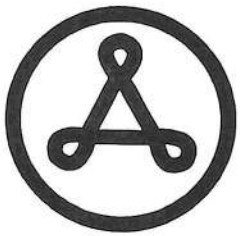
EL OCASO DEL PRESIDENCIALISMO COSTARRICENSE

Jean Paul Vargas

FUNDACION ARIAS
PARA LA PAZ Y EL
PROGRESO HUMANO



FUNDACION ARIAS
PARA LA PAZ Y EL
PROGRESO HUMANO

REDGOB

320
F981f

Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano
El Ocaso del Presidencialismo costarricense /
Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano
--1a ed.-- San José, Costa Rica: Fundación Arias
para la Paz y el Progreso Humano, 2008.
366 p.: Il. ; 16 x 22 cm

ISBN: 978-9977-17-161-6

1. PRESIDENCIALISMO - ANÁLISIS POLÍTICO.
2. SISTEMAS POLÍTICOS. I. Título.

Dr. Oscar Arias Sánchez, *Fundador*

Luis Alberto Cordero, *Director Ejecutivo*

Catalina Flores, *Directora Financiera*

Marco Soto, *Director Administrativo*

Carla Morales, *Directora Técnica*

Editores:

Jean Paul Vargas

Diseño de portada: Priscilla Aguirre

Diagramación e impresión: Impresos Cabalsa S.A.

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo financiero de la Red Eurolatinoamericana de Gobernabilidad.

Si tiene sugerencias o quiere saber más sobre nuestra publicación puede dirigirse a: info@arias.or.cr o nuestra página web: arias.or.cr

El ocaso del presidencialismo costarricense

Jean Paul Vargas Céspedes

2007

Dedicatoria

A Ti, que siempre has estado incondicionalmente a mi lado.

A Ti, con quien he compartido cada sueño y alegría de mi vida.

A Ti, en quien me abandono en mis momentos de soledad y angustia.

A Ti, que me enseñas en cada paso el camino del éxito y la esperanza.

A Ti, por quien muero y vivo en cada momento que transcurre.

Índice

Página

Dedicatoria ..... **ii**
Índice ..... **iii**
Lista de tablas y gráficos ..... **vii**
Lista de abreviaturas ..... **x**
Agradecimientos ..... **xii**
Prologo Fernando Carrillo ..... **xiii**
Prologo Luis Alberto Cordero ..... **xiv**
Presentación ..... **xv**
Introducción **1**

Capítulo I **11**
Del principio de separación de poderes a la necesidad de complementariedad
I. *Separación de poderes o intenciones: competencias y mutuas dependencias* **12**
II. *Relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en la formulación de políticas públicas* **20**
III. *Construcción de las decisiones parlamentarias* **24**
IV. *El proceso de coaliciones políticas* **30**

Capítulo II **33**
Fragmentación, disciplina y cohesión parlamentaria: una mirada teórica
I. *Presidencialismo y multipartidismo: incentivos coalicionales o el crepúsculo del sistema* **35**
II. *Fragmentación parlamentaria: gobierno de coalición o coaliciones coyunturales* **46**
III. *Fragmentación y disciplina parlamentaria: el Talón de Aquiles del presidencialismo* **51**
IV. *Sistema de gobierno, sistema de partidos y sistema electoral: una relación necesaria* **58**

Capítulo III **63**
El presidencialismo costarricense en su encrucijada funcional

I. *Ingeniería constitucional del sistema presidencialista costarricense* **64**
II. *Dinámica legislativa: conflicto y consenso en las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo* **70**

III. *Institucionalidad parlamentaria: ¿Autonomía o subordinación hacia el Poder Ejecutivo?* **73**
IV. *Representación y representatividad parlamentaria en Costa Rica* **78**
V. *Fraccionamiento del voto legislativo en comparación al voto presidencial* **82**
VI. *Composición parlamentaria: espacio de poder para la aprobación u obstrucción* **86**

Capítulo IV **101**
El ocaso de los ídolos: martillando el presidencialismo costarricense
I. *Del gobierno unificado al gobierno dividido: una propuesta de análisis* **105**
El gobierno unificado en el sistema presidencialista
El gobierno dividido en el sistema presidencialista
II. *Realineamiento parlamentario costarricense: de vuelta al gobierno dividido* **116**
De la obstrucción al consenso: el veto como poder reactivo
¿Quién controla la agenda parlamentaria?
Primeras legislaturas
Segundas legislaturas
Terceras legislaturas
Cuartas legislaturas
III. *Decodificando los conflictos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo desde el análisis de casos* **153**

Capítulo V **158**
Elección del Directorio Legislativo
I. *Dinámica institucional para el proceso de elección* **159**
II. *Fragmentación parlamentaria en la elección del Directorio Legislativo 2004 - 2004* **163**
III. *Disciplina parlamentaria: Talón de Aquiles en la elección del Directorio Legislativo 2003* **166**
Luchas de poder por la conducción de las fracciones
El proceso de negociación para el Directorio Legislativo
Diagnóstico o prenegociación
Momento maduro de la negociación
Construcción de la fórmula de negociación
IV. *Coherencia e indisciplina parlamentaria: poder de disuasión o veto de censura* **184**

Capítulo VI **188**
Elección del Contralor General de la República
I. *Dinámica institucional para el proceso de elección* **189**
II. *Fragmentación parlamentaria en la elección del Contralor General: entorno institucional* **191**
III. *Disciplina parlamentaria: el valor estratégico de la cohesión legislativa para el poder de obstrucción* **194**
El proceso de negociación para la elección del Contralor General de la República

Diagnóstico o prenegociación
Momento maduro de la negociación
Construcción de la fórmula de negociación
VI. *Coherencia y disciplina parlamentaria: el poder de veto de la oposición* **205**
A lo interno de la fracción oficialista
Entre el Poder Ejecutivo – fracción oficialista y la principal fracción de oposición

Capítulo VII **213**
Ratificación del Regulador General de la República
I. *Dinámica institucional para el proceso de elección* **214**
II. *Fragmentación parlamentaria en la elección del Regulador General:* **217**
entorno institucional
III. *Disciplina parlamentaria: poder de veto en la ratificación del Regulador* **219**
General El proceso de negociación para la ratificación del Regulador General
Diagnóstico o prenegociación: dinámica de la Comisión Ad Hoc
Momento maduro de la negociación
Construcción de la fórmula de negociación
IV. *Coherencia y disciplina parlamentaria: el poder de veto del Poder Ejecutivo* **232**

Capítulo VIII.....**234**
Construcción de la Fórmula "Combo ICE"
I. *Dinámica institucional para el proceso de decisión* **236**
II. *De la escena a la arena parlamentaria: el papel de la comisión legislativa* **240**
Los comités como espacio de decisión política
La construcción política de la arena hacia la escena parlamentaria
III. *Disciplina y cohesión en la arena parlamentaria, entre el coste de decisión* **249**
y el riesgo de la decisión colectivizada
El proceso de negociación para la fórmula "Combo ICE"
Diagnóstico o prenegociación
El momento maduro de la negociación
Construcción de la fórmula de negociación
IV. *La oposición extraparlamentaria en el "Combo ICE"*.....**265**
La explosión del conflicto social
El fallo de la Sala Constitucional
V. *Entre la escena y la arena: el conflicto como estrategia decisional* **271**

Capítulo IX **277**
Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria
I. *Dinámica institucional para el proceso de decisión: construcción de la* **279**
agenda
II. *El control de la agenda: del manejo institucional al cálculo de los juegos* **282**
de censura
El momento estratégico de la agenda y la racionalidad legislativa de la oposición parlamentaria

Presentación en la agenda legislativa y la Comisión de Asuntos Hacendarios
Relevo de actores y juego de vetos internos y externos
III. *Disciplina y cohesión en tiempos electorales: lealtad preelectoral y dispersión parlamentaria* **289**
El proceso de negociación del proyecto Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria
Diagnóstico o prenegociación
El momento maduro de la negociación
Construcción de la fórmula de negociación
IV. *Decisionismo parlamentario de consociación* **305**

Capítulo X **311**
Tipología de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo
I. *Identificación de variables analíticas* **312**
Relación de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo
Escaños alcanzados por la fracción oficialista – Ejecutivo –
Liderazgo en la construcción de la agenda
Liderazgo en el proceso de negociación
Tipo de coaliciones
II. *Intervención entre las variables y sus categorías analíticas* **321**
Disperso ingobernable
Concentrado ingobernable
Concentrado gobernable
Disperso gobernable
III. *Aplicación de las variables y categorías analíticas a los casos de estudio* **325**
Elección del Directorio Legislativo
Elección del Contralor General de la República
Ratificación del Regulador General de la República
Combo ICE
Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria
IV. *Grado de disciplina y cohesión parlamentaria* **338**
Grado de disciplina parlamentaria
Grado de necesidad de coalición parlamentaria
Grado de cohesión de coalición parlamentaria
Aplicación de las fórmulas a los casos de estudio
Consideraciones finales **347**
Bibliografía **354**

Lista de tablas y gráficos

Página

Tablas

Tabla N° 1. *Constelaciones de poder presidenciales sobre la legislación en las constituciones latinoamericanas* **40**

Tabla N° 2. *Estrategias de relación entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento* **43**

Tabla N° 3. *Estrategias de oposición con respecto al gobierno* **44**

Tabla N° 4. *Tipología en la composición del Gobierno de Thibaut basada en Amorin Nieto* **45**

Tabla N° 5. *Tipología de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, según Thibaut* **45**

Tabla N° 6. *Clasificación de los sistemas de partidos* **54**

Tabla N° 7. *La ingeniería constitucional y el enfoque histórico- empírico en perspectiva comparada* **62**

Tabla N° 8. *Ingeniería constitucional de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo* **67**

Tabla N° 9. *Fragmentación del voto parlamentario en comparación al presidencial en el sistema presidencialista costarricense 1982 – 2006* **83**

Tabla N° 10. *Escaños obtenidos por partido político, según período constitucional y clasificados entre fracción oficialista y de oposición* **89**

Tabla N° 11. *Descripción de tipología parcial de los gobiernos divididos en los sistemas presidencialistas* **113**

Tabla N° 12. *Tipología parcial de los gobiernos divididos en los sistemas presidencialistas* **114**

Tabla N° 13. *Gobiernos unificados y gobiernos divididos en el sistema presidencialista costarricense –de 1949 a 2006–* **118**

Tabla N° 14. *Vetos parciales y totales interpuestos por el Poder Ejecutivo en situaciones de gobierno unificado en el sistema presidencialista costarricense, según proponente de la iniciativa (períodos constitucionales de 1949–1953 al 2006–2010)* **123**

Tabla N° 15. *Vetos parciales y totales interpuestos por el Poder Ejecutivo en situaciones de gobierno dividido en el sistema presidencialista costarricense, según proponente de la iniciativa (períodos constitucionales de 1949–1953 al 2006–2010)* **124**

Tabla N° 16. *Vetos interpuestos por el Poder Ejecutivo en situaciones de gobierno unificado en el sistema presidencialista costarricense, según proponente de la iniciativa y por materia (períodos constitucionales de 1949–1953 al 2006–2010)* **127**

Tabla N° 17. *Vetos interpuestos por el Poder Ejecutivo en situaciones de gobierno dividido en el sistema presidencialista costarricense, según proponente de la iniciativa y por materia (períodos constitucionales de 1949–1953 al 2006–2010)* **128**

Tabla N° 18. *Resellos dados en situaciones de gobierno unificado en el sistema presidencialista costarricense, según proponente de la iniciativa y por materia (períodos constitucionales de 1949–1953 al 2006–2010)* **129**
Tabla N° 19. *Resellos dados en situaciones de gobierno dividido en el sistema presidencialista costarricense, según proponente de la iniciativa y por materia (períodos constitucionales de 1949–1953 al 2006–2010* **130**
Tabla N° 20. *Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en la agenda parlamentaria durante las primeras legislaturas de 1990-1991 a 2002-2003* **139**
Tabla N° 21. *Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en la agenda parlamentaria durante las segundas legislaturas de 1991–1992 a 2003-2004* **142**
Tabla N° 22. *Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en la agenda parlamentaria durante las terceras legislaturas de 1992–1993 a 2004–2005* **145**
Tabla N° 23. *Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en la agenda parlamentaria durante las cuartas legislaturas de 1993–1994 a 2005–2006* **148**
Tabla N° 24. *Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en la agenda parlamentaria, por totales registrados en los períodos constitucionales de 1990–1994 a 2002–2006* **150**
Tabla N° 25. *Identificación de casos de investigación* **155**
Tabla N° 26. *Contrapropuestas del PUSC y el PLN a la agenda del PAC* **177**
Tabla N° 27. *Cronología de los principales momentos de la escalada del conflicto "Combo ICE"* **243**
Tabla N° 28. *Visión comparativa de posiciones: "combo ICE"* **247**
Tabla N° 29. *Situación del ""combo ICE", en la corriente legislativa (al 1° de noviembre de 1999)* **254**
Tabla N° 30. *Antagonismos entre las Fracciones del PUSC y el PLN sobre el Texto Único* **258**
Tabla N° 31. *Principales puntos de acuerdos en la fórmula "combo ICE"* **263**
Tabla N° 32. *Análisis de casos: relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el sistema presidencialista costarricense* **336**
Tabla N° 33. *Matriz para la tipología: Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo en el sistema presidencialista costarricense* **337**
Tabla N° 34. *Comportamiento de la disciplina y cohesión parlamentaria en las votaciones de los casos analizados* **345**

Gráficos

Página

Gráfico N° 1. *Índice de fraccionamiento del voto legislativo en comparación al voto presidencial en Costa Rica (período electoral 1982 a 2006)* **85**

Gráfico N° 2. *Índice Laakso – Taagepera: Número Efectivo de Partidos Parlamentarios y Número Efectivo de Fuerzas Parlamentarias en el sistema presidencialista costarricense* **93**

Gráfico N° 3. *Árbol de decisión para la elección del Directorio Legislativo, 2003-2004* **173**

Lista de abreviaturas

ADA	Partido Acción Demócrata Alajuelense
AH	Auténtico Herediano –legislador disidente–
AL	Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica
AP	Partido Alianza Popular
ARESEP	Autoridad Reguladora de Servicios Públicos
BPP	Bloque Patriótico Parlamentario
Cc	Grado de cohesión de coalición parlamentaria
Combo ICE	Ley de Mejoramiento de Servicios Públicos, Electricidad, Telecomunicación y Participación del Estado
Dp	Grado de disciplina parlamentaria
E	Sesiones extraordinarias
ECGR	Elección del Contralor General de la República
EDL	Elección del Directorio Legislativo
FD	Partido Fuerza Democrática
FO	Fracción oficialista –de gobierno–
FOM	Fracción de oposición mayoritaria
GMA	Coalición ganadora mínimamente afín
IE	Primer período de sesiones extraordinarias
IEO	Índice Efectivo de Oposición
IIE	Segundo período de sesiones extraordinarias
IIO	Segundo período de sesiones ordinarias
Ind.	Legislador independiente
IO	Primer período de sesiones ordinarias
LSET	Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria
MH	Coalición de mínima heterogeneidad
ML	Movimiento Libertario
MN	Partido Movimiento Nacional
Nc	Grado de necesidad de coalición
NEFP	Número Efectivo de Fuerzas Parlamentarias
NEPP	Número Efectivo de Partidos Parlamentarios
O	Sesiones ordinarias
PAC	Partido Acción Ciudadana
PALA	Partido Acción Laborista Agrícola
PAN	Partido Agrario Nacional
PIN	Partido Integración Nacional
PLN	Partido Liberación Nacional
PRC	Partido Renovación Costarricense
PU	Partido Pueblo Unido
PUAC	Partido Unión Agrícola Cartaginés
PUGEN	Partido Unión Generaleña
PUNIF	Partido Unificación
PUSC	Partido Unidad Social Cristiana

RIAL	Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa
RRGR	Ratificación del Regulador General de la República
SFO	Sumatoria de fracciones de oposición
TC	Tasa de contribución en la construcción de la agenda parlamentaria
TE	Tasa de éxito en la aprobación de la agenda parlamentaria
UNIDAD	Partido Unidad
VA	Valor absoluto
VR	Valor relativo

Agradecimientos

Esta investigación no hubiese sido posible sin el apoyo de tantas personas que me brindaron de forma directa o indirecta sus consejos y experiencias. En especial, deseo manifestar mi eterno agradecimiento al Dr. Oscar Fernández, quien siempre, junto a una buena taza de café, me dedicó múltiples sesiones de discusión, análisis y reflexión, de las cuales nacieron las ideas y comentarios aquí planteados. En los momentos de confusión y pérdida del camino, reconozco el gran apoyo personal e intelectual que me dedicó la Dra. Violeta Pallavicini, quien siempre supo hacerme confrontar conmigo mismo.

Una mención especial le debo a dos instituciones que me formaron y ayudaron a tener una visión crítica de la realidad política. En primer lugar a la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, pues los años que pasé por ahí me sirvieron para tener una mayor sensibilidad sobre la gestión legislativa; agradezco en especial a las fracciones parlamentarias del Partido Liberación Nacional en los períodos constitucionales de 1994 a 1998 y de 1998 a 2002. En segundo lugar, y no por ello menos importante, a la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, que me dio la posibilidad de tener un pie puesto en el análisis y la investigación aplicada y el otro en la acción política centroamericana.

No puedo dejar de mencionar a una persona que me ayudó a comprender el verdadero significado de la revalorización de la política y lo político, una persona con quien he podido dar múltiples luchas en nuestra América Latina, y cuyas enseñanzas me han dejado un tesoro invaluable: Luis Alberto Cordero Arias.

Prólogo

La Política al servicio del desarrollo

Hace unos años, en el marco de la publicación denominada *"La Política Importa"*, que creemos abrió un nuevo camino para la reflexión sobre la problemática del desarrollo, destacábamos que para el caso de América Latina la democracia parecía haber encontrado una base sólida, y los gérmenes del cambio institucional para su consolidación habían sido ya sembrados, pero se requería un esfuerzo mayor de investigación y análisis a objeto que desde el mundo de la academia los dirigentes políticos recibieran suficientes y apropiados insumos para decidir correctamente la orientación y el curso específico de los cambios que se requieren. El presente trabajo de Jean Paul Vargas constituye una respuesta adecuada y oportuna a esa necesidad en el marco de los desarrollos políticos recientes en Centroamérica y, en particular, en Costa Rica.

Durante la última década, en los debates sobre el desarrollo se han ido ampliando horizontes, en la dirección de tener"un enfoque más integrado"que incluya el reconocimiento de la importancia de las instituciones y el buen funcionamiento del sistema político. La modernización del Estado y la consolidación del marco institucional en que se fundamenta la economía de mercado se han convertido en elementos esenciales para acelerar el progreso social y económico. Una democracia que funcione de manera adecuada es una condición indispensable para fortalecer las instituciones e implantar políticas públicas eficientes y duraderas, que permitan a su vez un desarrollo equitativo y sostenible. Los países de América Latina se encuentran en diferentes etapas, algunas incipientes, en el proceso de establecimiento de esa base institucional para el funcionamiento *eficiente* e *incluyente* de una economía de mercado.

Esto último ha sido un punto esencial de la cooperación entre Europa y América Latina por la vía del trabajo realizado por la Red Eurolatinoamericana de Gobernabilidad para el Desarrollo – REDGOB – que coordina la Oficina del Banco Interamericano de Desarrollo en París. La vinculación de Jean Paul Vargas desde sus inicios a la REDGOB y, ante todo, la contribución que realiza con esta publicación, constituye otro resultado de esta alianza de académicos, formuladores de políticas y dirigentes políticos que ha encontrado en nuestra Red una plataforma y un espacio de diálogo y reflexión insustituibles.

En materia de la ingeniería institucional del presidencialismo, tanto en Costa Rica como en la totalidad de la región latinoamericana, no se puede considerar el diseño constitucional que establece la arquitectura del sistema de gobierno y el equilibrio de poderes, sin tener también en cuenta el sistema electoral y otras instituciones que son fuente de incentivos para los actores políticos. Los incentivos producidos por uno y

otro tipo de instituciones interaccionan entre sí, por lo que es muy difícil hablar en términos absolutos de, por ejemplo, sistemas presidenciales versus parlamentarios, sin tener en cuenta factores como la proporcionalidad del sistema electoral, la dimensión de las circunscripciones, o el sistema de partidos. Uno de los grandes aportes de esta investigación va precisamente en esta dirección.

Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo son el arte de combinar capacidad de acción con capacidad de control. El legislativo tiene que ser un órgano autónomo con relación al ejecutivo, sin que por ello tenga que bloquear sistemáticamente toda acción que el gobierno emprenda. Más bien, la legislatura tiene que ejercer una oposición constructiva que ayude a mejorar la calidad de las propuestas que vienen del ejecutivo, a través de la formulación de alternativas concretas y viables. Esta capacidad de controlar y proponer sin bloquear está íntimamente relacionada con elementos como la fragmentación del sistema de partidos, la capacidad para formar coaliciones, y generar consensos. Todas estas reflexiones aparecen acompañadas de novedosas herramientas empíricas que el autor refina para ocuparse de la dinámica de funcionamiento del sistema en Costa Rica, y son buen punto de partida y motivación para continuar en esta línea de análisis.

