

Osterlof de CADEXCO opinaron que la moción no era pertinente para esta etapa de contingencia. En tanto Albino Vargas, a pesar de tener afinidad con el fondo de la moción expresó que era algo para valorar en el estudio estructural del proyecto. Algo similar ocurrió con una moción del diputado José Miguel Corrales del PLN para que los generadores privados de electricidad pagaran un 30% de tributo sobre el excedente su tarifa piso. Ambas fueron rechazadas. Estas mociones de temas polémicos probablemente se desechan en este punto para no romper el acuerdo existente.

En esta sesión además, se aprobaron ocho mociones<sup>1</sup>. Se aprobaron mociones de la diputada Nury Garita del PLN para agregar una exhortación al Gobierno de incorporar

---

I Las mociones aprobadas fueron:

Moción N° 61-26, del Diputado Malavassi Calvo:

“Se exceptúa del impuesto establecido en el artículo 1° de la Ley N° 7972 el producto destinado a la exportación, igualmente se exceptúa de los impuestos a favor del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) y el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal las bebidas alcohólicas destinadas a la exportación.”

Moción N° 62-26, de varios señores diputados:

“Para que se modifique el párrafo segundo del artículo 9 del texto en discusión para que se lea como sigue: // ‘De conformidad con la valoración anual de rendimiento la cual deberá estar apegada a criterios gerenciales y técnicos predefinidos por el Viceministro de Ingresos y debidamente aprobada por la Dirección General del Servicio Civil. Esta será aplicada y valorada a los funcionarios indicados en este artículo por el director de cada dependencia a sus subalternos; por el Viceministro de Ingresos, a los directores con base en lo cual se decidirá su continuidad en el cargo.’”

Moción N° 65-26, del Diputado Malavassi Calvo:

“Para que se adicione un nuevo párrafo final al artículo 86 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, Ley 4755, que se modifica mediante artículo 71 del proyecto de Ley en discusión, cuyo texto se leerá como sigue: // Quien adquiera un negocio o establecimiento podrá solicitar a la Administración Tributaria una certificación sobre la existencia de un procedimiento abierto de cierre de negocios, el cual deberá extenderse en un plazo de quince días. Transcurrido tal plazo sin que se haya emitido la certificación, se entenderá que no existe ningún procedimiento de cierre incoado salvo que el negocio sea calificado de simulado en aplicación del artículo 8 de este Código.”

Moción N° 76-26, de la Diputada Garita Sánchez:

“Para que se incorpore en el texto en discusión, un punto No. 6, y se corra la numeración subsiguiente, en la sección de Componentes del Plan de Contingencia Fiscal. El texto dirá: // Componentes del Plan de Contingencia Fiscal // (...) // 6- Medidas en la lucha contra la corrupción y la impunidad. El Gobierno de la República deberá tomar acciones inmediatas en la lucha contra la corrupción, la impunidad y el despilfarro según los casos que se han venido denunciando.”

Moción N° 78-26, de la Diputada Zürcher Blen:

“Para que en el proyecto de ley en discusión, se hagan las modificaciones que a continuación se exponen: // 1) Para que en ‘Componentes del Plan de Contingencia Fiscal’, se adicione un texto en el punto 1 y 2, se agregue un punto 3 y se corra la numeración. // 1. Racionalización del Gasto Público. Que contemple medidas concretas para la contención del gasto público, tanto para la Administración Central como la Administración Descentralizada, teniendo presente las recomendaciones de la Comisión de Gasto Público integrada por el Poder Ejecutivo para tales efectos y la normativa acordada por la Comisión Mixta. La Comisión de Gasto Público centrará su atención en el estudio y análisis de las partidas no prioritarias con el fin de recomendar su eliminación; propondrá, además, medidas específicas sobre la eficiencia administrativa y la eficacia de la gestión pública, tanto del Gobierno Central cuando de los entes descentralizados. Entre las medidas se contemplará la vigilancia para eliminar la corrupción y el despilfarro de los recursos, con el propósito de invertir los recursos disponibles en áreas estratégicas que promuevan la creación de empleo y la reactivación económica. // 2. Eficiencia de la Administración Tributaria. Que contemple acciones concretas para mejorar la eficiencia en la administración y recaudación tributaria, con especial énfasis en los impuestos de Aduanas, Renta y Ventas. La administración activa se compromete de inmediato con (Además,) el establecimiento de medidas tendientes a combatir la evasión fiscal y luchar contra la corrupción, así como la dotación de recursos y tecnología para mejorar la recaudación y fortalecer la institucionalidad de la Administración Tributaria. La eficiencia de la administración tributaria comprenderá, necesariamente la relación permanente con las Comisiones de Gasto Público y de Aduanas establecidas por el Poder Ejecutivo y la incorporación inmediata en el Plan de Contingencia de las medidas definidas por esas Comisiones. // 3. Eficiencia en la administración de Aduanas. // Adicionalmente, se insta al Poder Ejecutivo a implementar las medidas recomendadas por la Comisión de Notables nombrada para luchar contra la subfacturación y el contrabando, y a dotar de los recursos económicos necesarios al sistema de Aduanas para que

medidas de lucha contra la corrupción y otra de la diputada Joyce Zurcher para que la Administración Tributaria dispusiera prevenciones para luchar contra la sub facturación y el contrabando.