Por todas las razones mencionadas, esta publicación constituye la renovación del compromiso de la Fundación Arias y la REDGOB en la movilización del conocimiento teórico y práctico sobre gobernabilidad democrática desde la perspectiva de Europa y de América Latina, indispensable para continuar avanzando en la senda de la democratización de nuestros sistemas políticos y en la convicción de que la institucionalidad política es factor vertebral de la teoría del desarrollo.

Fernando Carrillo Flórez
Coordinador
REDGOB
Oficina del BID en Europa

Luis Alberto Cordero
Director Ejecutivo
Fundación Arias para la Paz

A manera de presentación

La inquietud central que parece haber animado la presente investigación, está vinculada sin duda a las condiciones requeridas para el ejercicio de un buen gobierno. La inquietud que ha permitido a Jean Paul Vargas precisar su objeto de investigación está sin embargo fechada y socialmente localizada. En el contexto de nuestro sistema político, y de nuestro régimen presidencialista, la pregunta remite a las relaciones que han mantenido y mantienen el Ejecutivo y el Parlamento. *¿Qué podemos esperar de esas relaciones? ¿De qué manera particular y concreta se han configurado las iniciativas provenientes de esos centros de decisión para convertirse eventualemente en leyes de la República?*

Nuestro sistema electoral nos lleva e elegir en votaciones distintas a nuestro presidente y a nuestros diputados, aunque ambas votaciones tengan lugar simultáneamente. Tanto los unos como los otros son elegidos en forma directa por la ciudadanía, que hace uso, en esa ocasión, de papeletas distintas. Eso hace que el presidente electo pueda contar o no con una mayoría variable en el parlamento. Si el electorado –y el sistema de proporcionalidad imperfecta que nos rige– concede la mayoría al partido de gobierno, el Ejecutivo tiene la opción en principio de conservarla o de ampliarla. Si los resultados no favorecen inicialemente al presidente, su tarea será entonces la de construir esa mayoría parlamentaria moviéndose hacia alguno de sus flancos para establecer alianzas o coaliciones, amplias o limitadas, durables o circunstanciales.

Jean Paul Vargas ha querido analizar –con profundidad y con detalle– algunas coyunturas determinadas en las que, en función de algunas propuestas de importancia, la composición de esas alianzas o coaliciones ha tenido un distinto desarrollo y desenlace. La tipología que presenta el autor no responde simplemente a un esquema de carácter exclusivamente lógico sino que se alimenta y se refiere al acontecer político reciente que el autor ha privilegiado, para efectos de su análisis. La tipología, de acuerdo con la recomendación weberiana, busca acentuar aquellos rasgos que al observador le resultan interesantes o importantes, para poder luego comparar distintos procesos y poder establecer así similitudes o diferencias.

Pero el autor no sólo ha querido caracterizar el desarrollo y el desenlace de esos proyectos parlamentarios sino que se ha nutrido de una bibliografía reciente, referida a otros contextos y otros regímenes, con el fin de utilizar algunos índices útiles para facilitar y ampliar esa eventual comparación. Jean Paul Vargas ha realizado una cuidadosa y sistemática labor cuyo resultado está hoy a la vista.

Pero el interés de la investigación y de sus resultados no se reduce sólo a eso. Hay un sinnúmero de interrogantes y de problemas vecinos o conexos que son abordados de manera explícita o tangencial. En los enjambres relacionales que analiza el autor en las diferentes coyunturas, no pueden quedar de lado ciertamente las relaciones entre el Ejecutivo y la fracción de gobierno sino que, además, variable relevancia adquieren las relaciones directas entre el gobierno y la oposición así como la relación entre la fracción oficial y las diversas bancadas opositoras. Juegos fluidos y a menudo difíciles. Entendimientos a veces claros,

otras veces engañosos o sorpresivos. *¿Cómo y sobre qué ponerse de acuerdo? ¿Cómo negociar y construir una agenda parlamentaria? ¿Cómo lograr convencer cuando no se dispone de un respaldo mayoritario?* La investigación del autor intenta dar respuestas precisas a estas y a otras complejas interrogantes.

Tanto el presidente como quienes ocupan transitoriamente una curul en el parlamento están expuestos al juicio incómodo pero necesario de la ciudadanía. Por un lado, si los arreglos políticos resultan fáciles, las negociaciones pueden resultar dudosas a los ojos de los electores. Por el otro, si la oposición no facilita la aprobación de las iniciativas oficialistas, entonces pueden surgir las dudas sobre la supuesta productividad y eficiencia del trabajo parlamentario. Si los diputados o diputadas asienten fácilmente eso demuestra su carencia de independencia y de criterio. Pero si disienten, abierta o vedadamente, de la línea decidida por su fracción o por su partido, pueden aparecer más bien como imprevisibles, indisciplinados, obstaculizadores o ansiosos de protagonismo o reconocimiento. Dilemas difíciles que deben enfrentar con frecuencia quienes demandaron el voto para ocupar una curul en el parlamento.

El análisis que realiza el autor debería conducirnos, finalmente, a nuevos problemas y nuevas interrogantes que tendrían que ver con el debilitamiento o la carencia de mediaciones de orden político. El desdibujamiento de los partidos así como la emergencia directa en la escena política de intereses abierta y limitadamente corporativos, muestran hoy, dramáticamente, la ausencia de una agregación de intereses necesaria, que históricamente ha sido tarea de los partidos políticos. El desarrollo de una línea de partido en el ámbito parlamentario sólo tiene sentido si los partidos, como estructuras sólidas y democráticas y no como simples dispositivos electorales o como instrumentos subordinados de intereses económicos unilaterales y estrechos, logran conservar o adquirir vida propia y relativamente autónoma. Difícil imaginar una dinámica parlamentaria fértil y profunda sin la existencia de actores políticos vigorosos y autónomos.

No basta con la existencia de hábiles y experimentados negociadores. Resultan insuficientes la lucidez y la claridad de algunos cuantos en el parlamento o en el gobierno. Si no se opera un proceso de revitalización o de *aggiornamento* de las estructuras partidarias, la dinámica parlamentaria corre el riesgo de permanecer en estado de letargo o de empobrecimiento. Ni el sometimiento incondicional al Ejecutivo, ni el conflicto permanente con el gobierno pueden garantizar nada prometedor. Si la ciudadanía permanece como simple espectadora de un espectáculo que con frecuencia le parece distante o ininteligible o que a veces la misma prensa se encarga de presentar como grotesco o estéril, la actividad parlamentaria no concitará ni interés ni adhesión en esa ciudadanía. No es un problema de productividad legislativa. Probablemente no sea un problema de simple reforma organizativa. Quizás sea más bien un recurrente problema de sintonía de los elegidos con sus electores, de los que gobiernan con sus gobernados. La investigación de Jean Paul Vargas tal vez puede contribuir a que lo entendamos mejor.

Dr. Oscar Fernández

Introducción

La democracia es un proceso de aprendizaje continuo para canalizar viejos y nuevos desafíos, propios de una era de cambios políticos entre los que destacan una sociedad que aspira a mejores condiciones de participación ciudadana, una mayor transparencia en la dinámica política, menos obstruccionismo y cálculo político en la toma de decisiones vitales para el país, la creación de espacios efectivos de descentralización política y la adopción de una política económica certera y sensible a las realidades propias. Todo ello sin dejar de lado otras necesidades de corte económico, social, cultural e incluso de seguridad ciudadana.

Entonces, la democracia como expresión de vida política, requiere una capacidad institucional de adaptación a los constantes desafíos del entorno internacional, nacional y local, así como a una necesidad, cada vez más constante, de que los gobernantes se abran a la comprensión de las percepciones, sentimientos, deseos, sueños, aspiraciones y opiniones de la ciudadanía[1]. Realidades que en lo grupal se refugian en un imaginario colectivo tan diverso y variado como lo es la sociedad civil, pero que bajo su manto se albergan también la desafección, la apatía, la satanización hacia los partidos políticos y sus interlocutores, el descrédito de las instituciones gubernamentales, el deseo por un mejor progreso, libertad y seguridad ciudadana, entre muchas otras expresiones colectivas.

La atrofia del accionar gubernamental, sea por la ineficacia o por una sobredemanda de necesidades sociales sin respuesta alguna por las estructuras estatales, son estandartes de las exigencias que abren espacio para empoderar actores sociales que exigen mayores oportunidades de participación en los espacios de decisión política. Participación que se desarrolla de forma directa –referendos, plebiscitos, consultas ciudadanas, diálogos, reuniones, etc.–, o por medio de campañas de incidencia sobre las unidades últimas de decisión en el espectro parlamentario, como en el Poder Ejecutivo.

---

[1] Robert Dahl (1999, pp. 47-48) indica que existe un amplio conjunto de ideas y definiciones sobre la democracia. No obstante, se ha de partir de al menos cinco criterios que ayudan a su entendimiento: *participación efectiva:* antes de que se adopte una política por la asociación todos lo miembros deben tener oportunidades iguales y efectivas para hacer que sus puntos de vista sobre cómo debe ser la política sean conocidos por los otros miembros; *igualdad de voto:* cuando llegue el momento en el que sea adoptada finalmente la decisión sobre la política, todo miembro debe tener una igualdad y efectiva oportunidad de votar, y todos los votos deben contarse como iguales; *comprensión ilustrada:* dentro de límites razonables en lo relativo al tiempo, todo miembro debe tener oportunidades iguales y efectivas para instruirse sobre las políticas alternativas relevantes y sus consecuencias posibles; *control de la agenda:* los miembros deben tener la oportunidad exclusiva de decidir cómo y, si así lo eligen, qué asuntos deben ser incorporados en la agenda (de esta forma, el proceso democrático exigido por los tres criterios precedentes no se cierra nunca, las políticas de la asociación están siempre abiertas a cambios introducidos por sus miembros, si estos así lo deciden); *inclusión de los adultos:* todos o, al menos, la mayoría de los adultos que son residentes permanentes, deben tener los plenos derechos de ciudadanía que están implícitos en los cuatro criterios anteriores. Sin embargo, Dahl (1999, p. 52) reitera que ningún Estado ha poseído jamás un gobierno que haya estado completamente a la altura de estos criterios en un proceso democrático. A pesar de ello, estos criterios aportan un estándar muy útil para medir los logros y las posibilidades del gobierno democrático.

La construcción democrática depende entonces de la adopción de responsabilidades por parte de toda la ciudadanía en general, tanto de la clase política como de la social. La responsabilidad recae en primer lugar en los interlocutores políticos y luego en la sociedad civil. Al respecto no se puede obviar que son los actores políticos quienes asumen las decisiones vitales para el país, muchas de las cuales se expresan en la dinámica de conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo por hacer valer sus potestades constitucionales, relación que puede o no ir en detrimento de la promoción de adecuados canales de control político y entendimiento en las diversas fases de las políticas públicas.

En otras palabras, el encuentro entre la democracia representativa y participativa desde la óptica del sistema político presidencialista, trata de un punto de convergencia matizado por las relaciones sociopolíticas entre los interlocutores políticos y sociales, que regidos por la institucionalidad democrática concebida en el marco del estado de derecho, facilitan un sistema de convicciones, valores, principios y reglas de juego –formales o informales–, aspectos que en su conjunto determinan no sólo las prácticas de interacción entre el Ejecutivo y Legislativo, sino que además tienden a ser parámetros en la conducción de las relaciones conflictivas gestadas por ambas esferas.

Para Arbós y Giner (1996, p. 6) se empieza a hablar de gobernabilidad cuando aparecen situaciones en las instituciones que ostentan el poder legítimo en una colectividad, en las cuales no son capaces de cumplir la misión que parecen tener encomendada.

> *"(...) la gobernabilidad es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo".* **(Arbós & Giner 1996, p. 6)**

En esta definición se destaca la necesidad de que las instituciones de gobierno gocen de una adecuada eficacia en el marco de sus acciones y por ende de legitimidad. La obtención de esta eficacia depende en gran medida de la capacidad que posean las estructuras gubernamentales para canalizar y dar respuesta de forma satisfactoria a las necesidades sociales, en un proceso caracterizado por constantes demandas que conllevan al surgimiento de conflictos entre las esferas política y social, los cuales a su vez requieren de adecuadas normas o reglas que permitan su conducción.

Urcuyo (2003, p. 19) reflexionando sobre esta noción de legitimidad introducida por Arbós & Giner, destaca que la legitimidad originada en los regímenes democráticos deriva del principio democrático de un (a) ciudadano (a) un voto, pero también se vincula con el éxito de la gestión gubernamental en la administración del mandato otorgado en las elecciones, es decir la legitimidad de ejercicio[2].

---

[2] *"Resulta claro también que un gobierno no democrático en sus orígenes puede alcanzar importantes grados de apoyo y consentimiento para su labor, como consecuencia de éxitos materiales o de seguridad en el ejercicio del poder".* **(Urcuyo 2003, p. 19)**

> *"La legitimidad es el reconocimiento del derecho de gobernar, este concepto aporta una solución a un problema político fundamental: aquel que justifica simultáneamente el poder y la obediencia constituye el primer desafío de la legitimidad. De esta doble demostración dependen el derecho de gobernar y su resultante, la obligación política".* **(Coicaud 2000, p. 21)**

Prats (2001, p. 9) es del criterio que un sistema social es gobernable cuando está estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales –que pueden registrar diversos niveles de institucionalización– dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias.

Esta definición de gobernabilidad requiere ser ampliada a partir de la precisión conceptual de: **(a)** *la noción de actores estratégicos* y, **(b)** *el conjunto de reglas y procedimientos formales e informales.* Por la primera noción se ha de entender:

> *"(...) a todo individuo o grupo con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos".* **(Prats 2001, p. 9)**

Dependiendo de la naturaleza social del actor, así serán los recursos de poder. Así las cosas, un sindicato tendrá capacidad de movilización; una fuerte congregación religiosa contará con un importante peso moral; los medios de comunicación tendrán mayor acceso a la difusión de sus ideas. En el caso de los partidos políticos, cuentan con diversos recursos.

El autor indica que sin recursos de poder suficientes para socavar la gobernabilidad no hay actor estratégico, así como que por cada recurso existe un grupo prototipo asociado a él, a saber, el gobierno y la burocracia con los altos cargos públicos, los tecnócratas y los medios de comunicación con las ideas y la información[3].

Esta definición de actores estratégicos propuesta por Prats, si bien es orientadora, resulta ser reduccionista, dado que simplifica la acción de estos actores como aquellas partes interesadas únicamente en impedir y perturbar el funcionamiento de las reglas o

[3] Prats (2001, p. 9) considera que los recursos de poder pueden proceder del control de determinados cargos o funciones públicas (ejército, legislativo, presidencia, política económica-financiera, sistema judicial, gobiernos estatales o municipales claves, otros), o del control de factores de producción (capital, trabajo, materias primas, tecnología, etc.), o del control de información o ideas (medios de comunicación social), o de la posibilidad de producir movilizaciones sociales desestabilizadoras (grupos de activistas, sindicatos, otros.), o de la autoridad moral (iglesias). No basta con la posesión de uno o varios recursos de poder, sino se cuenta con una apropiada solidez organizacional, la cual depende de las características mismas de la organización y de los objetivos conjuntos adoptados.

procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos. Deja por fuera la participación de actores con intereses creados y suficientes recursos de poder para promover e incentivar una orientación determinada de la decisión política.

El segundo elemento vital en la definición de gobernabilidad ofrecida por Prats es la identificación del conjunto de reglas y procedimientos formales o informales; es decir, las normas que permiten decodificar las pautas que marcan el proceso de toma de decisiones y la forma en que estas se implementan, así como los actores involucrados y las diversas asimetrías de poder que se tejen en este proceso.

> *"Las reglas y procedimientos de la gobernabilidad serán tanto más duraderas cuanto mayor grado de conflicto entre los actores estratégicos sean capaces de contener y procesar pacíficamente. La crisis de gobernabilidad sólo se produce en realidad cuando el conflicto entre los actores tradicionales por su poder relativo o del conflicto con nuevos actores emergentes pone en cuestión no una regla, procedimiento o fórmula específica, sino la misma matriz institucional que expresaba la estabilidad o equilibrio del sistema sociopolítico".* **(Prats 2001, p. 11)**

A pesar de los criterios ofrecidos por Arbós & Giner y las aproximaciones de Prats, la gobernabilidad se expresa dentro del contexto de las relaciones políticas y sociales propias de un determinado sistema político, sea democrático o no. Es en este sentido que la gobernabilidad no es una expresión exclusiva de las democracias, sino más bien de las relaciones de gobierno.

Desde la concepción de gobernabilidad democrática, las relaciones entre los actores sociales y políticos han de estar claramente definidas por un conjunto de normas y procedimientos expresados en la ingeniería constitucional del sistema político y por las prácticas de las diversas interacciones y relaciones entre los poderes constitucionales que de ahí se desprenden, como de los marcos normativos que emanan de la Carta Magna.

La gobernabilidad democrática supone que los conflictos derivados por las acciones colectivas deben ser resueltos en el marco de decisiones emanadas por el Ejecutivo o el Legislativo, como de la interacción entre ambos, quedando prohibidas las relaciones o fórmulas de negociación públicas o privadas que violen o atenten contra los derechos fundamentales de la ciudadanía u otras garantías constitucionales.

Siendo el Parlamento la piedra angular del diseño democrático moderno, sin entrar en las diferencias y características del sistema presidencialista en comparación con el sistema parlamentario, o bien las atenuaciones propias de los presidencialismos latinoamericanos, el Parlamento por su naturaleza constituye el máximo ente de representación y pluralidad política de una sociedad y el foco sublime de expresión de la oposición política en la institucionalidad democrática.

El resurgimiento de un Poder Ejecutivo sin mayorías legislativas en el sistema presidencialista costarricense a partir de mediados de la década de los 90 -cuya tendencia se mantiene al menos hasta finales de la primera década del Siglo XXI-, obliga a una reflexión detallada sobre la capacidad política del Poder Ejecutivo para articular coaliciones legislativas que conduzcan a la aprobación de las políticas públicas fundamentales que el Estado necesita.

En este contexto es que han surgido en la opinión pública múltiples comentarios acerca de la gobernabilidad o ingobernabilidad del sistema político costarricense, restringiendo el concepto a una visión minimalista focalizada en las relaciones del Poder Ejecutivo con la oposición parlamentaria y, específicamente, a una cuestión de aritmética sobre la cantidad de escaños controlados por el Poder Ejecutivo.

De manera paralela, la mayoría de los análisis del sistema político costarricense ha obviado la naturaleza parlamentaria inherente al control político, tarea que por las relaciones de institucionalidad formal e informal recae principalmente en la oposición parlamentaria, condicionada a su vez en un primer umbral por las barreras de la aritmética parlamentaria para el ejercicio efectivo de influencia en la política pública y en un segundo lugar por el diseño propio del reglamento legislativo.

Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo son por naturaleza dinámicas. En ellas coexisten en forma simultánea las tensiones y conflictos de intereses afines y contrapuestos a nivel intrapartidario e interpartidario, siendo entonces el principio de separación de poderes algo inherente y propio de la naturaleza de los sistemas presidencialistas.

La constitución de un Poder Ejecutivo sin mayorías legislativas tiende a ser en los sistemas presidencialistas una situación común y natural, resultado de las características mismas del sistema electoral y las configuraciones derivadas del sistema de partidos, en donde tanto el Presidente como el Parlamento tienen por excelencia una legitimidad dual, dada en ambos casos por la representación popular.

En la Ciencia Política se ha encontrado una fuerte tendencia por centrar los estudios en el análisis de las potestades jurídicas institucionales *–constitution-making and political engineering–*, sin considerar, por ejemplo, las correlaciones de fuerzas y el manejo estratégico de las reglas del juego parlamentario, las preferencias de los actores, entre otros. Muchos de los estudios centran su objeto de estudio en la comprensión y en ocasiones cuantificación de los poderes legislativos del Poder Ejecutivo, así como aquellos puntos de conexión constitucional entre ambos poderes. (Epstein & O´Halloran 1999) (Soberg & Carey 2003) (Morgenstern 2002)

Esta tendencia de análisis focaliza su atención en la expresión normativa del principio de separación de poderes, dejando en ocasiones de lado la necesidad de su complementariedad en la construcción de la política pública. Las instituciones políticas no son entes que

operen al vacío, por ende los procesos de construcción y reconstrucción histórica marcan la pauta en la forma en que funcionan las instituciones y sus actores; igualmente las dinámicas sociales de momentos coyunturales determinados señalan las posiciones, intereses y relaciones entre los actores políticos, como entre estos y la sociedad.

En el ámbito de la teoría política, el nuevo institucionalismo –*neoinstitucionalismo*– ha buscado dilucidar y comprender las consecuencias políticas de la fragmentación social reflejada en la voluntad de una conformación legislativa multipartidista que se expresa en distintas formas de gobierno –*gobierno dividido, gobierno sin mayorías, gobierno compartido*–.

Estos estudios, focalizados en el sistema político de Estados Unidos de América y más recientemente pero en menor medida en México, han tenido como norte analizar el efecto de los gobiernos en procesos como el crecimiento económico, la efectividad legislativa del Ejecutivo, el trabajo de las comisiones, la utilización del veto y su superación, los efectos de la no reelección legislativa, entre otros.