La importancia que tuvo la opinión de los asesores técnicos, en este caso la de Adrián Torrealba, director de general de Tributación Directa, para las mociones de temas especializados en materia fiscal. Por ejemplo para la moción 79-26, vinculada Código de Normas y Procedimientos Tributarios, este actor intervino de la siguiente forma:

*“Quiero decirles que efectivamente esta moción lo que viene es a aclarar algo que nunca estuvo fuera del espíritu de la redacción original. El cierre de negocios nunca se puede aplicar si no existe una resolución firme antes de su aplicación.*

*Esta moción, por tanto, viene a aclarar ese punto y recomendamos, fuertemente, su aprobación.”<sup>1</sup>*

Como se ha dejado evidencia en otros momentos de la coyuntura, los especialistas técnicos del Poder Ejecutivo tuvieron la ventaja de ser interlocutores hegemónicos en

cumpla a cabalidad su tarea. // 2) Para que dentro de las ‘Solicitudes al Poder Ejecutivo’, ‘En materia de Racionalización del Gasto Público’, se agregue un inciso d) que se leerá de la siguiente manera: // d) La propuesta sobre las inversiones estratégicas y las medidas administrativas que habrán de implementarse con el objetivo de lograr el crecimiento económico que incorpore al trabajo productivo a los sectores desempleados // 3) Para que dentro de las ‘Solicitudes al Poder Ejecutivo’, ‘En materia de Eficiencia de la Administración Tributaria’, se agregue un inciso b) que se leerá de la siguiente manera: // b) Contemplar las medidas administrativas pertinentes para luchar contra la subfacturación y el contrabando. Para lo que el Ministerio de Hacienda contará con recursos adicionales necesarios. // 4) Para que en el aspecto ‘Medidas a tomar’, ‘Sección 2: Medidas para eficiencia tributaria y combate de la evasión’, ‘Dotación Presupuestaria’, se agregue ‘y Aduanas’ después de la frase ‘Administración Tributaria’.”

Moción N° 79-26, de varios señores diputados:

“Para que en el párrafo segundo del artículo 86 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, Ley 4755, que se modifica mediante artículo 71 del proyecto de Ley en discusión se lea como sigue: // ‘Se considerará que se configura la reincidencia cuando se incurra, por segunda vez, en una de las causales indicadas en el párrafo anterior, dentro del plazo de prescripción. Se podrá aplicar la sanción de cierre una vez que exista resolución firme de la Administración Tributaria o resolución del Tribunal Fiscal Administrativo que impone la sanción prevista en el artículo 85 de este Código a la primera infracción, y una vez que exista tal resolución firme respecto de la segunda infracción, pero sí se podrá iniciar procedimientos por la segunda infracción, aún cuando no haya concluido el de la primera. Aplicado el cierre por reincidencia, el hecho anterior no será idóneo para configurar un nuevo supuesto de reincidencia’.”

Moción N° 87-26, de varios señores diputados:

“Para que esta Comisión adopte un acuerdo, que sea debidamente comunicado al Poder Ejecutivo y en el que se le recomiende crear una Comisión, encargada de estudiar y sugerir modificaciones normativas acerca: // a) la reducción de la deuda política y el tratamiento de las contribuciones a los partidos políticos// b) las leyes de financiamiento de las campañas políticas y el uso excesivo de los fondos correspondientes a la Deuda Política.// De igual manera, se sugerirá que dicha Comisión: se encuentre integrada por un funcionario del Ministerio de Hacienda, dos del Tribunal Supremo de Elecciones y uno de cada partido político de los que tienen derecho a recibir pago de la deuda política correspondiente al último proceso electoral; participe en sus actividades un representante de la Defensoría de los Habitantes de la República y otro de la Contraloría General de la República; sus sesiones sean públicas; y rinda informe mensual público.”

Moción N° 89-26, de varios señores diputados:

“Para que en el artículo 20, después del inciso M se incorpore el siguiente texto: // En el caso de los representantes del sector de economía social, descritos en los incisos k) l) y m) de este artículo, serán nombrados por el Poder Ejecutivo con base en las ternas que serán enviadas por el Consejo Nacional de Cooperativas, Asamblea de organizaciones agrarias productivas inscritas y con personería jurídica al día y la Asociación Movimiento Solidarista Costarricense, respectivamente”.

temas muy específicos. Finalizado el conocimiento de las mociones, se votó el dictamen afirmativo del Plan de Contingencia Fiscal, con seis votos a favor (PUSC, PLN, PAC) y un voto en contra (ML).

Para algunos, como el presidente de la CEMPF, Mario Redondo, este dictamen se constituyó en hito en la política nacional. Redondo manifestó al finalizar la comisión:

*“Este dictamen es el primer plan de naturaleza fiscal que se aprueba en esta Asamblea, con representación de la sociedad civil, en un esquema en el que actúan cuatro fuerzas políticas y en el que se han incorporado, además, gracias al aporte de todos y cada uno de ustedes, componentes fundamentales, como es la racionalización del gasto, la búsqueda de la eficiencia tributaria, la búsqueda del desarrollo de la reactivación económica, además de componentes de naturaleza tributaria.”<sup>1</sup>*

Para otros, como Álvaro Ramírez de UCCAEP, en un análisis posterior, la CEMPF no fue más que un tipo de parche a paliativo para la coyuntura del momento:

*“La incorporación de actores de sociedad civil directamente en comisiones legislativas no resuelve el problema político de fondo. Es necesaria reforma política profunda que incluya, entre otros, funcionamiento de los partidos, sistema de elección, reglamento legislativo, mecanismos de participación ciudadana (referéndum, consejo económico-social, ...), etc. La tarea es más compleja y requiere cirugía mayor, no solo aspirinas.”<sup>2</sup>*

Ambas posturas generan polémica pues son antagonistas ante un mismo proceso, que tuvo elementos innovadores y pudo llegar en su primer etapa a un acuerdo, iniciativa que posteriormente se truncaría.

---

1 Ibid. P.99

2 Ramírez, Álvaro. Entrevista-Cuestionario. 26 de setiembre de 2005.

## 8. Conclusiones

A partir de la década de los ochenta, son observables dos procesos paralelos y progresivos. Por una parte, al inicio de esa década se tiene una sociedad civil con una débil articulación, específicamente en cuanto a su incidencia política —con excepción del sector empresarial—. Los gobernantes fragmentaban las discusiones en temas gremiales, y no encontraban en los sectores sociales interlocutores válidos para entablar diálogos de mayor envergadura, o discusiones multisectoriales y de temas de relevancia nacional. Menos aún, no se les hacía partícipes de los procesos de toma de decisiones. Los ejemplos de esto son los diálogos poco profundos que se entablan en las administraciones Monge y Arias, más específicamente en el caso de los PAE.

En la década de los noventa, hay un movimiento paulatino hacia una mayor apertura a la participación de los sectores sociales, lo cual tiene en este período sus puntos de apogeo en el Proceso de Concertación Nacional, y posteriormente en las manifestaciones del Combo del ICE. En cuanto al proceso de Concertación, el diagnóstico parece señalar que fueron los incumplimientos de los partidos políticos y del gobierno los que llevaron al fracaso los acuerdos del proceso multisectorial. En cuanto al Combo del ICE, la manifestación social se constituye en una expresión con un poder decisorio mayor que el de una mayoría de diputados en la Asamblea Legislativa. Hay un proceso acompasado de menor participación de la sociedad civil, hacia una mayor participación a inicio del siglo veintiuno. Otro ejemplo de una mayor articulación multisectorial, es la configuración del Grupo de la Tercera República como un esfuerzo que surge de la iniciativa sectorial.

El proceso paralelo al antes descrito, es el debilitamiento del sistema bipartidista constituido después de la negociación de 1983 entre el presidente de entonces, Luis Alberto Monge, y el líder de la oposición, Rafael Ángel Calderón que se unificaron en el PUSC. Dominante a partir de las elecciones de 1986, el bipartidismo fue el sistema que rigió el poder hasta el 2002. La dominación de dos partidos, se dio por sobre otras opciones políticas partidarias, pero también por sobre la participación de los sectores

sociales. Tanto así que, los procesos de “diálogo” estudiados entre la década de los ochenta y los noventa, no tienen ninguna incidencia real de aporte y participación por parte de la sociedad civil. El proceso de Concertación —el intento más profundo en este sentido—, es desvirtuado por las decisiones de los dos partidos mayoritarios. De forma progresiva, el bipartidismo se debilita, al punto que en las elecciones del 2002 el sistema se rompe y modifica por uno multipartidista, con la emergencia del PAC y el fortalecimiento del ML.

La progresiva inserción de la sociedad civil en los procesos decisorios nacionales —como legitimador y participante— así como su mayor organización autogestionada —como en el caso del Grupo de la Tercera República—, aunado al debilitamiento del bipartidismo, son los factores que dan las condiciones objetivas para la creación de la CEMPF.

En mayo de 2002, ni Gobierno, ni el binomio del PUSC y el PLN, tienen los votos para hacer avanzar un plan fiscal y requerían del concurso de otra fuerza política para formar mayoría. Ese papel lo asumió el PAC, el cual participó con la condición de incorporar sectores de la sociedad civil en el proceso de construcción del proyecto de ley, a partir de su agenda política de participación ciudadana.

Por otra parte, es relevante señalar una diferencia cualitativa en el caso de la CEMPF, ya que en esta ocasión los sectores no son llamados por el Gobierno o por los partidos a participar, sino que la decisión surge de los mismos sectores que presionan por su espacio en la discusión del tema. Esto derivó en el proceso de definición del escenario. Existió un “pulso” entre el Poder Ejecutivo en contraposición al Grupo de la Tercera República y el PAC por la definición del escenario en el cual debían discutirse las soluciones al problema fiscal; si se debe resolver en la Comisión de Asuntos Hacendarios como impulsó el Ejecutivo, o si más debía crearse una Comisión Especial Mixta en la Asamblea Legislativa que conociera el tema dando participación a diferentes sectores de la sociedad civil.

Fueran las condiciones del escenario político, específicamente en los cambios del sistema —ruptura del bipartidismo que requería de otras fuerzas para adoptar acuerdos, así como una crisis de representación política que urgía de otros actores políticos presentes— las que inclinaron la balanza en el sentido de la CEMPF. El Ejecutivo

requería el apoyo de los partidos y los sectores para avanzar. En general, la iniciativa del Ejecutivo estaba condicionada a su capacidad de negociar con los otros actores, ya que su poder político no era suficiente para hacer la reforma sin otros actores. La incorporación de la sociedad civil abrió un espacio para una deliberación inclusiva y pública, desde la visión deliberativa de la democracia. Los sectores sociales tenían como herramienta de negociación su papel de legitimadores del proceso, y llegaron a ocupar en la CEMPF un rol no sólo de fiscalizadores sino de participantes activos con iniciativa de proposición, y en el caso de la Tercera República, de ejecución de su proyecto multisectorial. Con la creación de la CEMPF, el PAC y la Tercera República obtienen su objetivo.

De todo el proceso es de rescatar con especial énfasis, la articulación del Grupo de la Tercera República, ya que es un esfuerzo multisectorial que se gestiona desde las organizaciones mismas, el cual es muy heterogéneo —reuniendo tanto a sectores como el sindicalismo y el empresariado exportador— el cual logra articularse con objetivos comunes y concretamente en este caso, logra tener una profunda incidencia política desde la sociedad civil.

La CEMPF intentó ser un espacio inclusivo más allá de la sola representación de los diputados. Si bien se reconocía que los sectores presentes en la comisión no eran una representación completa o equitativa de la sociedad costarricense, si eran una representación de la sociedad civil que mejoraba la consulta para el proyecto y en general mejoró la calidad del trabajo de la comisión con los contribuciones. Asimismo, aportó legitimidad al proceso.

Se pudo observar que en cuanto al método de trabajo de la CEMPF, se llevó una propuesta hegemónica desde el grupo de la Tercera República e impulsada por el PAC y el PUSC. Esta encontró aceptación en unos puntos en el PLN y el ML, pero en otros resistencia, por lo cual la metodología se concreta de forma intermedia, específicamente en el tema de la Secretaría Técnica que no se logró conformar. Esta omisión derivó en la hegemonía de los asesores técnicos del Ministerio de Hacienda, quienes fueron los que contaron con la información —sin posibilidad de que los actores de la CEMPF pudieran cotejarla con otras fuentes— lo que dio un poder adicional al oficialismo.

En general, los diversos actores dejaron al oficialismo la tarea de presentar las medidas tributarias, aceptarlas, modificarlas o rechazarlas. En cambio, sí se preocuparon

por condicionar y proponer medidas no tributarias especialmente en el tema del mejor manejo del gasto público, mejor recaudación, controles y transparencia.