Desde la perspectiva del enfoque histórico-empírico de Heidelberg, el nuevo institucionalismo ha desarrollado un interés por el diseño de los sistemas electorales y sus efectos sobre la representación política y el funcionamiento del sistema político en general. Esta correlación en el trinomio sistema electoral, sistema de partidos y sistema de gobierno, permite decodificar la existencia complementaria entre una institucionalidad formal y otra informal que sopesan en gran medida en las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo[4].

Las instituciones conforman las estrategias de los actores y éstas, en su interacción, producen resultados colectivos. Para Colomer (2001), las instituciones proveen información, oportunidades, incentivos y restricciones tanto a los ciudadanos como a los líderes para la elección de estrategias y sólo cabe explicar los resultados colectivos a través de las decisiones estratégicas de los actores, que son influenciadas por un marco histórico-cultural.

North (2005), desde su teoría de las "*instituciones en equilibrio*", sostiene que la elección y supervivencia de las instituciones depende de su desempeño en la provisión de los bienes públicos y en la reproducción de los costes de transacción, así como de la vía por la que han sido elegidas, incluido el papel de pequeños acontecimientos y de la suerte en la obtención de adhesiones. Una vez que las instituciones existen, establecen parámetros

[4] Desde este enfoque se atribuye a las instituciones un papel importante en el desarrollo político. Tiene como premisa central el significado del factor institucional y la idoneidad de los arreglos institucionales particulares dependen de las estructuras sociales, las condiciones históricas y de la cultura política. Dada la complejidad del fenómeno se requiere de una multiplicidad de factores explicativos y de análisis –nivel analítico–, y se rechaza la adopción de posiciones de tipo "mejor sistema" –*best system approach*–, por cuanto no existe un modelo ideal válido más allá de toda consideración de tiempo y lugar –nivel normativo–. Asimismo, se considera que son las relaciones concretas de poder existentes en un contexto dado las que van a decidir sobre posibles reformas político-institucionales –el nivel operativo–. (Montsalve & Sottoli 1998, pp. 41 - 55)

para la acción, pero también pueden autorreforzarse y dificultar su sustitución mediante los efectos de los incentivos que comportan. Incluso ciertas instituciones que producen resultados ineficientes pueden sobrevivir como consecuencia del aprendizaje de los actores mediante el uso, su adaptación a las regularidades institucionales y los costes de su sustitución.

El concepto de "*equilibrio inducido institucionalmente*" de Kenneth Shepsle (1986) expone que las estrategias de los actores y sus interacciones en un escenario social pluralista pueden producir elecciones sociales estables, aunque a veces no deseadas o ineficientes, gracias al papel de las instituciones. La estabilidad es un resultado de los costes impuestos a ciertas estrategias y de los mecanismos de agregación establecidos por las reglas institucionales.

Por tanto, las instituciones como normas sociales formales e informales legitimadas dentro de la sociedad delimitan el marco para la interacción y comportamiento humano. Si partimos de las instituciones como normas sociales, o como regularidad en el comportamiento colectivo, no se puede obviar el papel de las ideas socialmente compartidas; es decir, los valores y las creencias de un colectivo y que en general puede denominarse cultura.

North (2005) establece una diferenciación entre normas informales y formales. Para este autor las instituciones –o conjuntos de normas formales e informales– actúan como constreñimientos mentales para los individuos, lo que contribuye a estructurar las relaciones sociales. Las normas informales son parte del marco más amplio de la cultura, entendida ésta como la transmisión de generación en generación –vía enseñanza e imitación– de conocimientos, valores y otro tipo de factores que influyen el comportamiento, proveyendo un marco conceptual basado en el lenguaje para codificar e interpretar la información que los sentidos presentan al cerebro.

La institucionalidad informal es producto de una serie de valores y principios implícitos en las relaciones de poder y que se encuentran compartidos intersubjetivamente por miembros de una comunidad determinada. Las acciones orientadas bajo estas normas poseen un propio sentido; es decir, su realización tiene un carácter racional y objetivo para los individuos de esa comunidad específica.

Las normas formales adquieren la forma de constituciones, leyes, tratados y contratos e inclusive estructuras organizacionales compuestas por personas que operan bajo las normas formales descritas. Éstas son típicas de sociedades complejas en donde existe un Estado de derecho capaz no sólo de concebir sistemas judiciales para manejar las relaciones económicas, políticas y los contratos entre individuos, sino también como fórmula de atenuación para autorregular a los grupos dominantes.

Desde este enfoque, las instituciones se constituyen en estructuras que tipifican los roles de los individuos y ejercen control sobre sus acciones, pero también les ofrecen

información sobre cuáles son los posibles resultados a partir de la selección de alternativas predeterminadas sobre los cursos de acción que están posibilitados o legitimados a llevar a cabo en un contexto sociológico e histórico particular.

Desde el análisis de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en los sistemas presidencialistas, Juan J Linz (1994) (1996) (1998) ha explicado la proclividad a la parálisis institucional en situaciones en que aparecen gobiernos divididos, asumiendo que los partidos de oposición al presidente no tienen incentivos para cooperar con él en la arena legislativa, pues temen que sólo el partido oficialista capitalice la cooperación exitosa. Si la cooperación fracasa, el costo no sólo será compartido sino que los otros partidos de oposición que no cooperaron con el presidente ganarán capital político.

Agrega Linz que si bien el presidente necesita de una coalición para gobernar, no sucede lo mismo para sostenerse en el poder, puesto que si el presidente y su gabinete incumplen los términos de un acuerdo, las consecuencias de recibir un voto de censura y verse obligado a dimitir no son tan graves como en un sistema parlamentario, dado el mandato rígido que sostiene la Constitución Política. Esta situación acaba imponiendo la lógica de la competición por encima de los precarios incentivos a la cooperación –construcción de gobierno–.

Linz no considera una serie de aspectos como **(a)** el nivel de fragmentación parlamentaria, polarización ideológica y el sistema de incentivos para mantener o desestabilizar la disciplina y la cohesión parlamentaria[5]; **(b)** la división entre una oposición parlamentaria con vocación de gobierno y una oposición parlamentaria sin vocación de gobierno; **(c)** el cálculo e interés político de hacer coalición para obtener un consenso mínimo de reformas antes del proceso electoral –y ante una situación agravada de fragmentación parlamentaria a futuro–; **(d)** coaliciones de carácter coyuntural o estructurales; y **(e)** la presión de la oposición extraparlamentaria y de los medios de comunicación antes de un proceso electoral.

Un conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo no tiene los mismos matices cuando la oposición parlamentaria está conformada por un solo partido político o por cinco partidos políticos, o bien, cuando de cinco posibles partidos que conforman la oposición dos de ellos tienen un tamaño del contingente legislativo similar y constituyen una relación bipolar a lo interno de la oposición, pero los otros tres pueden inclinar la balanza entre la fracción de gobierno y las dos fracciones principales de oposición.

Si bien Linz ilustra los incentivos de la oposición parlamentaria para formar coaliciones o no con el Poder Ejecutivo, en la praxis parlamentaria abundan situaciones en las cuales la oposición parlamentaria con vocación de gobierno ha mantenido coaliciones sobre acuerdos

[5] Inclusive en casos de sistemas bicamerales las implicaciones de una fragmentación diferenciada por cámara, especialmente en situaciones en que la cámara baja se encuentra más fragmentada en comparación con la cámara alta. Algunos ejemplos de estas situaciones son: República Dominicana y México.

mínimos para aprobar legislación de interés y que eventualmente sin esa coyuntura política le sería difícil al próximo gobierno lograr un acuerdo de tal envergadura.

Asimismo, no todas las fracciones de oposición parlamentaria tienen en un proceso electoral vocación –viabilidad política– de ser gobierno, por lo cual el formar parte de una coalición, sea coyuntural o estructural, le podría asegurar obtener algunos beneficios del partido de gobierno para sus bases electorales, más aún cuando estos partidos políticos minoritarios representan una vía de debilitamiento electoral para la principal fracción de oposición, independientemente de si esta estuviese encabezando o no la preferencia del electorado.

Además, el cálculo electoral como premisa de las decisiones entre el partido de gobierno y la oposición parlamentaria tendrá mayor valor en los sistemas presidencialistas con elecciones separadas y de medio período entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, pues en sistemas con elecciones simultáneas esta premisa podría sostenerse una vez iniciadas las luchas electorales, más no antes, pero aún bajo el escenario de estar en un clima preelectoral o electoral, no se puede despreciar la influencia mediática y de los grupos de presión que pueden exigir la aprobación, modificación o rechazo de una determinada iniciativa, indistintamente de quien sea el proponente.

Desde la perspectiva de Carl Schmitt (1992) el Parlamento no sólo se habría separado de su modelo original, sino que además habría declinado su protagonismo político en beneficio no sólo del Poder Ejecutivo, sino de las élites político partidarias y de los medios de comunicación. Esta situación se da, según el autor, por una pérdida de legitimidad y de las graves deficiencias de funcionamiento inherentes a un órgano complejo, numeroso e incapaz de dar respuesta a las necesidades de la política actual.

Cecilia Mora – Donatto (2006) señala que el producto por excelencia del Parlamento, la ley, es fuertemente cuestionado no sólo por las diversas deficiencias que se suscitan en su procedimiento, sino porque, además, ha ido cediendo su posición central en la cúspide del ordenamiento jurídico frente a la normativa administrativa.

Esta reflexión tiene como punto de partida el interés de proponer una tipología de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo en el sistema presidencialista costarricense. Por naturaleza, estas relaciones cuentan con puntos de tensión y conflicto, entre la fracción de gobierno y las de oposición. La investigación por su complejidad y carácter multidimensional se circunscribió específicamente a la dinámica de las relaciones entre ambos poderes desde el espacio parlamentario, lo cual no significa que se reste mérito a la existencia de relaciones desde el espacio propio del Poder Ejecutivo[6].

[6] Un ejemplo de esto son las sesiones del gabinete de gobierno donde se estudia o analizan las relaciones con el Parlamento, la existencia de oficinas o personal de enlace entre los ministerios y la Asamblea Legislativa, e incluso encerronas o desayunos de la fracción oficialista con el Presidente y su gabinete, así como reuniones particulares entre diputados de la oposición en Casa Presidencial.

El presente estudio se deriva de la tesis doctoral presentada en el Programa en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica, la cual contó con la dirección del Dr. Oscar Fernández.

La investigación fue sometida a evaluación por un tribunal examinador compuesto por el Dr. Fernández en su calidad de director; la Dra. Violeta Pallavicini Campos y el Dr. Luis Garita Bonilla, como lectores; el Dr. José Miguel Rodríguez Zamora como representante del Programa y el Dr. Ronny Viales Hurtado como representante del Sistema de Estudios de Posgrado de dicha universidad. Tribunal que por decisión unánime decidió aprobarla y otorgarle distinción con mención honorífica y recomendación de publicación.

CAPÍTULO I

Del principio de separación de poderes a la necesidad de complementariedad

El régimen democrático costarricense se encuentra sometido al desafío de lograr esquemas de entendimiento y relación entre sus poderes constitucionales, específicamente en situaciones conflictivas cuando se requiere adoptar decisiones cuyos procedimientos implican, directa o indirectamente, la intervención de los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Además del principio de pesos y contrapesos tutelado en la Constitución Política de la República, por medio del cual se acentúan las relaciones políticas entre ambos poderes, existen otros espacios de interacción mutua y dependencia que surgen en el ejercicio de la política, producto tanto de las motivaciones y comportamientos emanados en la construcción de la agenda pública como de las agendas propias de estos, dinámicas caracterizadas por una constante actuación de parte de los interlocutores políticos y sociales.

Si bien la Carta Magna señala la separación y autonomía de los poderes constitucionales, también tipifica espacios obligados de mutua interacción, que en la práctica ofrecen la posibilidad real de mutuo control efectivo. Asimismo, el ejercicio de la institucionalidad informal brinda al Ejecutivo una vía de interacción más ágil, efectiva y dinámica que la recurrencia a esos espacios institucionalizados formalmente sea por la Constitución Política o bien por el reglamento legislativo.

El resultado inmediato de esta situación es la capacidad efectiva de la oposición parlamentaria para convertirse en un jugador con veto (Tsebelis 2002) y poder realizar un efectivo control político, ya sea en la fiscalización de los actos del gobierno como en su influencia en la agenda o en el proceso de decisión de las políticas públicas.

Es así como tanto las relaciones que se entretejen por los intereses del Ejecutivo y el Legislativo como por la heterogeneidad de posiciones que radican a lo interno de cada uno de estos poderes, vienen a expresarse en mayor o menor medida en diversos espacios y momentos propios de la construcción de la política pública.

A la Asamblea Legislativa se le atribuye la potestad constitucional de elaborar y aprobar las leyes, así como la función de control político, entendiéndose por ésta la capacidad de acción parlamentaria para la verificación y fiscalización del gobierno, como su potestad para emitir sanciones[7].

[7] Sanciones que en el sistema político costarricense son más de carácter moral o de recomendaciones.

El Parlamento se constituye en el foco de discusión por excelencia para la definición y la construcción de las políticas públicas derivadas de las iniciativas de ley, así como de la discusión engendrada a partir del control parlamentario sobre la ejecución y fiscalización de las políticas públicas. Este proceso de formación y decisión política encierra una profunda concatenación de intereses y posiciones, producto de la misma composición de las fuerzas políticas y visiones ideológicas ahí representadas, como de aquellas alianzas o negociaciones que constantemente se articulan por parte de los grupos de presión e interés tanto a lo interno de las fracciones legislativas como entre estas.

I. *Separación de poderes o intenciones: competencias y mutuas dependencias*

Para comprender el principio de separación de poderes introducido por Locke (1999, pp. 77-150) se debe partir de la concepción de creación de la sociedad política o civil, la cual se constituye cuando el ser humano decide aceptar las decisiones de la mayoría, pues supone pretenden siempre el bien común de la sociedad y el equilibrio pacífico.

> *"Ese hecho se produce siempre que cierto número de hombres que vivían en el estado de Naturaleza se asocian para formar un pueblo, un cuerpo político, sometido a un gobierno supremo, o cuando alguien se adhiere y se incorpora a cualquier gobierno ya constituido. Por ese hecho autoriza a la sociedad o, lo que es lo mismo, a su poder legislativo para hacer las leyes en su nombre según convenga al bien público de la sociedad y para ejecutarlas siempre que se requiera su propia asistencia".* **(Locke 1999, p. 97)**

Bajo esta concepción, el legislador no puede sobrepasar ese poder que le ha sido entregado, el cual no puede abarcar más allá de donde llega el bien público de la sociedad, ni tampoco puede ser transferido, puesto que su origen lo constituye, en esencia, la voluntad de la sociedad, que ha delegado dicho poder en los legisladores.

> *"Pero por la misma razón de que las leyes se hacen de una vez, y que su elaboración sólo exige un tiempo bastante corto, aunque su fuerza de obligar es constante y duradera, siendo como es necesario aplicarlas sin interrupción y de una manera constante, se impone la necesidad de que exista un poder permanente que cuide de la ejecución de las mismas mientras estén vigentes. De ahí nace que los poderes legislativo y ejecutivo se encuentren con frecuencia separados".* **(Locke 1999, 134)**

Locke es enfático es concebir el Legislativo como poder supremo, puesto que en él se alberga la voluntad popular. Por ende, todos los demás poderes confiados a miembros o a partes de la sociedad han de estar derivados y subordinados a éste. Asimismo, el Legislativo conservará siempre, en caso de ser necesario, su derecho de retirar las facultades entregadas a otros poderes o a los miembros de estos.

De ahí que transgredir la capacidad de deliberación del Legislativo y su autonomía sea atentar contra la voluntad del pueblo. También se pierde la legitimidad parlamentaria cuando el mismo Poder Legislativo actúa de forma contraria al principio de tutelar el bien común de la sociedad.

Tampoco hay libertad cuando el poder de legislar y de ejecutar se encuentra en las mismas manos, puesto que se niega la capacidad de participación y apelación, dando espacio al atropello del bien común[8].

> *"No son los nombres los que constituyen un gobierno, sino el uso y el ejercicio de los poderes que a ese gobierno se atribuyeron; quien le arrebata al poder legislativo la libertad, o le impide funcionar en los períodos señalados, se alza efectivamente contra el poder legislativo, y lo suprime en realidad poniendo fin al gobierno".* **(Locke 1999, p. 181)**

La libertad política de un ciudadano es la tranquilidad de espíritu que proviene de la confianza que tiene cada uno en su seguridad. Para que esta libertad exista, es necesario un gobierno tal que ningún ciudadano pueda temer a otro. (Montesquieu 1997, p. 104)

> *"Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en la misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad: falta de confianza, porque puede temerse que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismo tiránicamente (...) Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes; el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares".* **(Montesquieu 1997, p. 104)**

Hamilton, Madison & Jay (1986, pp. 113-133) agregan que la acumulación de las potestades y ejercicio de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial en manos de un solo actor o grupo de actores, sea de forma hereditaria, autonombrada o electiva, constituye la definición de tiranía. Desde el principio de separación de poderes, no puede haber libertad donde los poderes legislativo y ejecutivo se hallan unidos en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados, o si el poder de juzgar no está separado a los anteriores. Tampoco puede haber libertad en gobiernos en que sus poderes se encuentran divididos y equilibrados, de forma tal que se imposibilite una capacidad de control y contención entre ellos.

> *"(...) si una legislatura asume poderes ejecutivos y judiciales, no es fácil que halle oposición, ni puede ser eficaz en caso de que la encuentre, porque entonces puede dar a sus procedimientos la forma de leyes de la*

[8] *"Al partirse del supuesto de que ese príncipe absoluto reúne en sí mismo el poder legislativo y el poder ejecutivo sin participación de nadie, no existe juez ni manera de apelar a nadie capaz de decidir con justicia e imparcialidad, y con autoridad para sentenciar, o que pueda remediar y compensar cualquier atropello o daño que ese príncipe haya causado por sí mismo o por orden suya".* **(Locke 1999, p. 98)**

> *Asamblea, la cual los hará obligatorios a las otras ramas. Es así como en muchos casos ha resuelto sobre derechos que debían ser objeto de una controversia judicial, y como se está convirtiendo en costumbre el hecho de dirigir al ejecutivo durante todo el tiempo que dura el período de sesiones".* **(Hamilton, Madison & Jay 1986, pp. 125-126)**

Aunque la relación en el ejercicio del poder no significa que estos cuerpos no deban tener una ingerencia parcial en los actos del otro, esta intervención no ha de ser, ni provocar, una influencia preponderante que atente contra la autonomía de su administración. A efectos de asegurar la autonomía y separación de poderes se requiere dotar a cada cuerpo de los medios constitucionales necesarios para resistir las posibles invasiones[9].

La ineficiencia que puede originarse por la fragmentación de poderes tampoco es una consecuencia de la doctrina de poderes separados, puesto que esta realidad responde más bien a desviaciones específicas del proceso político particular de cada Estado. Las tensiones conflictivas entre el Ejecutivo y el Legislativo son producto no sólo de la estructura definida en la ingeniería constitucional, sino también en la distribución de competencias y en los controles y salvaguardias establecidos para preservar el equilibrio entre estos poderes[10].

Desde esta perspectiva práctica, la efectividad y la calidad del proceso de gobierno no van a depender en últimas del deslinde de las funciones, sino de un adecuado ejercicio de los frenos, contrapesos y controles orgánicos. (Carrillo 2001, pp. 1-44)

En ese sentido, la doctrina de separación de poderes se encuentra lejos de ser una salida al problema del diseño de políticas públicas o de toma de decisiones en el sector público, a pesar de que supone la división de las funciones públicas.

Hay una diferencia entre la concepción del principio de separación de poderes y una relación operativa acerca de la diferenciación o semejanza de intenciones o propósitos que existen entre el Ejecutivo y el Legislativo; es decir, las circunstancias propias en la dinámica de ambos poderes que son motivadas por objetivos que por naturaleza se encuentran en constante contradicción, de ahí la necesidad de acentuar su separación.

Montesquieu (1997, p. 15) introduce la diferenciación entre la naturaleza del gobierno y su principio, entendiendo por naturaleza lo que le hace ser y por principio lo que le hace obrar, siendo la primera su estructura particular y la segunda las pasiones humanas que lo mueven.