El trabajo de la CEMPF en la construcción del proyecto incluyó no sólo los nuevos impuestos sino otras medidas justificadas como elementos de integralidad al plan para que no fuera un paquete de impuestos desde la visión de proceso estructural de reforma.

Es observable como el Poder Ejecutivo era el más interesado en los nuevos ingresos, por su necesidad de recursos para administrar el Gobierno. Los diputados oficialistas apoyaron esta posición pero de forma un poco más moderada que el Ministro de Hacienda. Tanto el PAC y UCCAEP aceptan la creación de nuevos ingresos temporales de emergencia como medidas previas que den tiempo para luego realizar la reforma estructural de interés. Para el PAC, la importancia de aceptar los impuestos de emergencia está cifrada en el futuro, en la medida que las reformas estructurales se den en el marco de la CEMPF, una vez ya legitimada por el proceso inicial de Contingencia. Para los sectores sociales y un sector del PAC, el llamado Pacto Fiscal era un paso hacia un Pacto Nacional sobre otros temas de interés colectivo, por lo que *la apuesta fue grande*.

En el punto de partida de la comisión, los representantes rechazaron la imposición tanto de los textos del Ejecutivo así como los diagnósticos, por ejemplo de la comisión de ex ministros de Hacienda. El proceso de creación del proyecto buscaba que se gestara desde la comisión misma.

Si bien durante el proceso hubo tensiones entre partidos y entre sectores (empresarios vs. sindicalistas/cooperativistas por ejemplo), se logró llegar a un texto de acuerdo, excepto por la oposición del ML.

Al final del proceso, hay un cambio en la coyuntura y en la relación de fuerzas. Se logra un acuerdo entre el Ejecutivo, los diputados del PUSC, el PLN, el PAC y los sectores de la sociedad civil; pero el ML presenta mociones para bloquear el dictamen por su oposición al proyecto. La coacción libertaria le valió el aislamiento y visibilización pública, pero con ello lograron negociar —y promocionar públicamente— su agenda política de reactivación económica, la cual no estaba en el proyecto.

Estas fueron las rutas que tomó el Plan de Contingencia Fiscal, en la CEMPF, para llegar a ser aprobado su dictamen, este como primer producto de la comisión. Se puede observar que, en términos generales, hubo un acercamiento en la práctica a los principios deliberativos expuestos, como se ha detallado en los distintos momentos estudiados a través de las etapas de la investigación.

Desde una perspectiva comparativa con los antecedentes esbozados en la investigación, y desde una visión de la participación política y la representación de la sociedad civil, se puede valorar que el dictamen del Plan de Contingencia Fiscal como primer producto concreto de la CEMPF —que luego sería Ley de la República en diciembre de 2002— tiene un grado de éxito, por ejemplo si se le confronta con los procesos de toma colectiva de decisión del pasado en los que se trató de dar participación a la sociedad civil. Esto porque a la postre, la construcción colectiva o no existió del todo, o no se pudo concretar. El trabajo de la CEMPF en su primer etapa, —estudiada en la presente investigación— se visualice como una superación en comparación con procesos anteriores de intentos participativos entre los partidos políticos y la sociedad civil. Esto que en la etapa estudiada de la CEMPF se deliberó, se construyó colectivamente, se tomaron a cuerdos de mayoría que al final echaron a andar.

Se puede decir que en términos generales, la CEMPF en su primer etapa de trabajo desde su creación hasta este dictamen en octubre de 2002, fue un espacio de construcción multisectorial y multipartidario, relativamente inclusivo, y público donde se creó un Plan de Contingencia Fiscal, a través de negociaciones y deliberaciones. Donde los diferentes intereses se sentaron en una misma mesa a dialogar y a producir. Desde el punto de vista investigativo, y de una democracia, es digno de resaltar. La CEMPF puede describirse en su primer etapa como un paso en la dirección de la participación y la deliberación democrática.

Se puede identificar un proceso de transición política de un modelo de bipartidismo a otro de características multipartidistas, pero aun sin consolidarse. También este caso revela elementos en los cuales hay una mayor organización de la sociedad civil y el caso de la CEMPF demuestra que a pesar de que no es una tendencia absoluta, hay condiciones para la participación de estos sectores en la toma de decisiones.

## 9. Epílogo

El diciembre de 2002, lo que era el dictamen de la CEMPF fue aprobado como Ley de la República por el Plenario de la Asamblea Legislativa, y rigió a partir del 2003. Tras el cierre de la coyuntura en estudio —la dictaminación del proyecto en comisión a mediados de octubre de 2002— la CEMPF enfocó su trabajo a la elaboración del llamado Pacto Fiscal, la reforma estructural del sistema fiscal costarricense. Se dio el proceso de construcción de este proyecto estructural, el cual mantuvo mayores tensiones entre los sectores que el primer proceso. En diciembre de 2003, el ML con el uso de mociones, no permite que se dictamine en la CEMPF lo que sería el llamado el Pacto Fiscal o Proyecto Reforma Fiscal Estructural.

En la negociación del 1 de mayo de 2004, el ML pacta con el PUSC para obtener la presencia en el Directorio Legislativo, y la negociación, que llevó al diputado Gerardo González del PUSC a la presidencia de la Asamblea Legislativa, incluyó un ítem en el cual se comprometió a no conformar más comisiones mixtas en la Asamblea Legislativa. Después de no poder llegar a un acuerdo sobre el Pacto Fiscal en diciembre de 2003, y tras esta decisión del 1 de mayo, es que salen los sectores de la sociedad civil de la CEMPF, la cual se desintegra y es sustituida por otra comisión especial solo de diputados.

El Plan Fiscal permanece, hasta el momento de finalizar esta investigación (octubre de 2005), sin poder ser votado en el Plenario de la Asamblea Legislativa, por el bloqueo del ML. Esto a pesar de aprobarse un complejo procedimiento —creación de un artículo 208 bis en el Reglamento de la Asamblea Legislativa— para agilizar el trámite del proyecto.