---

[9] *"Esta norma de acción que consiste en suplir, por medio de intereses rivales y opuestos, la ausencia de móviles más altos, se encuentra en todo el sistema de los asuntos humanos, tanto privados como públicos. La vemos especialmente cada vez que en un plano inferior se distribuye el poder donde el objetivo constante es dividir y organizar las diversas funciones de manera que cada una sirva de freno a la otra para que el interés particular de cada individuo sea un centinela de los derechos públicos. Estos intentos de la prudencia no son menos necesarios al distribuir los poderes supremos del Estado".* **(Hamilton, Madison & Jay 1986, p. 130)**

[10] *"(...) separation of executive from legislative power means the limiting of power and the need for sharing power, but the unipersonal president means the concentration of power within the executive – the very opposite of limited and share power".* **(Liphart 2000, p. 4)**

> *"Cuando se han corrompido los principios del gobierno, las mejores leyes se hacen malas y se vuelven contra el Estado; cuando los principios se mantienen sanos, aun las leyes malas hacen el efecto de las buenas: la fuerza del principio suple todo".* **(Montesquieu 1997, p. 79)**

Si bien en Montesquieu (1997) tenemos la noción del *gobierno limitado,* se ha encontrado históricamente en la necesidad de encontrar adecuados mecanismos para lograr que el poder frene al poder, creándose así el principio de separación de poderes. En su forma más pura, postula que el gobierno debe estar dividido en tres departamentos que desempeñan las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, deslindando cada uno sus propias competencias sin usurpar las de los otros, quedando además las personas que ejercen el cargo de uno de los departamentos limitadas a no formar parte de alguno otro. Por tanto, el principio de separación de poderes puede caracterizarse como de separación y especialización funcional, siendo entendido como un modelo de "límites funcionales".

Al concebir esta distinción entre naturaleza y principios de gobierno, ambos aspectos se encuentran albergados en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, tanto para provocar un mutuo control de pesos y contrapesos, como para asegurar su interacción colaborativa para un adecuado ejercicio de sus funciones.

Si el Poder Ejecutivo no tiene el derecho de contener los intentos del Legislativo, éste será un poder despótico, porque pudiendo atribuirse toda facultad que se le antoje, anulará todos los demás poderes. Asimismo, el Legislativo no debe tener la facultad de poner trabas al Ejecutivo, porque la ejecución tiene sus límites en su propia naturaleza. Adicionalmente, si se da una intromisión del Legislativo en las labores del Ejecutivo, este último perdería su autonomía y su eficacia. (Montesquieu 1997, p. 104 – 110)

> *"Las leyes se encuentran siempre con las pasiones y los prejuicios del legislador: unas veces pasan a través de ellos y toman cierta tintura; otras veces, determinadas por las preocupaciones y por las pasiones, se incorporan a ellos".* **(Montesquieu 1997, p. 380)**

Para Pessanha (2001 pp. 109-111) tanto Locke, de forma más excepcional, como en Montesquieu, de forma más común, la función legislativa contempla de diferentes maneras, una mezcla de atribuciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. En el caso de Locke, mediante las prerrogativas que consisten en el poder de actuar discrecionalmente a favor del bien público sin la prescripción de la ley, teniendo en cuenta que muchos asuntos no pueden ser previstos por la ley, y por ello, deben ser confiados al Ejecutivo para que los regule de acuerdo con las exigencias del bien público. Según Montesquieu, se da por la capacidad de impedir, según la cual el monarca participa de la legislación para defenderse, pues sin el derecho de vetar las iniciativas del cuerpo legislativo, éste sería despótico, porque pudiendo atribuirse a sí mismo todo el poder que se pueda imaginar, destruiría los demás poderes.

> *"La mezcla de funciones viene justamente a distinguir el sistema de frenos y contrapesos del sistema de separación de poderes. En este caso, estamos frente a un sistema rígido de separación de funciones en que cada poder queda restringido a su función principal. (...) Aún admitiendo la influencia de un poder sobre el otro, la realidad ha demostrado que la intervención del Ejecutivo en la elaboración de la ley no se ha limitado a patrones establecidos en las obras de los aludidos arquitectos".* **(Pessanha 2001, p. 110)**

Haggard y McCubbins (2001, p. 3) explican que el principio de separación de intenciones está correlacionado con el principio de separación de poderes e incluso puede encontrarse con o sin este último; agregan que cuando una sociedad posee diversos intereses y sus instituciones políticas provienen de distintos canales de representación de estos, entonces la separación de intenciones y poderes están presentes de forma conjunta[11].

Comprender estas relaciones y tensiones entre poderes, conlleva entrañar los rasgos identitarios propios del sistema presidencialista, con miras a adquirir una visión clara sobre la composición de los recursos y relaciones de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo, lo cual coadyuva a desarrollar una idea más integral de la ingeniería constitucional del sistema y sus expresiones informales derivadas del ejercicio de dicho diseño, así como las relaciones emanadas por la dinámica propia del sistema de partidos políticos[12]. Aspectos que contribuyen en la canalización de los conflictos políticos y la consolidación o erosión de la gobernabilidad del sistema.

> *"El conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo no necesariamente constituye una patología del presidencialismo; puede incluso ser una virtud, dado que ambas ramas del gobierno pueden efectivamente controlarse la una a la otra y prevenir las acciones irresponsables. Sin embargo, cuando ni el Congreso ni el presidente pueden desarrollar activamente una agenda de políticas, es probable que surjan algunos problemas".* **(Mainwaring 2002, p. 120)**

Autores como Aguilar (2002) y Mora–Donatto (2006) enfatizan en contraposición al modelo de "límites funcionales", la teoría de "pesos y contrapesos" la cual postula que el poder debe estar distribuido entre varios cuerpos gubernativos, de forma tal que ninguno

---

[11] *"According to one of America's early institutional engineers, James Madison, for a separation of powers to create effective checks and balances, each branch of government "should have a will of its own", and needs to be given "the necessary constitutional and personal means to resist encroachments". In other words, beyond the separation of powers, there must also be a separation of purpose – so that different parts of the government are motivated to seek different goals. Failing this, the system of checks established by the separation of powers can be effectively disabled".* **(Haggard & McCubbins 2001, pp. 2-3)**

[12] Una expresión de estas relaciones de institucionalidad informal puede ser los niveles de coordinación y entendimiento que el Poder Ejecutivo sostiene con la fracción parlamentaria de su mismo partido político, sean reuniones periódicas, llamadas telefónicas e incluso la participación de asesores presidenciales o ministros en los equipos de negociación de su bancada oficialista.

de ellos abuse de los otros. Entonces, en el modelo de "pesos y contrapesos", una rama de gobierno puede entrometerse legítima y parcialmente en los asuntos de otra para equilibrar su poder. En cambio, en el modelo de "límites funcionales" que sigue la teoría pura de separación de poderes, se prohíbe cualquier intervención o influencia entre los departamentos.

Aguilar (2002 p. 23) enfatiza que el modelo de "pesos y contrapesos" presupone que los individuos son egoístas y ambiciosos por naturaleza y que concentrarán todo el poder que les sea posible, incluso si ello implica violar la Constitución. De ahí que al dar inherencia parcial a un poder en los asuntos de los otros se crea una estructura de incentivos, en la cual no es racional la extralimitación de atribuciones, puesto que cada poder, de ser invadido, puede tomar represalias contra el invasor, los actores anticipan los costes de exceder los límites de su esfera y eso disuade de transgredir sus márgenes constitucionales, siendo el resultado el aparente equilibrio.

Desde el concepto de "*Nueva Separación de Poderes*" propuesto por Bruce Ackerman (2000), el autor argumenta desde un repensamiento de la ingeniería constitucional comparada que el modelo tradicional de separación de poderes tiende a generar dos situaciones básicas en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en el sistema presidencialista norteamericano: **(a)** el entrabamiento o bloqueo parlamentario –*imppasse*–, producto principalmente de situaciones en las cuales el Ejecutivo no cuenta con una adecuada mayoría legislativa para llevar a buen término su agenda política, y **(b)** el exceso de autoritarismo –*full authority*–, que se da en situaciones de gobierno unificado; es decir, cuando el Poder Ejecutivo cuenta con mayorías legislativas. (Ackerman 2000, pp. 645-664)

Para Ackerman, existen tres fases fundamentales en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. La primera surge de la separación de poderes en el constitucionalismo norteamericano y tiene tres objetivos: fortalecimiento democrático desde el proyecto de autonomía del gobierno; la creación de mayores capacidades profesionales –las leyes democráticas son meramente un símbolo a no ser que los tribunales y la burocracia puedan ponerlas en práctica de un modo relativamente imparcial–, y mejorar y proteger los derechos fundamentales de la ciudadanía.

En una segunda instancia el autor propone como consecuencia de las anteriores relaciones el concepto que él denomina "parlamentarismo obligado", siendo ésta la práctica del presidencialismo contemporáneo de Estados Unidos –haciendo mención a situaciones de entrabamiento o bloqueo parlamentario–. Por último, introduce una discusión en torno al desarrollo práctico de un cuarto departamento o rama del gobierno en el principio de separación de poderes, siendo éste la burocracia, llamada a la integridad, regulación y la justicia distributiva de las políticas públicas. (Ackerman 2000, pp. 664-729)

Mainwaring y Soberg (2002, pp. 11-18) argumentan que las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en los sistemas presidencialistas, difieren entre este tipo de régimen,

según las variaciones producidas principalmente por las relaciones con los poderes constitucionales asignados al presidente, y el de partidos y de sistema de partidos imperante.

Estos autores apuntan por una definición de democracia procedimental basada en tres criterios: celebrar elecciones abiertas y competitivas para determinar quién será el encargado de establecer la política pública, cumpliendo además con el principio de alternancia del poder; la existencia del sufragio adulto prácticamente universal; y por último, garantías básicas para los derechos civiles tradicionales, tales como la libertad de palabra, la libertad de organización y el debido proceso legal.

Para ellos, la democracia presidencialista puede ser comprendida a partir de dos definiciones características: el jefe del Ejecutivo –presidente– es popularmente electo, y los mandatos del presidente como de la asamblea son fijos.

> *"Los rasgos fundamentales del presidencialismo –cualesquiera que sean las variaciones que existan entre sus diversos tipos– son el origen separado (es decir, la elección popular del Ejecutivo) y la supervivencia separada (o sea, que ni el Ejecutivo ni el Legislativo puedan recortar el mandato del otro)".* **(Mainwaring & Soberg 2002, pp. 21)**

Shugart (2001, pp. 145) ofrece una definición del sistema presidencialista que refleja la naturaleza propia del principio de separación de poderes, puesto que para el autor un sistema puro es aquél capaz de combinar: **(1)** ministros responsables ante el presidente que es **(2)** elegido por votación popular, **(3)** ocupa la presidencia durante un mandato definido y no puede disolver la legislatura, y por lo general, aunque no por definición, **(4)** detenta el derecho de veto u otro poder legislativo que equivalga a que el jefe de Estado participe como agente en la configuración de la legislación.

Para Urcuyo (2003, pp. 61-62) en la definición del sistema presidencialista coexisten tres características fundamentales: **(a)** el jefe de Estado resulta electo en una elección popular; **(b)** el parlamento no puede retirarlo de su cargo durante el período en el cual fue electo y **(c)** el presidente dirige el gobierno que él mismo nombra. Esta definición incorpora no sólo la responsabilidad de los ministros hacia el presidente, sino la potestad del mandatario para conformar el gabinete a su voluntad y decisión, sin injerencia alguna del Congreso, reforzando así el principio de separación de poderes. Urcuyo argumenta que la presencia de estas tres características responde a un régimen presidencial puro, si bien pueden darse variaciones importantes en el sistema, sin dejar de ser presidencialista.

> *"Estos factores conforman una lógica sistémica que no se ve afectada por variaciones menores. Un régimen no se aparta del presidencialismo por el mero hecho de incluir instituciones de otro sistema de gobierno que no sean esenciales para mantener su coherencia interna, como puede suceder en los poderes de disolución del parlamento o la censura con dimisión forzosa de los ministros por parte del parlamento".* **(Urcuyo 2002, p. 62)**

Profundizar en la comprensión del principio de separación de poderes requiere entender las particularidades existentes entre las diversas configuraciones institucionales del sistema presidencialista, como son aquellos aspectos que facultan una mayor interacción entre el Ejecutivo y el Legislativo, como por ejemplo los poderes legislativos otorgados constitucionalmente al Ejecutivo.

Shugart (2001, pp. 167-173) sostiene que las principales variaciones de los poderes constitucionales del Ejecutivo en sus relaciones con el Legislativo son las siguientes: **(1)** el poder de veto; **(2)** el poder de decreto; **(3)** las competencias de políticas reservadas; **(4)** la iniciativa presupuestaria extraordinaria; y **(5)** el referéndum.

El poder de veto del Ejecutivo en el sistema presidencialista puede ser fuerte, frágil o incluso inexistente. Se entiende por poder de veto la capacidad para desarrollar objeciones totales o parciales –según lo determina la constitución política– a los proyectos de ley aprobados por el Parlamento y que no sean de su aprobación[13]. Es la misma carta magna la que ha de determinar la cantidad de votos legislativos necesarios para pasar por alto las objeciones del Ejecutivo sobre las iniciativas de ley aprobadas en el Parlamento.

En un escenario multipartidista, el Ejecutivo que no cuente con el número necesario de votos para alcanzar siquiera una mayoría simple, tendrá una capacidad de veto frágil o inexistente. Asimismo, si el gobierno posee una fuerte mayoría parlamentaria estos tipos de mecanismos institucionalizados pierden su efecto, puesto que se da espacio a un proceso de interacción desde la esfera de la institucionalidad informal –derivada principalmente de la estructura partidaria– que posee el presidente, en especial bajo un esquema de incentivos hacia los diputados oficialistas.

De ahí la necesidad de comprender no sólo los parámetros de los arreglos institucionales reflejados en la constitución política *–recursos formales de poder–*, sino también la obligación de decodificar las relaciones manifiestas y subyacentes propias de la institucionalidad informal entre ambos poderes *–recursos fácticos de poder–*.

El poder de decreto tiene diversas variantes prácticas, por lo cual su definición se ampara en gran medida al estudio de un sistema presidencialista específico. Este recurso responde a un instrumento legal, de tipo normativo o administrativo, emitido a través del diario oficial y no pretende alterar el *status quo* legislativo.

Puede ser producto de una delegación parlamentaria en materias y casos especiales, o bien derivarse de la potestad constitucional del presidente para emitir decretos sin previa

[13] Situación que conlleva a intensificar una fuerte dinámica de negociación a través de los recursos formales y reales de poder entre ambas esferas, entendiendo por recursos formales aquellos estrictamente contemplados en las normas –constitucionales o reglamentos orgánicos– y los reales como las expresiones concretas de los anteriores y de otra serie de recursos que no necesariamente se encuentran tipificados, sea el caso de las relaciones partidarias entre miembros del Ejecutivo y el Legislativo, acceso a la información y al conocimiento e incluso el posicionamiento de un determinado discurso en los medios de comunicación, entre otros.

delegación parlamentaria. En ambos casos, el protagonismo del decreto se debe a la capacidad de ser un recurso normativo más que administrativo. Por otra parte, se requiere considerar si el sistema político contempla el poder del Parlamento para rescindir el decreto, la cantidad de votos necesarios para ello, y si esta acción conlleva al pronunciamiento de una ley alternativa interina.

Las competencias de política reservada son potestades constitucionales por medio de las cuales en ciertas áreas de las políticas públicas no se pueden presentar proyectos de ley ante el Parlamento a menos que se trate de una iniciativa emanada en el Ejecutivo, lo cual no restringe la capacidad del Congreso para modificar dicha iniciativa. Estas competencias responden a materia presupuestaria, aspectos de la política militar, creación de nuevos cargos públicos y las leyes concernientes a las políticas fiscales, arancelarias y crediticias.

La iniciativa presupuestaria extraordinaria constituye el procedimiento por medio del cual el Ejecutivo se encarga de definir y presentar el proyecto de ley sobre el presupuesto público anual, así como el margen de maniobra que posee constitucionalmente el Congreso para enmendar la propuesta presidencial.

El referéndum como recurso de poder, requiere comprender el proceso contemplado en la constitución política para su convocatoria, así como quiénes pueden hacer uso de él. Es decir, si éste es un recurso que además de la ciudadanía, puede ser convocado a voluntad exclusiva del Legislativo, o bien el Ejecutivo tiene capacidad de acceso a él sin un respaldo parlamentario.

> *"Un sistema presidencialista proporciona un Ejecutivo derivado del voto del elector entre opciones de política rivales y garantiza la claridad en torno a quién está a cargo del gobierno. Al mismo tiempo, al menos en casi todas sus concepciones, el presidencialismo garantiza que ningún agente sea soberano en el proceso de formulación de políticas, aumentando de este modo la estabilidad de aquéllas (lo que denominé la complejidad del status quo) y la transparencia".* **(Shugart 2001, p. 184)**

La conceptualización del sistema presidencialista a partir de estos insumos teóricos y en confrontación a la realidad política de cada Estado, requiere escudriñar el cuerpo normativo que tutela el tipo de relación y las reglas de juego entre el Ejecutivo y el Legislativo.

II. *Relaciones entre los poderes Ejecutivo y el Legislativo en la formulación de políticas públicas*

Al analizar las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo sobresale la relevancia de la vinculación existente entre ambos poderes en la formulación y aprobación de la iniciativa legislativa.

Si el Ejecutivo posee potestades de iniciativa legislativa, cuál poder constitucional tiende a dominar la agenda parlamentaria, en particular si el Legislativo se encuentra sumiso a las propuestas prevenientes de Casa Presidencial, o bien posee una capacidad efectiva y real de formular y aprobar las propias.

Para Mezey (1999, pp. 120-146), en una primera instancia hay que identificar el papel del Parlamento en la gestación de las políticas públicas y posteriormente definir su identidad con respecto al Poder Ejecutivo, a partir de los elementos normativos que expresan el "deber ser", sea la ingeniería constitucional o el reglamento legislativo, entre otros.

Esta comprensión de los marcos normativos se confronta con la praxis, lo cual permite clarificar el espacio de efectividad de las políticas públicas. Es decir, en un primer momento se requiere identificar la institucionalidad formal que faculta al Poder Ejecutivo a ejercer sus potestades legislativas, en una segunda instancia se debe determinar la efectividad según la composición de las relaciones de poder a lo interno del seno parlamentario. Finalmente, en un tercer escenario hay que analizar en un período determinado las iniciativas provenientes del Poder Ejecutivo y por fracción parlamentaria a efectos de identificar el grado de contribución en la agenda legislativa y el nivel de éxito que los actores poseen sobre estas.

Según Mezey (1999) cualquier evaluación de una institución política en la formulación de políticas públicas requiere comenzar por un análisis de qué se debe entender por una buena política, en un determinado sistema de gobierno, con sus características identitarias, siendo entonces los siguientes criterios temáticos fundamentales: *informada:* basarse en la mejor información disponible; o*portuna:* la política pública no debe ser diferida hasta el punto en que exacerbe el problema que pretende resolver, con consecuencias adversas al sistema político; *coherente:* debe ser compatible con otras políticas vigentes en el momento y no debe buscar objetivos internamente contradictorios; *eficaz:* diseñada para lograr los objetivos que se propone; *sensible:* debe satisfacer a los principales electorados a los que les importa y servir también a los intereses públicos más amplios aunque más difusos.

La construcción de la política pública en el marco estudiado se caracteriza por hacer mención a procesos, relaciones, decisiones y resultados, sin dejar de lado en ninguno de sus puntos la tensión, el conflicto, los acuerdos y la ejecución conforme a los recursos del poder con que cada uno de los actores implicados cuenta, directa o indirectamente.

La política pública representa un mecanismo de solución de conflictos sociales dentro del sistema político, puesto que se requiere de un liderazgo imaginativo para hacerle frente al gran número de intereses que presionan con sus demandas; se necesita de habilidad en el análisis partidista y capacidad para reestructurar las controversias políticas, para identificar intereses comunes a los distintos grupos que se encuentran enfrentados para alejar la noción

de controversias inútiles a favor de nuevas visiones e iniciativas. (Lindblom 1991, p. 79)

Esta situación se encuentra directamente condicionada a la capacidad del Ejecutivo de articular mayorías legislativas, así como de la oposición parlamentaria para generar consensos en la construcción de sus agendas alternativas. Además de contar con el apoyo para dar viabilidad a una política pública, se requiere de una capacidad técnica en su formulación, capacidad que no siempre tiene el Parlamento.

La eficacia de la elaboración de una política pública conlleva al cumplimiento de los objetivos propuestos, los cuales pueden estar expresados de forma subyacente para beneficiar a sus destinatarios reales, para lo cual el acceso, oportunidad, calidad y apropiación de la información en los tomadores de decisión es crucial.

En cuanto a las políticas de consenso deben ser analizadas sobre la base de su capacidad para alcanzar objetivos y determinar cuáles son los beneficiarios reales, dado que el proceso legislativo se halla más sesgado hacia el logro de acuerdos políticos que hacia una eficacia integral de las políticas públicas, que en definitiva representan la adopción de intereses y ámbitos específicos que por medio de la discusión legislativa, aprobación y adopción se transforman en valores supremos del sistema político.

Dicho proceso se caracteriza por la convergencia de múltiples actores sociales y políticos que pretenden impregnar sus visiones colectivas e ideológicas, reproduciendo posiciones que originalmente fueron específicas en abstracciones y simbolismos que de una forma u otra vienen a redefinir las prácticas políticas y el imaginario colectivo.