Después de un proceso por el cual pasaron tres Ministros de Hacienda (Jorge Walter Bolaños, Alberto Dent y Federico Carrillo) aunado al ciclo político, hace que no sea popular para la fracción oficialista impulsarlo.

Otros procesos paralelos que cambiaron el escenario fue la división del PAC en diciembre de 2002, donde 6 de sus 14 diputados se separaron de la fracción y rompieron el balance de fuerzas. Asimismo, en abril de 2003, la Sala Constitucional en un fallo polémico, avaló la reelección presidencial, con lo cual Oscar Arias anunció su intención

de participar en las elecciones de 2006, generando un núcleo de poder que rearticularía el PLN como fuerza política.

En setiembre de 2004, se revelan escándalos de corrupción vinculados a los ex presidentes Rafael Ángel Calderón y Miguel Ángel Rodríguez del PUSC, procesos judiciales que provocan que ambos reciban primero prisión preventiva y luego casa por cárcel. El ex presidente José María Figueres del PLN se ve cuestionado de forma similar, pero permanece fuera del país y no accede a regresar para rendir cuentas de sus actos.

En toda esta “macro” coyuntura, el Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Centroamérica (TLC) complica el trámite al Plan fiscal, pues el Presidente Pacheco condicionó enviar el TLC con primero aprobar el Pan Fiscal. El TLC también se convierte en el principal tema de agenda que polariza las posiciones a favor y en contra.

Al momento de finalizar esta investigación, el Pacto Fiscal se mantiene atascada en la Asamblea Legislativa, el tema del TLC amenaza con ser un factor de polarización social, y el escenario político está copado por la influencia de las elecciones de 2006. Todo este repaso sucinto e incompleto de lo acaecido después del periodo estudiado, así como los cambios en la coyuntura y el panorama político nacional, visualizan que el panorama político costarricense en este momento es poco claro y amenaza con ser nada halagüeño.

Después de la ventana de oportunidad que se abrió a partir de mayo de 2002 para la participación y decisión de sectores de la sociedad civil, esta ventana se cerró por los cambios en la coyuntura política que llevaron a una concentración del poder de nuevo en los partidos políticos y otros centros de poder de carácter privado.

Se puede lanzar la hipótesis, de que en un tipo de movimiento pendular, las opciones de construcción colectiva y abierta se alternan con momentos de autoritarismo partidario y negociaciones en mesas separadas con los sectores de la sociedad. Se puede visualizar a partir de los momentos en que ha habido apertura (ejemplos: Concertación, Comisión Mixta del ICE, CEMPF) y luego momentos donde las decisiones políticas están ajenas a la consulta (ejemplos: Combo del ICE, TLC, cierre de las comisiones mixtas)

Si esto fuera cierto, se deberá esperar y propiciar un nuevo momento en el cual la sociedad civil pueda ingresar a los espacios de deliberación y toma de decisiones junto a los partidos políticos abiertos al diálogo, esperando que en esta oportunidad se tenga la capacidad de tomar decisiones, como en el caso del Plan de Contingencia Fiscal, pero que tengan mayor impacto nacional, como sería un Pacto Social o Nacional sobre el futuro de Costa Rica. Uno donde el acuerdo de las voluntades —y de todas las voces, idealmente—defina el futuro del país.

## 10. Fuentes de Información.

### Libros

Alcántara Sáez, Manuel. **Gobernabilidad, Crisis y Cambio: Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio.** Madrid, Centro de Estudios Constitucionales. 1994.

Alvarado, Johnny y Peralta, Luis Carlos. **“Causas y orígenes de la deuda interna en Costa Rica 1990-1997”** San José, Costa Rica. Editorial Guayacán. 1998

Arias, Oscar. **Grupos de Presión en Costa Rica.** San José. Editorial Costa Rica. Sexta Edición. 1987.

Birkland, Thomas. **An introduction to the policy process.** Estado Unidos M,e Sharpe. . 2001.

Bobbio, Norberto y otros. **Diccionario de Política.** México. Siglo Veintiuno editores. 9na Edición. 1995.

Bobbio, Norberto y otros. **Diccionario de Política.** México. Siglo Veintiuno editores. 11ma. Edición. 1998.

Bobbio, Norberto. **El Futuro de la Democracia.** México. Fondo de Cultura Económica. 1986.

Bobbio, Norberto. **Liberalismo y democracia.** México. Fondo de Cultura Económica. 2000.

Cohen, Joshua, **Deliberation and Democratic Legitimacy** en A Hamlin y B Pettir *The Good Plity*, Oxford 1989. En Habermas Jürgen. *Facticidad y Validez. Sobre el derecho y el Estado Democrático de Derecho en términos de teoría de discurso.* 4ta edición en español. Madrid. Editorial Trotta S.A. 1998.

Cuadrado, Juan y otros. **Introducción a la Política Económica.** Madrid, Mc Graw Hill Primera Edición, 1995.

Díaz, David. **Reforma Sin alianza, discursos transformados, interés electoral, triunfos dudosos. La nueva interpretación de la década de 1940.** Serie Cuadernos de Historia de las Instituciones de Costa Rica #7. Editorial Universidad de Costa Rica. San José

**Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible. Séptimo informe 2000.**\_ San José, Costa Rica. Editorial Proyecto Estado de la Nación, 1era. edición. 2001

**Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible. Octavo informe 2001.**\_ San José, Costa Rica. Editorial Proyecto Estado de la Nación. <http://www.estadonacion.or.cr>

**Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible. Noveno informe 2002.** San José, Costa Rica. <http://www.estadonacion.or.cr>

Fonseca, Elizabeth. **Centroamérica: Su historia.** San José, Costa Rica. Flacso, Educa. 4ta edición, 2001

Gallardo, Helio. **Fundamentos de formación política: Análisis de Coyuntura.** San José, DEI. Segunda Edición, 1990

Habermas, Jürgen. **La Inclusión del Otro.** (Capítulo IV: Qué significa Política Deliberativa) Barcelona. Paidós. 1999.

Habermas Jürgen. **Facticidad y Validez. Sobre el derecho y el Estado Democrático de Derecho en términos de teoría de discurso.** Madrid. 4ta edición en español. Editorial Trotta S.A. 1998.