Si en las relaciones entre ambos poderes se concibe a la política pública como un mecanismo de mediación y negociación de los conflictos políticos, se requiere entonces establecer una diferenciación entre dos tipos de conflictos: el de intereses y el de valores, aspectos que en la praxis política se encuentran profundamente entrelazados en las relaciones entre el Poder Ejecutivo y la oposición parlamentaria[14]. (Aubert 1969, p. 282)

Mientras en el conflicto de intereses suele resaltarse la proximidad del Ejecutivo con la oposición parlamentaria y sus coincidencias en cuanto a necesidades, aspiraciones e intereses, en el conflicto de valores se tiende a mantener el posicionamiento y a fortalecer las polarizaciones entre ambos poderes, sean éstas ideológicas o sobre temas específicos

[14] El conflicto de intereses es producto de la escasez de recursos, lo cual impide la satisfacción de las partes y por ende la mutua competición que se expresa en la lucha por alcanzar las pretensiones propias. Sin embargo, las partes requieren encontrar fórmulas de negociación que coadyuven a un encuentro de intereses y posiciones que minimicen el riesgo de la mayor pérdida para ambas. En el conflicto de valores, el disenso es la principal característica, ya que las partes se encuentran en desavenencia en lo referente a la valoración de algún beneficio o carga, la cual marca una contraposición con el conflicto de intereses, puesto que muchos valores son irrenunciables, en especial cuando el espectro ideológico ejerce un peso predominante. Son los conflictos de valores y las decisiones que de ellos se desprendan aquellas que más poseen externalidades positivas o negativas sobre la población y el sistema político en general.

de la agenda legislativa, lo cual puede en la mayoría de los casos expresarse en situaciones de parálisis y bloqueo[15].

Mezey (1999, pp. 128-138) procura explicar los criterios que permiten satisfacer la optimidad de las políticas públicas y los intereses que en ellas se albergan, a partir del modelo por el cual el Parlamento protagoniza su gestión. El autor se basa en dos modelos: activista de la legislatura y representación de la legislatura.

El primero supone que la función de la legislatura es tomar la iniciativa, deliberar y decidir acerca de las políticas públicas, siendo su función primordial el dar respuesta a los grandes problemas de la agenda social y de las instituciones públicas. El Poder Ejecutivo es un colaborador del Parlamento en la formulación de políticas, pero el Legislativo mantiene su independencia y capacidad de innovación para emprender el acto creativo de la formulación de leyes, con o sin el liderazgo del primero.

El modelo de activista de la legislatura obliga entonces a la existencia de partidos políticos fuertemente institucionalizados y programáticos, capaces de ejercer una oposición política responsable y que a su vez cuenten con un marco normativo capaz de asegurarles no sólo el ejercicio de control político sino también la proactividad en la construcción y aprobación de la agenda parlamentaria.

La concepción de este modelo exigiría la existencia de gobiernos divididos en los cuales los partidos de oposición parlamentaria tengan la capacidad de articularse en coaliciones, o bien que el parlamento sea controlado por una bancada de oposición; incluso puede darse una situación en la cual la fracción del partido gobernante cuente con una mayoría de escaños, pero posea una amplia libertad de decisión en relación con el Ejecutivo.

El segundo modelo –de representación de la legislatura– parte de que el papel formulador de las políticas públicas pertenece al Ejecutivo y sólo secundariamente a la legislatura. De esta manera los legisladores influyen sobre las políticas a través de un vigoroso desempeño de actividades representativas, tales como expresar las demandas de los electorados y grupos, buscando soluciones a los problemas de los electores individuales y sirviendo de conductos entre las opiniones populares y los diseñadores de las políticas públicas. Bajo este modelo, lograr la modificación de las iniciativas del Poder Ejecutivo implica para el parlamento establecer los parámetros dentro de los cuales opera el primero, para ello la discusión de la agenda legislativa es fundamental, como la supervisión del cumplimiento de las políticas públicas adoptadas –control político–.

---

[15] De estos procesos se desprenden dos interacciones fundamentales desde la perspectiva de Aubert (1963, p. 33): cómo el disenso puede llevar a un conflicto de intereses, y cómo un conflicto de intereses puede ser transformado en disenso; es decir, cuando un conflicto de intereses es sometido a la ley, desde ese momento será formulado como un disenso, un conflicto de valor o creencia. Esta perspectiva parte que cuando el legislador ha de regular la situación originada por un conflicto de intereses, requiere posicionarse de forma tal que irá a privilegiar un interés sobre otro y desde ese momento, el interés privilegiado se convierte en un valor, institucionalizado en el marco normativo en detrimento de los valores que eran su oposición.

La naturaleza representativa de la legislatura significa que sus integrantes transmitirán al Poder Ejecutivo los problemas que electores individuales tienen con las políticas y por ende, se parte del precepto que trabajarán en la búsqueda de soluciones. Este modelo disuade al parlamento de verse como incubador y diseñador de políticas públicas, y en cambio le alienta a la discusión pública de las políticas y sus problemas, la identificación de las posibles soluciones, y el estricto control de la acción del Estado.

La tipología presentada por Mezey (1999) tiende a ser de carácter bipolar, en el sentido de concebir un carácter puro a cada uno de los modelos, quizás por basarse esencialmente en el sistema político estadounidense y de ahí generalizar hacia los sistemas presidencialistas. En la práctica es factible que el Ejecutivo se encuentre profundamente interesado en asumir el liderazgo de la agenda parlamentaria en aquellos temas sensibles a su proyecto de gobierno, si bien en muchos otros temas el liderazgo y las iniciativas quedan en un sentido libre tanto hacia su bancada como hacia la oposición parlamentaria.

III. *Construcción de las decisiones parlamentarias*

La toma de decisiones y la construcción de políticas a partir de las iniciativas de ley emitidas por el Ejecutivo o el Legislativo, trasciende las sesiones del plenario legislativo. El proceso va desde las reuniones y el nivel de disciplina parlamentaria a lo interno de las fracciones, hasta las negociaciones entre bancadas, y sus sesiones con los miembros del Directorio Legislativo, tanto para la adopción de la agenda, como para los debates y focos de discusión desarrollados en torno a las comisiones y subcomisiones parlamentarias.

La decisión parlamentaria implica por naturaleza un proceso constante de discusión y persuasión con procedimientos definidos por un reglamento legislativo –reglas del juego–. En él convergen múltiples intereses para la toma de decisiones y para la no toma de las mismas. Tampoco se puede obviar que la legitimidad de esta dinámica de decisión surge cuando una sociedad deposita su soberanía popular a través del sufragio en sus legisladores, por medio de la democracia representativa basada en el sistema de partidos políticos. Esta confianza ciudadana, respaldada con el proceso electoral, faculta a estos interlocutores políticos en el uso pleno de las potestades constitucionales del cargo electo, lo cual no excluye ni evita que alrededor de estos actores se construyan complejas redes de relaciones entre los intereses públicos y privados, así como entre los intereses particulares y los de la comunidad política.

Locke (1999, p. 125) afirma que siendo la alta finalidad de los hombres al entrar en sociedad el disfrute de sus propiedades en paz y seguridad, y constituyendo las leyes

[16] Se entiende por incidencia al proceso que contempla la realización de un conjunto de acciones políticas organizadas y dirigidas a transformar las relaciones de poder, cuyo propósito oscila entre generar cambios específicos o evitarlos, de forma tal que la decisión o no decisión beneficie al segmento de personas, organizaciones y representados que se han involucrado, directa o indirectamente, en dicho proceso. Estos cambios pueden abarcar tanto el ámbito público como el privado.

establecidas en esa sociedad el magno instrumento y medio para conseguirla, la ley primitiva y fundamental de todas las comunidades políticas es la del establecimiento del Poder Legislativo, al igual que la ley primera y básica natural, que debe regir incluso al poder de legislar, es la salvaguardia de la sociedad y cada uno de sus miembros –hasta donde lo permita el bien público–.

> *"En realidad el Parlamento no se entiende sino como la prolongación de la sociedad a la que se aúna a través del mandato representativo. La representación es el mecanismo perfecto de este ideario político. El mandato imperativo no sólo se encuentra legalmente proscrito, sino que resulta tan inevitable como innecesario en la medida en que el diputado, como ciudadano, participa de la opinión pública que forma el sustrato de la sociedad burguesa. (...) Se produce de esta manera –como lo señala DE VEGA– la integración del Parlamento en la estructura de la publicidad y la opinión pública burguesa y con ella una concepción de la asamblea que implica un triple colorario: en primer lugar, que el Parlamento es, ante todo, un órgano de la sociedad y no del Estado; en segundo lugar, que el Parlamento, en cuanto a instancia social, no tendrá otra finalidad que la de dar traducción política a la discusión y a la opinión forjada entre particulares y, finalmente, que el propio Parlamento compuesto por una minoría singularmente ilustrada, servirá de instrumento para patentizar, orientar y seleccionar, en un nivel más alto, la opinión pública social".*
> **(Terrón M., Javier 1995, p. 126)**

El ejercicio parlamentario es entonces la expresión representativa del poder ciudadano, en el cual la discusión social se articula en su correlato político a través de los legisladores, y se desprende como condición estructural de esta labor el hecho de estar matizada por constantes relaciones de poder e incidencia[16], las cuales no siempre se circunscriben exclusivamente al escenario legislativo.

Las relaciones de poder e incidencia están presentes en la construcción de la agenda parlamentaria con mayor fuerza cuando la definición de los temas reflejan la existencia de intereses antagónicos tanto a lo interno del Legislativo, como entre éste y el Ejecutivo, una situación que en ambos casos se encuentra susceptible a las pasiones coyunturales de uno y otro poder, ejerciendo una mutua influencia que no escapa de las presiones de otros sectores sociales, que logran amplificar sus posiciones por una serie de mecanismos como el cabildeo, los medios de comunicación y la opinión pública.

La construcción de las políticas públicas emanadas en el marco de interacciones de dependencia y separación entre el Ejecutivo y el Legislativo oscilan entre el conflicto y el consenso, interacciones que se expresan por una lógica en el uso del poder y la negociación, sea de forma simultánea o en ocasiones apremiando a una sobre la otra. La imposición de los intereses, a partir del ejercicio máximo de los recursos de poder sin abrirse a espacios

de negociación, es factible cuando se posee una capacidad real de decisión, sin dependencia alguna, al corto o mediano plazo, de otros actores parlamentarios.

La vocación al diálogo y la negociación se generan por el convencimiento propio de los actores o cuando la composición de las fuerzas así lo exige. Adicionalmente, la búsqueda de consensos puede derivar a un interés en diversificar el riesgo de decisión –cálculo político–, o ser el producto resultante de haber ejercido el poder sin una previsión de la capacidad de obstrucción, ejercida por otros actores parlamentarios.

La interacción política entre el Ejecutivo y el Legislativo puede generarse desde una institucionalidad formal o informal. La primera se encuentra tipificada tanto en la Constitución Política de la República de Costa Rica como en el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, donde se describen los márgenes de acción, dependencia y separación entre ambos poderes. La institucionalidad informal se deriva de la expresión en el uso y manejo del ejercicio del espacio formal, más otros recursos de poder propios de la funcionalidad específica del Ejecutivo y del Legislativo. De esta manera, el espectro de las relaciones entre ambos poderes, implica la creación de mecanismos de dependencia e influencia desde la institucionalidad informal, a partir de la composición y el liderazgo partidario que se posea, así como el uso y acceso a otras potestades ajenas a los ámbitos naturales de cada uno de ellos.

El sistema político costarricense puede caracterizarse por una cierta madurez democrática, alcanzada en gran parte por una era prolongada de un sistema multipartidista bipolar –bipartidista–, que coadyuvó a un aprendizaje y crecimiento histórico del proceso democrático y al desarrollo de adecuados canales de entendimiento entre el Ejecutivo y el Legislativo, proceso que se vio abonado por una cultura política pacifista y por una fuerte credibilidad social en la estructura electoral.

Este desarrollo histórico no hace inmune al sistema político costarricense de una serie de desafíos que atentan contra la calidad democrática, en especial en cuanto a la construcción de acuerdos parlamentarios, a partir de una creciente fragmentación del Legislativo y la complejidad que se genera en su interacción con el Ejecutivo para la concertación de decisiones trascendentales. En ese sentido, el fenómeno de la desafección política, producto de la desconfianza en los partidos políticos, es quizás uno de los principales retos que afecta la calidad de la democracia presidencialista y uno de los aspectos que más ha contribuido a una creciente representación parlamentaria multipartidista, modificando las estructuras tradicionales de entendimiento y de interacción de este poder y el Ejecutivo.

Esta visión simplificada del panorama político costarricense, demuestra que la construcción de la calidad democrática depende de la capacidad no sólo de avanzar en la formulación de procesos electorales más ágiles, sino que además es imperativo adoptar concepciones integrales que permitan el mejoramiento de las instituciones políticas, sea por el impulso de una mejor administración eficiente de la justicia, transversalización gubernamental de mecanismos de rendición de cuentas, despolitización de los entes estatales, mayor capacidad

de diálogo y negociación entre los interlocutores políticos y sociales, incorporación de espacios reales en la equidad de género, entre muchos otros avances necesarios.

Todas estas necesidades de transformación, como cualquier otra decisión política, parte de una realidad en la cual al inmediato o largo plazo va a generar el pronunciamiento de las fuerzas partidarias representadas en la Asamblea Legislativa. Si esta decisión requiere ser incorporada en una iniciativa de ley –sea para crear una nueva, modificar una ya existente, o bien, eliminar una ley vigente–, su discusión a pesar de gestarse en el seno parlamentario no omitirá la presencia del Ejecutivo, que de forma directa o a través de los diputados oficialistas estará luchando por la obtención de sus intereses.

> *"En la práctica, la fracción de gobierno o la mayoría parlamentaria, se ha convertido en una extensión del Poder Ejecutivo, en su mano derecha, no sólo coopera en la aprobación de las iniciativas legislativas promovidas por ese Poder, sino también, para defenderlo, sostenerlo y, en todo caso, para evitar cualquier tipo de fiscalización".* **(Solís, Alex 2002, p. 140)**

Asimismo, se debe considerar que los procesos de negociación y decisión derivados de las relaciones entre ambos poderes constitucionales conllevan al diseño de múltiples estrategias que son concebidas en condiciones de incertidumbre y de riesgo de decisión, por lo cual exigen amplios espacios de maniobra y adaptabilidad a las transformaciones de un entorno parlamentario volátil para lograr los objetivos y metas propuestas[17].

La negociación parlamentaria se encuentra matizada por un complejo espectro cromático de posiciones e intereses que en ocasiones se articulan o se contradicen, por lo cual las unidades últimas de decisión son tentadas –a pasar de la formulación de estrategias y definiciones de políticas públicas dotadas de algún componente técnico– a una "praxis" ambigua y confusa que se caracteriza por una dialéctica entre el componente analítico y el manejo político de la situación, sea premiando a uno sobre el otro, o bien a una sinergia entre ambos componentes.

Es el espacio parlamentario en donde se materializan las relaciones conflictivas entre el Legislativo y el Ejecutivo en la toma de decisiones, por lo que su estudio requiere analizar tanto las relaciones intra parlamentarias –aquellas que se gestan entre las fracciones legislativas– y las extraparlamentarias –relaciones del Poder Ejecutivo con su fracción oficialista y con las fracciones de oposición–.

Robert Dahl y Charles Lindblom (1971, p. 346) sostienen que el político es la encarnación humana de una sociedad negociadora en la misma medida en que puede serlo cualquier persona que desempeñe un determinado rol que puede extenderse desde el gobierno hasta

---

[17] Es a través de la constante construcción y adopción de supuestos que se estimula la proyección de fiabilidad de los insumos informativos, así como de las aparentes racionalidades y comportamientos sobre las diversas partes implicadas.

los negocios, los sindicatos, las universidades, entre otras organizaciones. Agregan que identificando originalmente como un individuo que concentra buena parte de su tiempo y energía en obtener cargos gubernamentales, la palabra que lo designa se utiliza comúnmente ahora para aludir a cualquier persona de cualquier organización cuya principal habilidad consista en su capacidad de ejercer control negociando alianzas. Esta es la habilidad política, o mejor dicho, la habilidad de lo político.

> *"Puesto que éste es un concertador de pactos, un negociador, no da con frecuencia órdenes. Raramente puede emplear controles unilaterales. Aun como jefe del Ejecutivo o funcionario del gabinete, pronto descubre que su control depende de su capacidad para negociar. Por lo tanto, puede ocurrir que el rol político tienda a ser ocupado por un rango de tipos de personalidad más bien distintos de los que uno encuentra en posiciones en las cuales el control unilateral es más pronunciado. (...) sin el trabajo del político una sociedad negociadora se disgregaría en una infinidad de partes separadas en conflicto –y las piezas se reunirían, sin duda, bajo el dominio de un fuerte líder jerárquico que logrará reducir la necesidad de que existan los políticos destruyendo la autonomía de las organizaciones sociales–. Puesto que algunas negociaciones son inherentes a la poliarquía, y puesto que el político desempeña el rol de negociador, el político, el negociador de alianza, es una parte inherente de la poliarquía".* **(Dahl & Lindblom 1971, p. 346)**

La negociación parlamentaria como instrumento para la toma de decisiones, parte de una concepción dialéctica entre arte y ciencia. A pesar de que para efectos analíticos puede ser escudriñada a partir de insumos teóricos de la Ciencia Política, en la práctica jamás se sujetará, ni parte exclusivamente, de criterios reglamentarios o por teorías determinadas, sino más bien de un amplio espectro de intereses y posiciones visibles o subyacentes que se encuentran en contradicción o aparente contradicción.

Dada esta realidad pragmática de la negociación parlamentaria, surge su concepción de arte, respondiendo a la necesidad de flexibilidad, paciencia, persistencia, calma, dominio interior, creatividad e imaginación, por parte de los actores involucrados. Es así como el ejercicio de la negociación consiste en la inteligencia del pensamiento, en la sutileza y habilidad de su aplicación. (Plantey 1980, p. 116)

Cuando el conflicto deja de ser administrado y conducido satisfactoriamente en la liberación de los niveles de tensión y presión, se provoca una escalada de fuerzas antagónicas que conlleva al deterioro de las relaciones. Bajo este escenario, la negociación se constituye en un espacio tendiente a calcular, maniobrar y disimular con el objetivo de modificar el comportamiento de la contraparte, sin reflexionar en la consecución de una solución mutuamente satisfactoria que permita la viabilidad operativa.

Desde esta concepción, la negociación es un proceso de intercambio de ideas y de desarrollo de alternativas, el cual incita o abre espacios de influencia hacia otros actores, para acceder en alguna medida a los juegos de poder parlamentarios, generándose un imaginario colectivo de las percepciones, posiciones e intereses regentes, que son expresados a través de la subjetividad del discurso político y de los medios de comunicación.

> *"Si nuestro objetivo no es mantener el status quo, sino modificarlo, la situación cambia. La diferencia entre amenazas disuasivas en apoyo del status quo y amenazas impositivas orientadas a cambiarlo, nunca se ha tomado en cuenta de manera adecuada. Esa diferencia de objetivos es de crucial importancia. Es mucho más fácil disuadir de la acción antes del comienzo que detener la acción en la mitad de su curso. Abstenerse de tomar una decisión es fácil. Tomar la decisión de iniciar un nuevo curso de acción es mucho más difícil. (...) En la mayor parte de las situaciones cometemos el error de centrarnos en nuestra elección en lugar de la elección de aquellas personas que debemos influir".* **(Fisher 1996, p. 227)**

Como muchas otras actividades, la parlamentaria posee un carácter de juego, puesto que los interlocutores pretenden conseguir algún objetivo, el cual no es posible sin actuar sobre el resto de las partes involucradas o en contra de ellas, actuación que se gesta a partir del uso y economía de los recursos involucrados, como del cálculo de una razonable relación entre coste y beneficio de las jugadas y de la participación en el juego.

> *"Cuando se trata de conquistar algo estimado como valioso y escaso es inevitable el recurso a algún tipo de juego; es decir, de actividad en la que participan otros jugadores, que tienen algo en común: coinciden en la ambición de conquistar y hacer suyo eso que es escaso y valioso, y están dispuestos a asumir riesgos y a ejecutar alguna jugada para obtenerlo; es decir, están dispuestos a participar en varios juegos".* **(Del Rey 1997, pp. 70-71)**

En los juegos parlamentarios surgidos en los procesos de negociación y decisión, cada participante intenta optimizar su comportamiento en escenarios en los que sus jugadas son sólo una de las variables que incide o influye en el desenlace, la cual depende del comportamiento de otros jugadores. En cada jugada hay algo de incertidumbre a propósito de las acciones de la contraparte, pues aunque se pueda desarrollar una expectativa razonable de que sus mensajes seguirán una orientación, en determinada agenda o manejo del conflicto político, la realidad es que son demasiadas las variables en cuestión para poder despejar toda la incertidumbre del caso.

IV. *El proceso de coaliciones políticas*

Según Touzard (1981, p. 66-75), las coaliciones pretenden ser un objetivo inmediato y no presupone un consenso profundo, de forma tal que cada miembro de la alianza preserva su identidad, y es así como en ellas reside el uso común de los recursos disponibles de cada miembro, de forma tal que ello faculte la obtención de la meta perseguida. El autor sostiene que existen principalmente dos tipos de coaliciones: la ganadora mínima –la defección de no sólo de sus miembros le impedirá ganar– y la ganadora menos costosa – constituida por la coalición ganadora mínima que posea un total de recursos lo más cercano posible al punto de decisión–.

Cuando un miembro puede elegir entre dos coaliciones ganadoras que procuran las mismas ganancias, opta por aquella en que la disparidad de recursos entre los miembros es menor, toda vez que existe una norma de proporcionalidad que hace que, dentro de una coalición, las ganancias se repartan a prorrata de los recursos iniciales aportados por cada miembro. Todas las previsiones concernientes a la formación de una coalición deberán tomar en cuenta el peso que cada uno de los miembros adjudica a dichas preferencias no utilitarias, siendo parte de los aspectos efectivos y subyacentes del conflicto.

Agrega Touzard (1981, p. 52) que la teoría de los juegos permite formalizar la estructura de una situación de conflicto, pretende ser una teoría formal y no depende de un caso en particular, sino que analiza la estructura del objeto en estudio. Un juego es una situación caracterizada por los siguientes elementos:

- al menos dos jugadores cuyos intereses están en conflicto;
- cada jugador dispone de una gama de elecciones posibles que se denominan estrategias;
- una partida consiste en una elección simultánea de una estrategia por parte de cada uno de los jugadores;
- una vez que cada uno de los jugadores ha escogido su estrategia, el resultado está determinado. Una matriz describe ese resultado, que depende de la estrategia elegida por cada uno de los jugadores;
- el resultado significa, para cada jugador, cierta ganancia o cierta pérdida, a las cuales cada jugador atribuye determinado valor, denominado utilidad.

En los juegos determinados por dos actores, que son los más simples, se perfilan las situaciones de conflicto y de colaboración. Para el autor, los juegos de "suma no cero" o de "motivación mixta", son los que permiten formalizar mejor la estructura de muchos conflictos, con la salvedad de que estos juegos y las decisiones óptimas en el marco de los mismos, no son modelos miniaturas de situaciones políticas reales ni de las decisiones que deberían adoptarse en ellas. Si bien la teoría de los juegos suministra los recursos de formalización, no es tratado de los conflictos sociales y políticos, dado que se limita a

situaciones en las que cada uno de los protagonistas conoce claramente las utilidades –preferencias– del otro, pero no existe una comunicación directa entre ambos.

Además, el cálculo político ético y la ideología, que siempre están más o menos presentes en los conflictos políticos, aportan nuevas variables a la situación, que la teoría de los juegos no puede tomar en consideración.

Para Kevin W. Hula (2002, pp.61-76), las preferencias de un grupo en cuanto a los incentivos influyen no sólo en su decisión de participar, sino también en su posición definitiva y su papel en una coalición. Es decir, los diferentes grupos que estructuran una coalición, asumen diversos niveles de responsabilidad, lo cual está íntimamente relacionado con las razones por las que se unen a la coalición, dado que su posición y papel dependen de la coincidencia de metas, prioridades y recursos particulares como grupales[18]

El núcleo o centro de la coalición está formado básicamente por los fundadores y otros grupos con vastos recursos que se unen a la coalición para alcanzar amplias metas estratégicas en las políticas públicas. Los miembros centrales se destacan por su disposición a invertir grandes recursos para promover la victoria total en los asuntos legislativos.

Los miembros del círculo más inmediato al núcleo se pueden concebir como los jugadores, que tienden a ser especialistas, que se unen a una coalición por razones tácticas; estos grupos están muy interesados en elaborar disposiciones específicas de la legislación en juego. Se caracterizan por su deseo de afinar los asuntos y están dispuestos a invertir en un nivel bastante alto de recursos para alcanzar sus metas específicas en las políticas públicas.

Un tercer grupo de miembros consiste en los periféricos, que tienden a pegarse al resto de la coalición para obtener incentivos que no tienen que ver con las políticas públicas, como la obtención de información o el beneficio de mantenerse en el grupo. En términos generales, apoyan las metas de la coalición y no desean invertir recursos significativos para lograr la victoria de la coalición. Pertenecer a la coalición es un fin en sí mismo.

---

[18] *"En un nivel empírico, la descripción de Heclo sobre la red temática es una "teoría de la falta de estructura" para la interacción de los grupos de interés que plantea una visión atomista de los grupos de interés como un conjunto de actores independientes, que interactúan de manera impredecible con base en las experiencias compartidas y en su conocimiento de los asuntos involucrados. Por atomista no quiero decir que Heclo describa a los grupos como actores políticos que no interactúan o que no cooperan entre sí. Por definición, una red se origina de la interacción. Sin embargo, según el modelo de la red temática, la interacción de los grupos no es –y según la premisa de Heclo debe ser, por su naturaleza misma– estructurada, precisa y definida.*
A diferencia del modelo del triángulo de hierro, que suponía relaciones cercanas, definidas y de largo plazo, una red temática está formada de grupos que van y vienen, de la misma forma que los hacen los temas, asuntos y debates específicos sobre las políticas públicas. Determinar con certeza quiénes son los miembros de una red temática es un contrasentido, ya que los individuos y los grupos bien informados flotan a través de las redes a medida que el interés en los asuntos mismos aumenta o disminuye (...)
Como el propio Heclo lo plantea, una: Una red temática... agrupa a un gran número de participantes con diferentes grados de compromiso mutuo o dependencia con respecto a otros en su entorno; de hecho es casi imposible decir dónde termina la red y comienza el ambiente externo... Los participantes entran o salen de la red de una manera incesante". **(Hula 2002, pp. 15-16)**

Las coaliciones son iniciadas con mayor frecuencia por organizaciones grandes que por las pequeñas y, aún más, por grupos que tienen un interés fuerte y amplio en un asunto legislativo en su dominio de política pública. En ese sentido, los nexos institucionales pueden constituir conductos efectivos para coordinar el intercambio de información y estrategia grupal.

Si las organizaciones están vinculadas estructural o institucionalmente no van a enfrentar grandes retos para encontrarse unas con otras –el primer problema de información para la coordinación–, y será menor el costo de descubrir sus preferencias –el segundo problema de información para la coordinación–[19]. (Hula 2002, p. 83)

Desde la perspectiva de las fracciones parlamentarias, entre mayores nexos existan entre sí, mayor será la viabilidad de poder entablar una coalición. Algunos nexos pueden ser desde la afinidad profesional o temática entre varios legisladores de distintas bancadas, el hecho de haberse encontrado en el Parlamento en anteriores períodos constitucionales, hasta la interacción propia en el marco de las comisiones legislativas.

[19] *Aunque los vínculos institucionales no se usan en cada asunto, su sola presencia crea un marco impreciso, pero generalmente estable, de relaciones con los sectores involucrados con esa política que pueden ayudar a conformar los modelos de la red temática. En muchos casos, los enlaces a nivel directivo y las coaliciones son, de hecho, factores sistémicos de estabilidad dentro de esferas fragmentadas de políticas públicas.*
Los grupos que son capaces de resolver el problema de la información a través de vínculos entre organizaciones, tienen una clara ventaja sobre las organizaciones sin relación, y que esta ventaja les permite llevar a cabo la acción colectiva de manera más eficaz, aunque en algunos casos los vínculos institucionales pueden, de hecho, ser suficientes para trascender la necesidad de pasar a la acción colectiva. Por lo anterior, los sectores de las políticas que tienen vínculos frecuentes en el nivel colectivo, son menos susceptibles de llevar a cabo una actividad de coalición a largo plazo. La paradoja es que los grupos con vínculos institucionales tienen una mayor capacidad para crear coaliciones políticas de largo plazo. Al contrario, los grupos con menos vínculos institucionales tienen más dificultades para establecer la coordinación, pero pueden necesitarla más". **(Hula 2002, p. 83)**

CAPÍTULO 2

Fragmentación, disciplina y cohesión parlamentaria: una mirada teórica

En la presente sección se expone una referencia teórico-conceptual tendiente a ser ampliada con el desarrollo analítico de los casos de investigación. Se parte de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, identificando la naturaleza de esta dinámica y cómo la disciplina parlamentaria se convierte en un concepto vertebral de estos procesos. Esta comprensión teórica, permite sustentar el análisis de las relaciones entre dichos poderes, en casos específicos, para comprender los resultados de estas interacciones en el proceso de elaboración de las políticas públicas y con ello elaborar una tipología de las mismas a partir de las dimensiones intra e interpartidistas.

Para Lipset & Rokkan (1992, pp. 235-236), los partidos políticos ayudan a cristalizar y a hacer explícitos los intereses contrapuestos, así como los contrastes y tensiones latentes de la estructura social, y fuerzan a la ciudadanía a aliarse entre sí por encima de las divisiones estructurales. De esta manera ejercen una función expresiva –elaboran una retórica para la traducción de los contrastes de la estructura social y cultural en exigencias y presiones para la acción o no acción–, pero además poseen una función instrumental y representativa –fuerzan a los portavoces de los diversos puntos de vista e intereses contrapuestos a llegar a acuerdos, a escalonar peticiones y a agregar presiones–.

Una expresión del dualismo unidad-diversidad de la región reside en que si bien todos los países latinoamericanos se caracterizan por el presidencialismo, los sistemas son distintos. Esto se fundamenta en gran medida en el supuesto de que el presidencialismo no es solamente un tipo de sistema de gobierno, cuyo conocimiento puede mantenerse dentro de los límites institucionales de carácter constitucional. (Nohlen 1998, p. 171)

Nohlen & Fernández (1998, pp. 111-125) parten de que el presidencialismo latinoamericano, en su origen, es un producto *sui generis,* resultado de varios componentes, tanto doctrinarios como empíricos, de la teoría y de la práctica de los procesos políticos, entre los que destacan: a) *doctrina de la separación de poderes versus tradición monárquica:* en un inicio se mezcló el ímpetu ideológico de la revolución política con la tradición monárquica constitucional inglesa y con el centralismo monárquico absolutista de los Borbones expresado en el orden colonial; b) *constitucionalismo versus autoritarismo:* tanto las raíces anglo-francesas como la norteamericana y la española fundamentaban en las nuevas repúblicas un orden constitucional. Gran parte del significado que tenía el constitucionalismo debía radicar justamente en el control del gobierno, esto es, el

Presidente[20]; c) *soberanía popular (nacional) versus gobierno oligárquico:* la contradicción más evidente entre la doctrina y la práctica política respecto al sistema presidencial latinoamericano, es en el de la representación política democrática.

Por tanto, los parlamentos tienen un poder muy restringido frente al Poder Ejecutivo. Así, la expresión soberana tiene una importancia menor, dado que puede ser que los diferentes grupos sociales aumenten su representación al parlamento, tanto por su creciente fuerza como por las transformaciones del sistema electoral, pero esos avances no tienen porqué expresarse simultáneamente en el gobierno[21].

Juan Linz (1994, pp. 3-87) plantea a finales de la década de los 80 una crítica hacia los sistemas presidencialistas, cuyos principales criterios se esbozan en torno a la doble legitimidad de los poderes Ejecutivo y Legislativo, originada por la elección independiente, la rigidez de ambos mandatos –ambos presentan una duración determinada en los marcos constitucionales–, así como por la dinámica suma cero que se deriva de la contienda electoral –el ganador se lleva todo–, entre otros aspectos.

A partir de Linz se tejen posiciones en contra, a favor y en algunas ocasiones intermedias. Para Shugart & Carey (1992, pp. 1-300), por ejemplo, la superioridad del parlamentarismo sobre el presidencialismo es relativa, como demuestra evidencia empírica centrada en series temporales.

Diversos autores han transformado algunas de las críticas de Linz en ostensibles virtudes del sistema de gobierno presidencial. Daniel Chasquetti (2003, pp. 319-321), sostiene que la rigidez de los mandatos era observada como un atributo de previsibilidad del régimen de gobierno; la tan criticada elección presidencial era considerada como un elemento de transparencia del sistema; y la doble legitimidad de los mandatos volvía a ser considerada, tal y como lo indica la teoría de gobierno presidencial, como un instituto que favorece la rendición de cuentas y los controles entre los gobernantes –*checks and balances*–.

---

[20] *"El liderazgo fuerte, personalista y ejecutivo, el caudillo o la norma bonapartista no sólo se permite, sino que se espera. Según esa tradición, el Presidente puede gobernar en un estilo de autoritarismo, pero no en forma autoritaria. Debe ser fuerte y paternalista, pero no un tirano. El Presidente sólo está parcialmente limitado por el Congreso, las Cortes o la Constitución; igualmente importante son tanto los derechos de los grupos corporativos o "fueros" para detener a una autoridad desenfrenada como las restricciones impuestas por la ley moral (...) el índice que usemos para medir los límites del poder presidencial debe, por consiguiente, tomar en consideración la ampliamente difundida aceptación del autoritarismo y la norma paternalista tanto como la fina línea decisoria que, a menudo, distingue el autoritarismo de formas inaceptables de tiranía y totalitarismo (Wiarda, 1985, p. 156)".* **(Nohlen & Fernández 1998, p. 114)**

[21] *"La costumbre latinoamericana para denominar al Presidente es hablar de 'Primer mandatario'. La expresión mandatario proviene de mandato, como se sabe, un término clave en la teoría y práctica de representación. El mandato tiene un origen de derecho privado, pero en su expresión política difiere de él en cuestiones fundamentales, como en su irrevocabilidad y en su carácter no-imperativo. Sin embargo, la cultura política latinoamericana, para el Presidente, ha fomentado un sentido distinto del mandato que para los parlamentarios. Para el Presidente, el mandato no sólo no sería imperativo sino que abarca un espectro de facultades no escritas y más amplias que las establecidas en las normas que lo fundamentan. Incluso se habla de 'mandatario' en los casos de regímenes autoritarios en los cuales no ha mediado ningún mandato electoral. El sentido de la representación 'nacional' es más fuerte en el Presidente que en los parlamentarios. En el caso de éstos se hace más fuerte en el Presidente que en los parlamentarios".* **(Nohlen & Fernández 1998, p. 115)**

Mainwaring & Shugart (2002, pp. 255-316), plantean la necesidad de redefinir las discusiones a partir de otras variables político institucionales, puesto que tantas diferencias pueden existir entre los sistemas parlamentarios y presidencialistas, como a lo interno de estos últimos.

Destacan la necesidad de comprender los sistemas electorales y los sistemas políticos, aspectos que ya venían siendo desarrollados por la Escuela de Heidelberg, a partir principalmente de los estudios de Dieter Nohlen (1992, 1998, 1999), así como la necesidad de adentrar las investigaciones en la polarización ideológica, la disciplina parlamentaria y la magnitud de las fracciones legislativas[22].

Chasquetti (2003, p. 320) expone que la ampliación del objeto de estudio y la formulación de nuevos métodos de análisis demostraron que la discusión sobre cuál es el mejor diseño institucional para la estabilidad democrática, exigía abordajes mucho más finos y complejos que los propuestos por Linz.

La naturaleza del sistema de partidos, en particular el número de estas agrupaciones, establece una diferencia fundamental en el modo como funcionan los sistemas presidenciales, ya que afecta la compatibilidad general entre el Parlamento y el Ejecutivo.

En un sistema multipartidista altamente fragmentando ningún partido tiene la mayoría, situación que puede ser problemática porque el presidente habitualmente tiene dificultades para formar coaliciones de gobierno confiables. La situación opuesta, en la que el partido del presidente posee firmemente la mayoría, no es necesaria ni siempre deseable, pero el presidencialismo usualmente funciona mejor si el partido del presidente dispone de un considerable contingente legislativo. (Mainwaring & Shugart 2002, p. 255)

I. *Presidencialismo y multipartidismo: incentivos coalicionales o el crepúsculo del sistema*

El presidencialismo se ve afectado por el grado de disciplina de los partidos políticos, ya que proporcionan mayor previsibilidad. Los partidos disciplinados también pueden obstruir las relaciones entre el presidente y el parlamento, cuando el primero no tiene la mayoría legislativa. Por tanto, la habilidad del presidente para implementar las reformas políticas a favor de las cuáles haya hecho campaña, es producto de la interacción entre los poderes formales que éste posee y la posición con respecto a los partidos representados en el Parlamento[23].

---

[22] *"Es necesario investigar más sobre las coaliciones gobernantes en los sistemas presidencialistas. Aunque hay razones para creer que tales coaliciones tienden a ser más frágiles que en los sistemas parlamentarios, hay factores institucionales específicos que afectan a la viabilidad de las coaliciones tanto en los sistemas parlamentarios como en los presidencialistas".* (Mainwaring & Shugart, 2002 p. 258 –nota al pie de página número tres–)

[23] *"(...) si el número de partidos y la naturaleza de la disciplina partidaria condicionan el funcionamiento del presidencialismo, entonces resulta significativo analizar los factores institucionales que moldean esos resultados. (...) un presidente puede tener grandes poderes formales, incluyendo el derecho a aprobar nueva legislación por decreto y, sin embargo, verse impedido de efectuar un cambio real por una Legislatura en la que su propio partido o bien tiene una minoría de bancas o, aunque posea un gran número, se encuentra profundamente dividido e indisciplinado".* (Mainwaring & Shugart 2002, p. 256)

Sartori (1996, pp. 70-71), a pesar de estar consciente de que el gobierno representativo debe representar, argumenta que en ocasiones la principal preocupación es la existencia de una representación justa e igualitaria –asignación de curules en proporción de los votos–; empero indica que los dos requisitos del gobierno no representativo, a saber gobernación y representación, pudieran maximizarse conjuntamente. En situaciones de fragmentación legislativa, la exigencia de gobernabilidad se ha sustentado a partir de las construcciones de coaliciones que aseguren adecuadas mayorías legislativas a los programas del Poder Ejecutivo[24].

Si bien las coaliciones de gobierno han sido el producto de la búsqueda de alternativas a los problemas que se derivan de la difícil combinación de presidencialismo y multipartidismo, los presidencialismos multipartidistas gobernados por coaliciones mayoritarias son formatos político–institucionales eficaces para el mantenimiento de la estabilidad democrática. De igual forma, los presidencialismos multipartidistas sin coaliciones de gobierno son verdaderamente problemáticos[25]. (Chasquetti 2003, p. 321)

La difícil combinación de presidencialismo con el multipartidismo expresada por Mainwaring, no genera necesariamente efectos perversos. Tampoco la representación proporcional en el Parlamento, que se mantiene en casi todos los países de América Latina, aun cuando se haya generalizado la elección presidencial mayoritaria con *ballottage* –mediante un segundo pronunciamiento ciudadano o arbitraje parlamentario–. (Lanzaro 2003, p.9)

Mainwaring & Shugart (2002) reconocen que además de la difícil combinación de presidencialismo con multipartidismo, existen otros factores importantes en la determinación de cómo funciona el presidencialismo, tales como la calidad del liderazgo, la naturaleza de los clivajes sociales y los conflictos políticos, el nivel de desarrollo y la cultura política, aspectos que sin duda alguna afectan la manera de funcionar de la democracia. A pesar de estos señalamientos, los autores apuestan a comprender la dinámica de las relaciones entre ambos poderes desde un abordaje institucional[26].

Juan J. Linz (1997, p. 124) expone que todos los regímenes dependen de los consensos que se alcancen para dar legitimidad a la autoridad adquirida mediante procesos democráticos, al menos durante los períodos entre elecciones y dentro de los límites de la constitución[27].

---

[24] *"Sin embargo, la verdad del asunto es que aquí tenemos que negociar un trueque y debemos sacrificar la representación del parlamento a la necesidad de un gobierno eficiente, que sería la solución inglesa, o bien sacrificar la función del funcionamiento a la función de la representación, –la solución del consenso de la que fuera pionero Arend Lijphart–, así que en esta presentación he desatendido la representatividad, no porque no esté consciente de ella, sino porque para mí, la gobernabilidad es, en casi todas las democracias, la prioridad de nuestro tiempo".* (Sartori 1996, p. 70-71)

[25] *"Por lo tanto, en mi opinión, la tesis de Mainwaring mantiene validez si se consideran únicamente los sistemas multipartidarios donde los presidentes no desarrollen estrategias de cooperación. Esto equivale a decir la combinación político-institucional más problemática para la democracia es indudablemente el sistema de gobierno presidencial combinado con un multipartidismo sin coaliciones".* (Chasquetti 2003, p. 327)

[26] *"Sin embargo, las disposiciones institucionales inciden sobre la naturaleza de la representación y ayudan o dificultan a los gobiernos democráticos en sus esfuerzos para gobernar de manera eficaz".* (Mainwaring & Shugart 2002, p. 291)

[27] *"En una última instancia, todos los regímenes dependen de la capacidad de los líderes políticos para gobernar, para inspirar confianza, para aceptar los límites de su poder y para conseguir un mínimo de consenso".* (Linz 1997, p. 124)

Entre las principales críticas señaladas a los sistemas presidencialistas destaca la afirmación de que estos contribuyen sistemáticamente a la producción de situaciones de estancamiento entre el Ejecutivo y el Legislativo, ello porque el presidente y la legislatura tienen mandatos separados fijos, como la impotencia del primero a ejercer el poder cuando carece de mayorías legislativas.