Hinkelammert, Franz. **Crítica a la Razón Utópica.** San José, Costa Rica. DEI. Tercera Edición. 2000.

Hengstenberg Peter y otros, **Sociedad Civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad.** Venezuela, Editorial Nueva Sociedad. 1999.

Hernández Gerardo. **Tendencias electorales y sistema de partidos en Costa Rica 1986-1998** En Rovira, Jorge (editor) *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*. Editorial de la Universidad de Costa Rica. 2000

Hernández Sampieri, Roberto. **Metodología de la Investigación**. México, Mc Graw-Hill. 1991.

**La Comisión Especial Mixta para estudiar los problemas sobre la Deuda Pública, sus causas y sus consecuencias**. Revista Parlamentaria, Volumen 9, No 3, diciembre 2001.

Lizano Eduardo. **Deuda Interna: documentos, notas y comentarios**. San José, Costa Rica. Editorial Academia de Centroamérica, 1era. edición. 1997

Martínez Julianna, **Participación Ciudadana y Pacto Fiscal: El papel de la Tercera República**. En: **Reforma Fiscal en Costa Rica**. (Varios autores) . CEDAL. San José Costa Rica. 2004

Meynaud, Jean. **Los grupos de presión**. Editorial Universitaria de Buenos Aires. Buenos Aires, Sexta Edición. 1978.

Raventós, Ciska. **Democracia y proceso de aprobación de las políticas de ajuste**. En Rovira, Jorge (editor) **La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI**. San José, Costa Rica. Editorial de la Universidad de Costa Rica. 2001.

Rojas, Manuel. **Concertación Social en Costa Rica**. En **Viva La gente: La sociedad civil y los procesos de concertación en Centroamérica**. San José, Costa Rica. PNUD. 1997.

Rovira, Jorge **¿Se debilita el bipartidismo?** En Rovira, Jorge (editor) **La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI**. San José, Costa Rica. 2001. Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Romero Pérez, Jorge Enrique. **Deuda Interna. Enfoque Jurídico**. San José, Costa Rica. EUNED. 1998.

Ruiz Olabuénaga, José y Ispizua, María Antonia. **La decodificación de la vida cotidiana. Métodos de investigación cualitativa.** Bilbao. Universidad de Deusto, 1989.

Scarafia, Silvia. **Lo que dicen las radios. Una propuesta para analizar el discurso radiofónico.** Quito, ALER. 1993.

Sojo, Carlos. **Democracias con Fracturas, Gobernabilidad, Reforma Económica y Transición en Centroamérica** San José, Costa Rica. Flacso. 1999

Stuart Mill, John. **Representative Government.** En <http://nti.educa.rcanaria.es/ntint/matematicas/Libros.htm> o Gutenberg Project. <http://gutenberg.net> Texto Virtual.

Velasco Juan Carlos. **Para leer a Habermas.** Madrid. Alianza Editorial. 2003.

### **Entrevistas**

Malavassi, Federico. Diputado del Movimiento Libertario. Representante en la Comisión Especial Mixta del Pacto Fiscal. Entrevista 26 de agosto de 2005.

Osterloff, Doris. Representante de CADEXCO ante la Comisión Especial Mixta del Pacto Fiscal. Entrevista 30 de marzo de 2003.

Penón, Margarita. Diputada del Partido Acción Ciudadana. Representante en la Comisión Especial Mixta del Pacto Fiscal. Entrevista 2 de setiembre de 2005.

Ramírez, Álvaro. Entrevista-Cuestionario. 26 de setiembre de 2005. (Las respuestas estrictamente del entrevistado y no necesariamente representan la posición de la UCCAEP)

Redondo, Mario. Diputado del Partido Unidad Social Cristiana. Representante en la Comisión Especial Mixta del Pacto Fiscal. Entrevista 13 de setiembre de 2005.

### **Artículos de Revistas**

Azofeifa, Ana Georgina. Rojas Doris. **Costa Rica: estimación del déficit fiscal estructural y cíclico.** Serie Comentarios económicos No 199 Banco Central de Costa Rica, octubre 2000.

La Comisión Especial Mixta para estudiar los problemas sobre la Deuda Pública, sus causas y sus consecuencias. **Revista Parlamentaria** Volumen 9 No 3 diciembre 2001.

Osterlof, Doris. **¿Por qué requiere Costa Rica un pacto fiscal?** Revista Fragua. Año V No. 3 San José, Costa Rica 2002.

Rivera Arroyo, Roy. **El Contexto de la evaluación de proyectos sociales en el marco de una democracia deliberativa.** Revista de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica. Vol.3 No.97 San José. 2003.

Rodríguez María Elena. **Prensa y política en Costa Rica: Acercamiento al pacto Figueres-Calderón** en la Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica. Setiembre 1998. Número 81.

Villalobos, Daniel. **“Economía política del déficit fiscal: Análisis teórico de la deuda interna”**\_Revista de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica. Número 78-79. Diciembre 1997

### **Tesis**

Bennett Bennett, Greta y Segura Calvo Isabel. **Poder e influencia de las Cámaras y los sindicatos: una perspectiva antropológica de participación de las cámaras y los sindicatos en el periodo de 1984.** Trabajo Final presentado al Seminario de Graduación para optar por el título de Licenciatura en Antropología. Universidad de Costa Rica, San José, 1988.

Chin Villalobos, Luis Gerardo. Walter Marín Levy. **La influencia de Crexex en las políticas del Estado Costarricense (1992-1995).** Tesis de grado para optar por la Licenciatura en Ciencias Políticas. Universidad de Costa Rica. San José. 1998.

Gómez, Campos Steffan. **“La posición de la fracción legislativa del Partido Liberación Nacional (PLN) durante la administración Figueres Olsen. Análisis sobre los discursos pronunciados por el PLN alrededor de las reformas al Sistema Financiero y Bancario Nacional (1994-1995)”**. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Ciencias Políticas. Universidad de Costa Rica. San José, 2003.

Hernández Navarro, Juan. Quirós Jiménez, Gerardo. Rojas Cordero, William. **Incidencia política y grupos de presión en Costa Rica: Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar , Asociación Ecologista Costarricense, y Frente de Organizaciones Magisteriales.** Trabajo final de graduación para optar por la licenciatura en Ciencias Políticas. Universidad de Costa Rica. San José, 2000.

Hernández Ortiz, Evelyn. **Los Sectores Productivos Organizados en Cámaras Empresariales ante la Decisión del Gobierno de Costa Rica de incorporarse al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT): Política y Negociación.** Tesis presentada para optar por el grado de Magister Scientiae en Ciencias Políticas. Universidad de Costa Rica. San José, 1994.

Jara Castro, Sandra Isabel. **Comisiones y Comités de Derechos Humanos: su acción como grupos de presión.** Tesis presentada para optar por el grado de Licenciatura en Ciencias Políticas. Universidad de Costa Rica. San José, 1986.

Montero Pérez, Mario Alberto, y otros. **“Incidencia de la Deuda Interna sobre la Economía Costarricense”** Tesis presentada para optar por el grado de licenciatura en economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica. San José, 1998.

Quesada Arrieta, Yorlenny . **Análisis de Coyuntura del Proceso de Negociación del Conflicto Fronterizo entre Perú y Ecuador resurgido en enero de 1995.** Tesis presentada para optar por el grado de Licenciatura en Ciencias Políticas. Universidad de Costa Rica. San José, 1998.

Robles Cascante, Ana Isabel y Carlos Picado González. **Poder e influencia de las cámaras y los sindicatos.** Trabajo Final presentado al Seminario de Graduación para optar por el título de Licenciatura en Antropología. Universidad de Costa Rica, San José, 1988.

Rosales Valladares, Rotsay. **El Proceso de Toma de Decisiones en la Política Exterior – Comercial de Costa Rica en el Conflicto Bananero (1992-1994).** Tesis presentada para optar por el grado de Magister Scientiae en Ciencias Políticas. Universidad de Costa Rica. San José, 1996.

## Documentos

Arias, Bernal. **Informe Gestión Parlamentaria Costa Rica año 2001**, 8vo informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

Azofeifa, Ana Georgina. Rojas Doris. **Costa Rica: estimación del déficit fiscal estructural y cíclico**. Serie Comentarios económicos No 199 Banco Central de Costa Rica, octubre 2000.

Barahona, Manuel. Gallardo, Roberto y Sojo Carlos **El Proceso de Concertación Nacional en Costa Rica: Balance y Perspectivas**. San José, 8 de Marzo de 1999. en [www.iadb.org/sds/doc/SOC-APIazze3S.rtf](http://www.iadb.org/sds/doc/SOC-APIazze3S.rtf) Sitio Web del Banco Interamericano de desarrollo.

**Carta al Presidente Abel Pacheco del 6 de julio de 2002**. Firmada por Antonio Burgués (CADEXCO), Albino Vargas (ANEP), Gilberth Brown (Rerum Novarum), Enrique Acosta (Movimiento Solidarista) y Víctor Morales (Consejo Nacional de Cooperativas)

**Carta al Presidente Abel Pacheco del Movimiento Libertario**. Firma Federico Malavassi Coordinador de la Fracción del Movimiento Libertario. 15 de julio de 2002.

**Cartilla histórica Rerum Novarum**. [www.rerumnovarum.or.cr/cartilla.htm](http://www.rerumnovarum.or.cr/cartilla.htm)

Comisión ad-hoc de Exministros de Hacienda **Informe al Presidente de la República Dr. Miguel Ángel Rodríguez Echeverría**. San José, Costa Rica. Abril 2002.

Contraloría General de la República, **Dirección General de Estudios Económicos**. “**Deuda Interna del Gobierno Central: Problemática y posibles soluciones**” Julio, 1992.

**Convocatoria a las y los ciudadanos para unir esfuerzos y compartir esperanzas en la construcción del destino nacional**. Partido Acción Ciudadana. Noviembre 2001.

**Discurso del señor Presidente de la República, José María Figueres Olsen ante la Asamblea Legislativa**, primero de mayo de 1995.

Hernández, Evelyn. **Análisis de Coyuntura. El Combo ICE 20 de marzo al 4 de abril 2000** Artículo para el curso de Técnicas de Investigación Aplicada a la Ciencia Política de la Maestría Centroamericana en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica.

Hernández, Evelyn. **Análisis de Coyuntura Socio-política.** Artículo para el curso de Técnicas de Negociación de la Maestría Centroamericana en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica.

**Historia, Estructura y financiamiento del PAC.** [www.pac.or.cr](http://www.pac.or.cr)

**Historia del movimiento solidarista.** [www.solidarismo.com/pg\\_movimiento\\_historia.htm](http://www.solidarismo.com/pg_movimiento_historia.htm)

**Información general de UCCAEP.** <http://www.uccaep.or.cr>

**“La Asamblea Legislativa: el espacio para un Pacto Fiscal. Propuesta para la creación de una Comisión Especial Mixta”** Diputadas Margarita Penón y Epsy Campbell. Integrantes de la Comisión de Asuntos Hacendarios. 20 de mayo de 2002.

**Las tres etapas históricas de ANEP.** [www.anep.or.cr](http://www.anep.or.cr)

**Mensaje inaugural de toma de posesión del Presidente de la República Dr. Abel Pacheco de la Espriella,** período constitucional Mayo 2002-Mayo 2006

**Nuestra historia.** [www.pln.or.cr](http://www.pln.or.cr) Sitio Web del Partido Liberación Nacional.

**Pacto Fiscal: Un acuerdo para enfrentar los desafíos del siglo XXI** 3 de abril 2002. Documento firmado por Antonio Burgués, Presidente de CADEXCO, Albino Vargas, secretario general de ANEP, Gilberth Brown secretario general de la Confederación Rerum Novarum y Enrique Acosta, presidente del Movimiento Solidarista.