Stephan & Skach (1997, pp. 205-206), basándose en O´Donnell, reiteran que las características de la democracia delegada incluyen: presidentes que se presentan como si estuvieran por encima de los partidos; instituciones tales como el Congreso y un Poder Judicial que se perciben como una molestia y el tener que responder ante ellas se considera un impedimento innecesario; un presidente y su equipo que son el alfa y el omega de la política; y por último un presidente que se aísla de la mayoría de las instituciones políticas y de toda interacción y se convierte en la única persona responsable de su política[28].

La lógica del presidencialismo tiene una fuerte tendencia a producir: **(a)** presidentes que adoptan un discurso que ataca a las principales instituciones políticas –la legislatura y los partidos–, y **(b)** presidentes que cada vez tratan de dirigirse directamente al pueblo marginando a los grupos políticos y civiles organizados. (Stephan & Skach 1997, p. 206)

Bajo esta racionalidad, el presidencialismo carece de un sistema de incentivos para promover la cooperación y la articulación de coaliciones sustentables, como se dan en los sistemas parlamentarios. Incentivos que no sólo se dirigen hacia la cooperación de la oposición parlamentaria con el gobierno, sino también para que el gobierno se abra a procesos de diálogo, tolerancia y negociación constante con el Parlamento. Entonces, una de las paradojas de los sistemas presidencialistas parte de que sus partidos políticos son débiles y no tienen disciplina, por lo cual los legisladores se comportan en muchas ocasiones –especialmente cuando existe la reelección continua– de manera localista y de acuerdo a sus propios intereses[29]. (Linz 1997, p.79)

Según Linz, la posibilidad de convencer a los legisladores individuales, de producir un cisma dentro de los partidos, de distribuir prebendas y formar alianzas locales clientelistas, son aspectos que permiten a un presidente gobernar y llevar a cabo su programa sin una mayoría legislativa[30].

---

[28] *"Sugeriríamos que estas características de la democracia delegada de O'Donnell son algunas de las patologías predecibles que producen las múltiples lógicas del marco presidencial. Pensemos en lo siguiente: la democracia presidencial, debido a la lógica de su marco, produce siempre 1) presidentes que son elegidos directamente y 2) presidentes con mandatos fijos. La democracia presidencial con frecuencia produce: 1) presidentes que sienten que el mandato es personal, y 2) presidentes que no cuentan con mayorías legislativas".* (Stephan & Skach 1997, p. 206)

[29] *"Digo que es una de las paradojas porque estas características de los partidos y sus representantes hace posible que en sistemas multipartido (especialmente) funcione la presidencia. Un presidente sin una clara mayoría, en una situación de multipartido, con partidos ideológicos y disciplinados, tendría dificultad para gobernar, y todavía sería más difícil con una mayoría de la oposición en el congreso".* (Linz 1997, p.79)

[30] *"Los presidentes tienen que favorecer a los partidos débiles (aunque puede que desearan tener un partido fuerte propio si éste tuviese asegurada la mayoría en el Congreso). La debilidad de los partidos en muchas democracias latinoamericanas no sólo está por tanto relacionada con el sistema presidencial, sino que es más bien una consecuencia del sistema".* **(Linz 1997, pp. 79-80)**

Según esta argumentación, cuando el Poder Ejecutivo cuenta con una bancada sin mayoría, la probabilidad de conflicto entre ambos poderes será mayor, lo cual se agrava en situaciones en que institucionalmente no existen los mecanismos adecuados para superar el entrabamiento. Esta situación se complica ante una de las características naturales de los sistemas presidencialistas: ambigüedad para la identificación de responsabilidades entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo[31].

> *"(...) los sistemas presidencialistas están diseñados para alentar la dispersión del poder. El problema, que no es privativo de los sistemas presidencialistas pero asume en ellos algunos rasgos peculiares, es cómo crear un Ejecutivo fuerte y al mismo tiempo responsable [accountable] en términos democráticos. La dispersión excesiva del poder puede paralizar al Ejecutivo; la concentración excesiva socava la responsabilidad y los frenos y contrapesos. (...) Cuando se erosiona el apoyo parlamentario al presidente puede producirse un impasse, del cual típicamente tanto el Congreso como el presidente salen debilitados. (...) Cuando el Congreso no respalda al presidente, este último a menudo enfrenta dificultades para implementar sus políticas de modo coherente".* **(Mainwaring 2002, pp. 118-119)**

Morgenstern (2002) en su análisis de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y Legislativo en los sistemas presidencialistas latinoamericanos, señala que en términos del poder de decisión en las políticas públicas, las legislaturas pueden oscilar principalmente entre reactivas y proactivas[32]. La clasificación propuesta identifica tres posibilidades: **(a)** de origen, cuando la construcción y la caída del proceso, así como las responsabilidades que se derivan, recaen exclusivamente en quienes promueven la toma de decisiones[33], **(b)** proactiva, la cual constituye el impulso parcial o total de iniciativas, así como la construcción

---

[31] *"Cuando la reelección es posible, un presidente en el cargo que tiene una imagen negativa, paradójicamente puede tratar, con más o menos éxito, de evitar el juicio negativo transfiriéndolo al congreso, especialmente si éste estaba dominado por la oposición, pero incluso si su propio partido contaba con la mayoría. Justo antes de las elecciones puede proponer una legislación que el congreso rechace y puede pretender que si su política hubiera sido aprobada hubiera tenido éxito, un juego que un primer ministro con una mayoría no puede jugar. La división de poderes puede por tanto proporcionar una coartada en caso de fracaso. El congreso, incluso el partido del presidente en el congreso, puede entrar en un juego parecido, culpando al ejecutivo por no poner en práctica medidas que habían sido aprobadas o por no proponer las medidas necesarias para resolver los problemas. En resumen, con separación de poderes no es fácil exigir responsabilidades por la gestión".* **(Linz 1997, pp. 44-45)**

[32] *"(...) las capacidades que las constituciones asignan a los presidentes en materia legislativa. Aquí usualmente se distingue entre capacidades proactivas, como la de legislar por decreto, y las reactivas, como la capacidad de vetar la legislación (vetos que pueden requerir mayorías especiales para ser levantados por las legislaturas). Estas capacidades también incluyen los dominios de política 'reservados' a los presidentes y la capacidad unilateral de convocatoria a referéndum. Los 'dominios reservados' son las áreas en las que las legislaturas sólo pueden considerar legislación a iniciativa del presidente; por lo tanto, para legislar en las materias se necesita el acuerdo de presidentes y parlamentos. En algunos sistemas los presidentes pueden convocar referéndums sin necesidad de consentimiento de la legislatura, lo que también, en circunstancias apropiadas, puede fortalecer considerablemente los poderes legislativos de los presidentes. En los distintos sistemas presidenciales estas potestades pueden estar presentes, o no, de maneras muy variables. Son, en conjunto, las capacidades constitucionales de los presidentes sobre la legislación".* **(Achard & González 2004, pp. 290-291)**

[33] Por ejemplo los sistemas parlamentarios, donde una coalición es la responsable de una determinada política y con ello, eventualmente, se podría caer el gobierno o no. El término en el idioma inglés corresponde a *originative*.

colectiva de la agenda, y **(c)** reactiva, cuando lo que se pretende es frenar, total o parcialmente, una iniciativa o agenda, a través del veto[34].

Si el Parlamento no está impedido a legislar en las mismas áreas en que el presidente puede emitir decretos, entonces puede aprobar una ley que revierta o modifique un decreto presidencial. Así, sólo si el presidente tiene también poder de veto, el poder de decreto garantiza que el presidente dominará el proceso legislativo[35].

> *"Un presidente cuyos decretos son constantemente anulados es probablemente más débil que un presidente que tiene un poder de veto que requiere de una mayoría extraordinaria, dado que las opiniones de este último deben ser tomadas en cuenta para aprobar cada ley".* **(Shugart & Mainwaring 2002, p. 58)**

Entre los múltiples aspectos que permiten identificar una relación reactiva o proactiva, destacan el nivel de fragmentación y polarización ideológica de los partidos políticos, los poderes basados en la institucionalidad formal e informal del presidente, quién asume el liderazgo en la construcción, dirección y negociación de la agenda, la comprensión, manejo e influencia en los procedimientos parlamentarios, el nivel de organización parlamentaria –dinámica de las comisiones legislativa–, y el dominio burocrático[36].

Además de los poderes de veto y decreto, varios presidentes latinoamericanos tienen también el derecho de iniciativa exclusiva para las propuestas legislativas en ciertas áreas políticas. A menudo este poder exclusivo se extiende a algunos asuntos críticos, especialmente presupuestos, así como a la política militar, la creación de nuevas reparticiones burocráticas y a leyes sobre políticas tarifarias y crediticias. Es otra forma de poder reactivo, en el sentido siguiente: si los presidentes prefieren el status quo a cualquier otra alternativa que estimen que probablemente suscitará el apoyo de una mayoría a prueba de veto en el Congreso, pueden evitar todo cambio no introduciendo el proyecto de ley. La mayor parte de las constituciones latinoamericanas que contienen poderes de

---

[34] *"European parliaments are the primary examples of originative/reactive assemblies. The U.S. Congress and the assemblies of the U.S. states are the primary examples of proactive/reactive assemblies".* **(Morgenstern 2002, p. 414)**

[35] *"With respect to law-making powers, however, presidential systems are characterized by tremendous variations. One way to think of the law-making powers of the president is to analyze their ability to affect the legislative status quo. We refer to powers that allow the president to establish, or attempt to establish, a new status quo as proactive powers. The best example of a proactive law-making power is decree power. We refer to those powers that only allow the president to defend the status quo against attempts by the legislative majority to change it as reactive powers. The most familiar reactive power is the veto power".* **(Shugart & Haggard , 2001 p. 72)**

[36] *"La oportunidad de influencia de la oposición tiene por tanto mucho que ver con el tamaño del partido de la oposición en la Asamblea, así como la fragmentación del sistema de partidos de la oposición en la misma, en relación a la fuerza política del gobierno determinada en los mismos términos. Cuando el partido de gobierno goza de mayoría parlamentaria y actúa de forma cohesionada, la oposición puede tener muy poco impacto sobre el proceso de elaboración de las políticas públicas. (...) La naturaleza del sistema de comités de la Asamblea – relevancia, estructura y representación efectiva de la oposición en los mismos con respecto a los partidos gubernamentales– puede asimismo incrementar o reducir la capacidad de influencia de los partidos de oposición".* (García & Martínez 2001, p. 339)

introducción exclusiva, tienen también umbrales formales bajos para la superación de los vetos[37]. (Shugart & Mainwaring 2002, p. 57)

Precisamente, Shugart & Mainwaring (2002, p. 59) proponen un resumen de las constelaciones de poderes presidenciales sobre la legislación, según las constituciones latinoamericanas, en el cual se identifican cuatro variantes: potencialmente dominante, proactiva, reactiva, y potencialmente marginal.

Tabla N° 1

Resumen de las constelaciones de poderes presidenciales sobre la legislación en las constituciones latinoamericanas – Shugart & Mainwaring –

Autoridad legislativa del presidente, según la Constitución	Configuración de poderes
Potencialmente dominante	Decreto, veto fuerte, introducción exclusiva
	Decreto, veto fuerte
Proactiva	Decreto, veto débil, introducción exclusiva
	Decreto, veto débil
Reactiva	Veto fuerte, introducción exclusiva
	Veto fuerte
Potencialmente marginal	Sin veto

Cox & Morgenstern (2002, pp. 446-468) analizando la dinámica de las relaciones entre ambos poderes, destacan que existe un juego dinámico de vetos bilaterales el cual se produce a partir de las potestades constitucionales de cada uno, los recursos de poder desde la institucionalidad informal –metaconstitucionales– que puedan ser generados y la capacidad de anticipación de las reacciones del otro[38].

Linz (1997, p. 35), sin entrar en la complejidad de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en los distintos regímenes presidencialistas, indica que los peligros relativos del predominio de uno u otro, así como la capacidad de vetar o paralizar decisiones sobre legislación, responden a una legitimidad democrática dual, en la que ningún principio democrático puede decidir quién representa la voluntad popular en principio[39].

---

[37] *"Las prerrogativas de introducción exclusiva, entonces, se vuelven débiles a la hora de moldear el resultado en caso de que el presidente desee modificar el status quo –o tenga la obligación de enviar un proyecto de ley, como es el caso del presupuesto anual– si la mayoría legislativa puede corregir a gusto la propuesta y superar un posible veto con relativa facilidad. Estas disposiciones otorgan ventaja al presidente en situaciones en que el Congreso podría requerir iniciar algún cambio en las políticas, pero el presidente prefiere no someter la cuestión a debate y, por tanto, no introduce el proyecto de ley".* **(Shugart & Mainwaring 2002, p. 57)**

[38] *"Even if one continues to view the president as the central actor in the civilian-political universe, his anticipation of a (possible) legislative veto should in theory condition most of his actions. The optimal strategy for even the most autocratically minded president is not to pretend that the legislature dos not exist and propose whatever policies he likes, then react spasmodically when the legislature refuses its assent. Rather, the "cheapest" strategy will often be to cobble together as many legislative votes as possible purely on the merits, conserving other assets (such as pork and patronage) for securing any necessary marginal votes".* **(Cox & Morgenstern 2002, p. 446)**

[39] *"En este contexto es fácil que un presidente que encuentre resistencia a su programa en el legislativo movilice a la gente contra los oligarcas, reclame una auténtica legitimidad democrática y se la niegue a sus contrarios, y se enfrente a sus oponentes utilizando su capacidad de movilizar a sus seguidores en manifestaciones masivas".* **(Linz 1997, p. 35)**

> *"Entonces, en ausencia de todo principio lógico para definir quién realmente tiene legitimidad democrática, es tentador usar formulaciones ideológicas para legitimar el componente presidencial del sistema y deslegitimar a los que se oponen a él, transformando lo que es un conflicto institucional en conflictos sociales y políticos graves".* **(Linz 1997, p. 36)**

En este proceso, tanto el Ejecutivo como el Legislativo adquieren relevancia y protagonismo a partir de las reconfiguraciones de poder derivadas de cada proceso electoral, así como de las estrategias aplicadas para la obtención de mayorías legislativas, especialmente cuando se carece de estas[40]. Dicha dinámica se encuentra supeditada a las acciones y reacciones entre ambos poderes, donde converge el conflicto y el consenso, como expresión de las relaciones de pesos y contrapesos propias de los sistemas presidencialistas, en un entorno de fragmentación parlamentaria y polarización ideológica[41].

La secuencia de este juego asimétrico, cuyo dominio principal tiende a ser ejercido por el Ejecutivo, se caracteriza, según Cox & Morgenstern por lo siguiente:

(a) El Poder Ejecutivo propone su agenda –iniciativas–.
(b) El Parlamento, acepta, rechaza o modifica las propuestas del Poder Ejecutivo.
(c) En caso de que el Poder Legislativo modifique o rechace lo planteado por el Poder Ejecutivo, el presidente inicia un proceso de regateo, adopta acciones unilaterales o busca abrir camino sobre la capacidad de veto legislativo.

Para tales efectos, la búsqueda de apoyo del Ejecutivo puede ir desde la construcción de coaliciones en la formulación de la misma agenda parlamentaria, hasta la obtención de votos de la oposición en iniciativas específicas, a cambio del apoyo particular y específico en asuntos de interés de los legisladores de oposición *–pork and patronage–*.

---

[40] *"If parties are highly fragmented and poorly disciplined, or if the president's party is a minority in an ideologically polarized legislature, separation of purpose increases and, in turn, the potential for deadlock, instability, and balkanisation also increases. When compromise is used to ameliorate a separation of purpose among groups, presidentialism has the effect of expanding the range of interests that are consulted in the passage of new laws. New policies that do pass in such a system tend to be relatively stable because their enacting coalition consists of such disparate constituencies and so many veto games that future change is likely to be quite costly".* **(Shugart & Haggard 2001, p. 65)**
"Our starting point is simply to note that assemblies and presidents in Latin America are engaged in one or another of a distinctive subfamily of bilateral veto games. In games of this subfamily the policy process is asymmetric, in that (for the most part) only the president proposes". **(Cox & Morgenstern 2002, p. 448)**

[41] *"Los problemas que los presidentes hallaron en la búsqueda de apoyo para sus programas a menudo no emergieron a la superficie bajo la forma de vetos parlamentarios. En cambio, en su mayoría, los problemas aparecieron bajo la forma de la necesidad presidencial de asegurar una base amplia de apoyo legislativo antes de emprender la acción. El Congreso puede no aprobar las leyes, que el presidente quisiera ver aprobadas, puede aprobar las leyes que el presidente rechaza (aunque el presidente pueda vetar la ley con escasas probabilidades de que el veto sea anulado), y puede introducir modificaciones 'poco amigables' en proyectos de ley iniciados por el presidente".* **(Mainwaring 2002, p. 120)**

Las acciones unilaterales emanadas por el presidente, se dan ante la carencia de un apoyo legislativo significativo para su agenda, por lo que se recurre al poder de decreto, influencia en el sector burocrático[42], o cualquier otro recurso de poder desde la institucionalidad informal que permita satisfacer los designios del Ejecutivo. Las situaciones de parálisis en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo pueden darse, además de las características propias de la ingeniería constitucional de cada sistema presidencialista, por el diseño y prácticas de los mecanismos y recursos reglamentarios que condicionan la decisión legislativa[43].

Desde la perspectiva de la elección racional –*rational choice*–, Cox & Morgenstern (2002, p. 446) sostienen que las relaciones entre ambos poderes –reactivas o proactivas–, se encuentran condicionadas a la capacidad de anticipación de las reacciones, en especial del Ejecutivo, que procura lograr sus objetivos en un juego de mutuos vetos[44].

En ese sentido, destaca la capacidad del Ejecutivo en el ejercicio de los poderes de la institucionalidad formal e informal como instrumento, para superar la inexistencia de mayorías legislativas –*variación de usos de los poderes unilaterales*– o para la construcción de las mismas –*variación de usos de los poderes integrativos*–.

El primer tipo de poderes se define como la capacidad del Poder Ejecutivo de modificar o adaptar sus estrategias para hacer uso de sus poderes unilaterales, como instrumento para superar la falta de una mayoría legislativa, recurriendo a los límites del ejercicio de los mismos. Para tales efectos, hace uso máximo de las facultades y potestades que se encuentren bajo su tutela, sea para obtener los apoyos parlamentarios necesarios, o bien para eludir la influencia del Legislativo en un determinado asunto[45].

---

[42] *"(...) los poderes administrativos –constitucionales, legales– de los presidentes, incluyendo sus capacidades directas e indirectas para designar –y vetar– personal en las burocracias públicas. El patronazgo y las prácticas clientelistas, cuando existen, normalmente quedan en este rubro. También se incluye aquí las potestades de los presidentes para determinar directamente algunas políticas –policies– que no requieren intervención de las legislaturas (como ocurre en varios países, por ejemplo, con la fijación de los aranceles y el tipo de cambio)".* **(Achard & González 2004, p. 291)**

[43] *"(...) three factors can generate a gridlock situation. The first is a distribution of institutional power that does not assure the president the majority necessary to govern, and the second is the effects of decentralization in the legislative process and certain procedural mechanisms that create obstacles to decision making. Lastly, decentralized organization of political parties can also present important challenges to leadership by the president".* **(Mustapic 2002, 25)**

[44] *"By bargaining we mean that the president makes actual concessions in proposed policies in order to gain legislative acquiescence or "buys" votes with pork and patronage. By unilateral action we mean that the president emits decrees, use the rule-making authority of the bureaucracy, or uses other unilateral powers to implement as many of his desired policies as possible. By undermining the assembly's independence we mean that the president seeks to win the next legislative election (by fair or foul means), control the career paths of assembly members, and so forth".* **(Cox & Morgenstern 2002, pp. 448-449)**

[45] *"The logic behind this declining use of formal constitutional powers as the president's legislative support increases can be indicated by considering presidential strategy at three levels of assembly support: weak (the president faces a hostile majority in the assembly), medium (the president has a workable majority), and strong (the president has a large and subservient majority). When president faces a hostile majority in the assembly, he will often have no chance of implementing his policy goals via statutes. In these cases, his only recourse will be to take such unilateral action as he can manage, perhaps "pushing the envelope" of his powers in constitutionally provocative ways".* **(Cox & Morgenstern 2002, p. 451)**

En cuanto al segundo tipo de poderes –variación de usos de los poderes de integración–, se definen como el ejercicio de las facultades presidenciales que se integran entre sí, con las potestades de los ministerios e incluso con las de legisladores –sean oficialistas o de oposición–, con el objetivo de cimentar una base de recursos de poder para la toma o no de decisiones que permitan satisfacer determinados objetivos.

Entre los usos de poderes de integración, destacan los decretos de urgencia del Ejecutivo, en especial los casos que han de ir acompañados con un apoyo legislativo, sea para hacerlos efectivos o evitar el veto de los mismos. También en los casos en que el Ejecutivo lidera la presentación de iniciativas en procesos de convocatoria extraordinarios –sean por una calendarización propia del Parlamento, o bien porque un apoyo legislativo le faculta para ello–, puede promover una agenda de consenso con el Poder Legislativo, supeditando los intereses de la oposición parlamentaria a la aprobación de las iniciativas.