Pérez Brignoli, Héctor **Historia del Partido Unidad Social Cristiana.**  
[www.partidounidadsocialcristiana.com](http://www.partidounidadsocialcristiana.com)

**Propuesta de los Sectores Productivos Costa Rica: Hacia la Tercera Republica frente a los desafíos nacionales del siglo XXI.** ANEP, CADEXCO, CTRN. Mayo 2001 San José, Costa Rica.

Representación social Comisión Especial Mixta del ICE. **Informe Final, construyamos juntos un nuevo ICE.**

### **Periódicos**

**Periódico La Nación**

**Foro sin promesas ni compromisos.** Lunes 2 de diciembre de 1996

**Señalan fallas en concertación** Lunes 17 de julio de 2000

**Hacienda Buscará Ayuda y Diálogo.** Jueves 25 de abril de 2002

**Fuerza de las Cooperativas.** Domingo 28 de abril de 2002.

**Promesas difíciles pero factibles.** Viernes 10 de mayo de 2002

**Definida Agenda Legislativa.** Viernes 17 de mayo de 2002

**PLN escoge a Jiménez como líder de fracción.** Jueves 17 de abril de 2002

**Señalan dos vías para el debate fiscal.** Miércoles 15 de mayo de 2002

**Ministro de Hacienda advierte oscuro panorama para Costa Rica de no resolverse pronto crisis fiscal.** Viernes 24 de mayo de 2002.

**La distancia entre un proyecto y un pacto.** Lunes 10 de junio de 2002

**País prepara negocios con deuda pública** Miércoles 12 de junio de 2002

**Fenómeno sorprende y preocupa a expertos.** Viernes 14 de junio de 2002,

**El déficit fiscal aumentó 69,5%.** Viernes 14 de junio de 2002.

**Dividirán reforma fiscal** Martes 18 de junio de 2002

**Buscan vía a proyecto sobre fisco** Miércoles 19 de junio de 2002

**Hacienda: No hay Plan B.”** Miércoles 26 de junio de 2002

**Hacienda insiste en: un solo plan fiscal”** Jueves 27 de junio de 2002

**Hacienda prevé que déficit será mayor”** Martes 2 de Julio de 2002

**Gobierno intervendrá aduanas** Miércoles 3 de julio de 2002

**Agresiva discusión fiscal.** Jueves 4 de julio de 2002

**Alarma entre expertos por alto déficit** Viernes 5 de julio de 2002.

**Arias pide aprobar arribo de barcos** Sábado 6 de julio de 2002

**Gobierno acepta comisión mixta.** Jueves 11 de Julio de 2002.

**Pacheco con alta aprobación.** Lunes 15 de Julio de 2002

**Tropezó plan fiscal.** Miércoles 31 de julio 2002.

**Comisión verá proyecto.** Jueves 1 de agosto 2002

**Diputados de Liberación chocan con Óscar Arias** Jueves 8 de agosto 2002

**Libertario trata de frenar urgencia fiscal** Martes 8 de octubre, 2002

**Endurecen presión al Libertario** Miércoles 9 de octubre de 2002

**Fuerte altercado entre diputados y Malavassi.** Jueves 10 de octubre de 2002

**Fracasa negociación del Plan Fiscal.** Sábado 12 de octubre de 2002

#### **Periódico La Prensa Libre**

Deuda Interna del Gobierno Central: Problemática y posibles soluciones. 27 de junio de 1992..

#### **Periódico OJO**

**Izquierda del PLN busca su espacio.** No 47 del 18-31 de agosto 2003.

**¿Qué quieren los libertarios?** No 51 del 31 octubre a 16 de noviembre 2003.

#### **Actas**

Acta de Sesión Plenaria No 52 del día miércoles 31 de julio de 2002. Asamblea Legislativa. San José Costa Rica

Acta de Sesión Plenaria No 53 del día lunes 5 de agosto de 2002 Asamblea Legislativa. San José Costa Rica

Acta 02 de la CEMPF. Jueves 8 de agosto de 2002.

Acta 03 de la CEMPF. Martes 13 de agosto de 2002

Acta 04 de la CEMPF. Lunes 19 de agosto de 2002

Acta 05 de la CEMPF. Jueves 22 de agosto de 2002

Acta 06 de la CEMPF. Lunes 26 de Agosto de 2002

Acta 07 de la CEMPF. Jueves 29 de agosto de 2002.

Sesión 01<sup>1</sup> de la CEMPF. Lunes 02 de setiembre de 2002

Acta 08 de la CEMPF. Jueves 05 de setiembre de 2002.

Acta 09 de la CEMPF. Lunes 09 de setiembre de 2002

Acta 10 de la CEMPF. Jueves 12 de setiembre de 2002.

Acta 11 de la CEMPF. Lunes 16 de setiembre de 2002

---

<sup>1</sup> Esta se consideró sesión de trabajo y se incorporó al Expediente, como sesión de trabajo No. 1 realizada el lunes 2 de setiembre, en razón de que por haberse dado inicio el período de sesiones ordinarias no era posible trabajar de forma oficial.

Acta 12 de la CEMPF. Jueves 19 de setiembre de 2002  
Acta 13 de la CEMPF. Lunes 23 de setiembre de 2002  
Acta 14 de la CEMPF. Miércoles 25 de setiembre de 2002  
Acta 15 de la CEMPF. Jueves 26 de setiembre de 2002  
Acta 16 de la CEMPF. Jueves 26 de setiembre de 2002  
Acta 17 de la CEMPF. Lunes 30 de setiembre de 2002  
Acta 18 de la CEMPF. Lunes 30 de setiembre de 2002.  
Acta 19 de la CEMPF Martes 1 de octubre de 2002  
Acta 20 de la CEMPF. Jueves 3 de octubre de 2002  
Acta 21 de la CEMPF. Viernes 5 de octubre de 2002  
Acta 22 de la CEMPF. Martes 08 de octubre de 2002.  
Acta 23 de la CEMPF. Miércoles 09 de octubre de 2002  
Acta 24 de la CEMPF. Viernes 11 de octubre de 2002  
Acta 25 de la CEMPF. Lunes 14 de octubre de 2002  
Acta 26 de la CEMPF. Martes 15 de octubre de 2002