En suma, el nivel de apoyo legislativo con que cuenta el Poder Ejecutivo tiene un fuerte impacto en la estrategia de relación con el Parlamento, en particular sobre la agenda y la construcción de políticas que se pretenden implementar. Por tanto, la viabilidad del ejercicio del gobierno por parte del Ejecutivo, depende de su estrategia de interacción con el Parlamento, lo cual gira en torno a: **(1)** un gobierno a través del Parlamento y, **(2)** un gobierno alrededor del Parlamento[46].

Las relaciones entre ambos poderes se encuentran condicionadas a las estrategias adoptadas por cada uno de ellos. Sin embargo existe una amplia variedad en las posibilidades de articular el soporte legislativo requerido por el Ejecutivo, el cual se encuentra condicionado

Tabla N° 2

Estrategias de relación entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento **–Cox & Morgenstern–**

Estrategia presidencial	*Estrategias Parlamentarias*				
		Rechazo	**Regateo – negociación**	**Demanda de recompensas**	**Sometimiento**
	Toma de acciones unilaterales	Imperialismo presidencial, resistencia parlamentaria			
	Regateo – negociación		Coalición presidencial, producción parlamentaria		
	Compensación de resultados			Presidencia orientada nacionalmente, acción parlamentaria local	
	Dictatorial				Dominación presidencial, subordinación parlamentaria

[46] *"This overarching strategic decision about the optimal mix of statutory and nonstatutory effort in turn influences presidential tactics – which powers to use and how to use them. These tactics are also influenced by the president's institutional powers, and thus, even for presidents in similar circumstances, the tactics could reveal presidents who range form impotent to imperial (...)"* **(Cox & Morgenstern 2002, 453)**

a su forma de participación en el proceso legislativo y el poder sobre la agenda en la arena legislativa.

Para García & Martínez (2002, pp. 356-365), la valoración de la capacidad de influencia de la oposición parlamentaria permite establecer las estrategias que en ella se adoptan con respecto al gobierno: cooperación – confrontación por un lado, y *policy-oriented* vs *vote-seeking* por el otro.

Tabla N° 3

Estrategia de oposición con respecto al gobierno –García & Martínez–

Cooperación vs. Confrontación	A medida que se incrementa la capacidad de influencia de la oposición sobre el proceso de elaboración de políticas públicas, incremente el grado de confianza de la oposición en la actuación del ejecutivo, lo que podría ser asimismo un indicador de una actitud más cooperativa y menos confrontativa en sus relaciones con éste.
"Política orientada – Policy-oriented – vs. búsqueda de votos – Vote-seeking –.	Bajo mayoría gubernamental unificada –y un sistema de comités débiles–, los representantes de los partidos de oposición pueden hacer poco más que usar la legislatura como foro para movilizar la opinión pública. El punto de equilibrio –*trade-off*– emerge de la consideración de que un partido que mantiene una estrategia de "política de línea dura" –*hard-line policy*– incurre generalmente en conflicto con la de ampliar la base de votantes del partido. Cabría esperar que a medida que incrementa la capacidad de actuación de la oposición en el Parlamento, ha de adoptar una estrategia más de "política orientada" –policy-oriented–. A medida que disminuye esta capacidad, es más probable que los partidos de oposición utilicen su actividad parlamentaria simplemente como arena para la movilización de la opinión pública en la captación de votos.

En la medida que la institucionalidad y la estructura representativa de un orden político definen las exigencias que los actores políticos deben satisfacer bajo el punto de vista de la funcionalidad del proceso democrático, la configuración de los sistemas políticos demanda que los principales actores sean capaces de negociar y concertar compromisos. Las relaciones de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo surge desde el momento mismo en que el Presidente asume su cargo, o cuando se constituye una nueva legislatura. Es a partir de este momento que los actores políticos emergentes deben adaptarse a la composición partidaria reflejada en el Parlamento y a una agenda pública de interés por parte del Ejecutivo.

Es en la construcción de las decisiones en torno a la agenda del Ejecutivo, las pretensiones sobre ella y el impulso de las agendas propias de la oposición donde se entretejen las relaciones de poder, a partir de los posibles costos y beneficios vinculados con las estructuras de la institucionalidad formal e informal, aspectos que se expresan en una variedad de manifestaciones que oscilan entre la cooperación, la no cooperación y el bloqueo.

Estas relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo pueden ser analizadas en dos niveles. En primera instancia se encuentran los procesos de formación de gobierno en sentido estricto; es decir, del gabinete. Un segundo nivel, se constituye por las interacciones entre el gobierno y las fuerzas parlamentarias con respecto a las políticas públicas. (Thibaut 1998, p. 139)

Para Thibaut (1998, pp. 139-146) la primera dimensión corresponde a la formación de un gabinete compartido, mecanismo a través del cual el Presidente tiene la posibilidad de conseguir el respaldo político-institucional necesario para que su gobierno sea exitoso. De esta manera el autor, apoyándose en Octavio Amorim Neto, expone una posible tipología de conformación del gobierno.

Tabla N° 4

Tipología en la composición del Gobierno de Thibaut, basada en Amorin Neto

Gobierno presidencial partidario	Cuando un Presidente nombra a los miembros de su gabinete de entre las filas de su propio partido. En estos casos puede tener más o menos margen de maniobra con relación a su partido; es decir, el tipo de gabinete puede ser más "presidencial" o más "partidario".
Gobierno de coalición	Con dos o más partidos que, gracias a su cohesión y disciplina, aseguran el respaldo de sus parlamentarios para las políticas lanzadas por el gobierno.
Gobierno de cooptación parlamentaria	Cuando los partidos, por debilidad organizativa, falta de disciplina, fragmentación interna, etc., no son capaces de garantizar ese respaldo, aunque el Presidente trate de conseguirlo cooptando políticos de diferentes partidos en su gabinete.
Gobierno de cooptación extra-parlamentaria	Cuando el Presidente trata de conseguir el respaldo de importantes –poderosos– actores fuera del parlamento –ej. sindicatos o empresarios–, o bien formar un equipo puramente tecnócrata –o "no políticos"–.

Thibaut indica la necesidad de comprender a nivel de interacciones actuales en materia política entre presidente y parlamento, la estrategia principal promovida por el Ejecutivo con los actores parlamentarios[47].

Tabla N° 5

Tipología de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo; según Thibaut

Supremacía presidencial	Cuando el proceso de toma de decisiones es dominado por el Presidente sin intervención significativa de parte de los actores parlamentarios.
Relaciones coordinadas	Se acercan al modelo de "*checks and balances*" en el sentido de que el proceso de toma de decisiones es marcado por negociaciones entre actores gubernamentales y parlamentarios, y generalmente se llega a resultados que reflejan un compromiso entre diferentes posiciones.
Bloqueo	Cuando los actores usan sus respectivos recursos de poder primordialmente como veto, el Presidente no puede gobernar, pero la oposición tampoco logra influir en un sentido positivo en las políticas públicas.

Por tanto, cuando los presidentes toman en consideración la composición parlamentaria y las relaciones de mayoría dentro del Legislativo, en la formulación de sus gabinetes es más probable contar con una base de apoyo legislativa ampliada, con lo cual se puede mitigar el potencial conflictivo que se deriva del gobierno dividido. En situaciones en las que el Ejecutivo fracasa en la ampliación de su apoyo legislativo, sea por falta de disciplina

[47] *"¿Intentan llevar a la práctica su política de forma eminentemente decisoria y unilateral con el respaldo de los recursos de poder presidenciales –más o menos legales–, o intentan, en cierta manera, como moderadores comprometidos, lograr, según las circunstancias, la aprobación del parlamento para los proyectos gubernamentales a través de procesos de negociación? El modelo de las relaciones ejecutivo/legislativas resultante de ello también depende, naturalmente, de la capacidad de resistencia o disposición a cooperar o coordinar por los actores parlamentarios".* (Thibaut 1998, p. 140)

o debilidad organizativa de los partidos, se requiere organizar mayorías legislativas para cada política pública estratégica; es decir, caso por caso de forma aislada y estratégica. Por último, se desprende que cuando el Presidente organiza su gabinete y su agenda de políticas públicas sin considerar la fragmentación parlamentaria y la constelación de fuerzas de la misma, las relaciones entre ambos poderes tienden a estar caracterizadas por la confrontación y el desgaste que se expresa en bloqueos estructurales y, por ende, en una atrofia del accionar político[48].

> *"El modelo de las relaciones ejecutivo/legislativo no dependen en primera línea del instrumentario formal de poder del Presidente. Por supuesto, todos los presidentes –independientemente de si gobiernan o no con mayorías parlamentarias– hacen uso de los recursos que le asigna la Constitución para diseñar sus relaciones con el parlamento. (...) la realización de una supremacía presidencial en sentido estricto no depende preponderantemente de los recursos formales de poder del Ejecutivo, ni tampoco sólo de las dimensiones de la crisis como factor de legitimación de una práctica gubernamental decisionista. En este contexto parece desempeñar un rol muy importante el respaldo parlamentario –aunque sea latente– del partido del Presidente".* **(Thibaut 1998, p. 146)**

II. *Fragmentación parlamentaria: gobierno de coalición o coaliciones coyunturales*

Dada la dinámica de los sistemas presidenciales, se puede concebir que bajo aquellas situaciones en las cuales el partido de gobierno posee una fuerte mayoría parlamentaria, las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo serán más fluidas, que cuando no la tiene.

Para Mainwaring & Shugart (2002, p. 57-58) una fragmentación partidaria significativa causa problemas de relación al Poder Ejecutivo con el Parlamento, dado el poco apoyo con el que puede gozar para el impulso de sus iniciativas, así como da mayores opciones a la oposición legislativa de exigir su propia agenda y llegar a un entrabamiento del Parlamento.

Esta situación, indican los autores, obliga al Ejecutivo a confiar en la construcción de coaliciones; a pesar de que éstas tienden a ser más frágiles en los sistemas presidencialistas por dos razones[49]:

---

[48] *"Los factores de influencia más importantes que inciden sobre la configuración de las relaciones ejecutivo/legislativo vienen caracterizados por los sistemas de partidos. En este contexto son especialmente importantes los aspectos de la institucionalización y la polarización".* **(Thibaut 1998, p. 145)**

[49] *"Estos problemas en la formación de coaliciones interpartidarias estables hacen que la combinación del multipartidismo fragmentado con el presidencialismo sea problemática y contribuya a explicar la escasez de democracias presidencialistas multipartidistas establecidas por largo tiempo".* (Mainwaring & Shugart 2002, p. 259)

- Mientras que en los sistemas parlamentarios las coaliciones partidarias se forman después de la elección y comprometen a las partes, en los sistemas presidencialistas habitualmente se crean antes de la elección y no comprometen a las partes más allá del día de la elección[50].

- En algunos sistemas presidencialistas el compromiso de los legisladores individuales de apoyar un acuerdo negociado por el liderazgo del partido no es seguro, es decir, el hecho de que un partido forme parte del gabinete no implica necesariamente un apoyo partidario disciplinado para el Poder Ejecutivo, tal y como ocurre en los sistemas parlamentarios[51].

Cuando la fragmentación partidaria es menos pronunciada, la necesidad de formar coaliciones disminuye, y aunque el Poder Ejecutivo puede no gozar de una mayoría parlamentaria, su partido con certeza será uno de los principales, controlando una porción legislativa significativa[52].

Además de la relevancia del nivel de fragmentación de partidos, existe otro criterio a considerar en las relaciones entre el Ejecutivo y el Parlamento, se trata de la viabilidad para construir coaliciones coyunturales o de mayor sostenibilidad, siendo la proximidad político-ideológica un factor determinante en la atomización de los conflictos entre ambos poderes.

Para Mainwaring (2002, p 85-89) los esfuerzos presidenciales por obtener un amplio apoyo coalicional han sido con frecuencia exitosos. Agrega que, *ceteris paribus*, la formación de coaliciones es probablemente menos confiable en los sistemas

---

[50] *"Dada la separación de poderes que presentan los sistemas presidencialistas, un acuerdo entre los partidos puede referirse sólo a asuntos del parlamento sin una implicación que comprometa las relaciones entre los partidos y el presidente. A su vez, aun cuando varios partidos pueden apoyar al mismo candidato presidencial durante la campaña electoral, ello no asegura su apoyo una vez que el ganador asume el cargo. Y aunque los miembros de varios partidos con frecuencia participan en los gabinetes, los partidos como entidades colectivas no son responsables del gobierno. Los partidos o los legisladores individuales se pueden unir a la oposición sin hacer caer al gobierno, de manera tal que los presidentes pueden concluir sus mandatos con escaso apoyo del Parlamento".* **(Mainwaring & Shugart 2002, p. 258)**

[51] *"Una disciplina débil refuerza la inestabilidad del apoyo legislativo a la política gubernamental. Por el contrario, en la mayoría de los sistemas parlamentarios, los legisladores individuales tienden a apoyar al gobierno salvo que su partido decida no continuar en la alianza gubernamental. En este último caso, los legisladores se arriesgan a hacer caer el gobierno y perder sus bancadas en nuevas elecciones si no apoyan al gobierno".* **(Mainwaring & Shugart 2002, p. 258)**

[52] *"Esta situación debería mitigar el problema de los reclamos competitivos de legitimidad entre el Parlamento y el Ejecutivo puesto que muchos legisladores tienen interés en el éxito del presidente. Si bien pueden surgir conflictos entre la Legislatura y el Ejecutivo, éstos tienden a ser menos graves que cuando una mayoría abrumadora de legisladores se opone al presidente. Tales conflictos pueden incluso ser saludables para una mayor ventilación de los temas que es a veces posible en los sistemas parlamentarios con una limitada fragmentación del sistema de partidos, en los que las disputas dentro del partido o entre los miembros de la coalición pueden significar la caída del gobierno".* **(Mainwaring & Shugart 2002, p. 259-260)**

presidencialistas que en los parlamentarios. Un gobierno multipartidario en un sistema parlamentario difiere en tres sentidos de un gobierno presidencialista multipartidario:

(a) Los presidentes en general son más libres que los primeros ministros a la hora de destituir ministros y reorganizar el gabinete. Esta autonomía presidencial forma parte de un dispositivo institucional más abierto que puede llevar a una falta de apoyo legislativo estable, pues así como los presidentes están menos atados a los partidos, también los partidos están menos atados a los presidentes[53].

(b) En los sistemas parlamentarios los legisladores individuales están más o menos inclinados a apoyar al gobierno a menos que su partido decida salirse de la coalición gubernamental, ya que los miembros del Parlamento corren el riesgo de perder sus escaños en nuevas elecciones si no logran sostener al gobierno; en el sistema presidencialista el hecho de votar contra un proyecto de ley no somete a los miembros del Congreso a la prueba de nuevas elecciones.

(c) En los sistemas parlamentarios, los partidos miembros de la coalición gobernante son corresponsables de gobernar; por lo cual en estos se generan mayores incentivos en la construcción de coaliciones intrapartidarias en comparación con los sistemas presidencialistas.

Lanzaro (2003, p. 11) indica que el régimen presidencialista[54] presenta márgenes considerables de flexibilidad y de productividad, mediante capacidades de gobierno, ingenierías institucionales y relaciones de partido que adoptan distintas formas[55].

> *"Las trayectorias del presidencialismo latinoamericano, y especialmente sus nuevas constelaciones, a su modo, y a pesar de las carencias subsistentes, más allá del juicio que puedan merecer los resultados sustantivos, las orientaciones económicas y los efectos sociales de las políticas aplicadas, exhiben virtualidades que lo dejan mejor parado en el cotejo con el parlamentarismo y tienen en buena medida consecuencias*

---

[53] *"Los presidentes asignan posiciones ministeriales en parte para asegurarse bases de apoyo político. Pero dado que su apoyo partidario no es completamente confiable, los presidentes cambian con frecuencia la composición partidaria del gabinete en un esfuerzo por ampliar o modificar sus apoyos. El desafío de ensamblar una coalición estable se agrava a causa de que los partidos 'atrapatodo' son comparativamente indisciplinados; en consecuencia, lo líderes partidarios no pueden cumplir los acuerdos que realizan. En verdad, con independencia del sistema de gobierno, la indisciplina partidaria conspira contra la construcción de coaliciones estables".* (Mainwaring 2002, 89)

[54] Dentro de sus propias estructuras institucionales, con las rigideces que se le imputan y aún en combinaciones difíciles como las que puede generar el multipartidismo, navegando por los mares agitados de la transición política y de las reformas estructurales.

[55] El autor destaca la importancia de analizar los desempeños presidenciales y la representación parlamentaria dentro del engranaje de las diversas atenuaciones de los sistemas presidencialistas, específicamente comprender las dinámicas de competencia y cooperación entre gobierno-oposición; es decir, *"(...) los frenos y contrapesos, que son propios de la matriz presidencial y se complican en escenarios de multipartidismo, sabiendo que estas combinatorias dificultosas encuentran en muchos casos vías productivas, con el alineamiento en bloques partidarios, la gramática de compromisos y las coaliciones políticas".* **(Lanzaro 2003, p. 12)**

valorables para el desarrollo de la democracia y los oficios de gobierno".
(Lanzaro 2003, p. 11)

Desde esta perspectiva, según sea la matriz institucional básica y los movimientos de coyuntura en los que obra la productividad política, la configuración de la agenda y de los ejes de conflicto, la gestión de gobierno, el patrón de cooperación y de competencia de los partidos y de los otros participantes, en ciclos de moderación y en ciclos de polarización, en ejes de compromiso, patrones de alianza y las fórmulas de cooperación, se pueden focalizar las relaciones nodales entre el Ejecutivo y el Parlamento, pasando desde luego por las facultades de ambos poderes, el régimen electoral y el sistema de partidos.

Como lo demuestra Deheza (1998, p. 151-169), los gobiernos de coalición no son una condición única y exclusiva de los sistemas parlamentarios, así como tampoco de los sistemas presidencialistas que carecen de mayorías legislativas[56].

El riesgo que corre el Ejecutivo al formar una coalición es el de perder la autonomía y el control, dado que los miembros de ésta pueden interferir en los designios del presidente u obstruir el proceso de instrumentalización de las políticas públicas, en especial en los casos de coalición de gobierno, donde la oposición obtiene puestos en el gabinete.

Mientras, las principales bancadas de oposición parlamentaria enfrentan en los sistemas presidencialistas una ausencia de incentivos para cooperar con el partido del presidente en el ámbito del poder legislativo, básicamente por dos razones. En primera instancia, si la oposición coopera y el resultado es exitoso, los beneficios político-electorales serán para el partido de gobierno, con lo cual entrarán en desventaja. En la segunda, si la cooperación fracasa el costo político-electoral se diluye entre las partes involucradas, quedando en situación positiva aquellos partidos de oposición que desistieron de formar parte de la coalición. (Linz 1997, pp. 52-58)

> *"El carácter de suma cero que el juego político tiene en los regímenes presidenciales se ve forzado por el hecho de que los ganadores y perdedores están definidos por el período del mandato presidencial, una serie de años durante los cuales no hay esperanza de modificar las alianzas, de ampliar la base de apoyo gracias a grandes coaliciones de unidad nacional o de emergencia, de disolución y nuevas elecciones, en situaciones de crisis, etc. Los perdedores tienen que esperar cuatro o cinco años, sin acceso al poder ejecutivo y por tanto a la posibilidad de intervenir en la formación de los gobiernos, y sin acceso a la oportunidad de repartir toda suerte de*

[56] *"En el sistema presidencial la formación de las coaliciones de gobierno son el resultado del cálculo estratégico de sus miembros. Tanto el Presidente como los partidos que deciden formar una coalición o ser parte de una lo hacen según los beneficios que pueden obtener. Estos beneficios son tangibles e intangibles. El beneficio tangible que el Presidente recibe es el apoyo que obtiene del Congreso, mientras que para los partidos los beneficios tangibles son los recursos de los ministerios que están a su disposición. Los beneficios intangibles hacen referencia a la oportunidad que tienen los partidos de participar e influir en el proceso de toma de decisiones".* (Deheza 1998, p. 165)

ventajas y puestos entre sus correligionarios. El juego de suma cero aumenta los embates en una elección presidencial tanto para los ganadores como para los perdedores, e inevitablemente aumenta la tensión y la polarización". **(Linz, 1997, pp. 54-55)**

Según Lujambio (2003, p. 261), a pesar de ser razonables los criterios de Linz, no toman en cuenta que no todos los partidos políticos en este tipo de régimen tienen ambición presidencial a corto o mediano plazo[57]. Entonces, en los sistemas presidenciales existe la posibilidad de constituir gobiernos de un partido mayoritario y de un partido minoritario, gobiernos de coalición minoritaria, de coalición mínima ganadora y de larga coalición. En el caso de los gobiernos de coalición estos pueden darse antes o después del proceso electoral.

El primer tipo se define según la cantidad de legisladores de la bancada oficialista; del segundo al quinto en función a la construcción de coaliciones, donde se destaca que el tipo de larga coalición responde a situaciones en que el objetivo logra obtener el respaldo de dos tercios del total del Parlamento[58].

Deheza (1998, p. 162) argumenta que una mayoría de presidentes sin apoyo legislativo significativo deciden mantener el mismo status y no formar coaliciones de gobierno post-electorales con la oposición, con lo cual las coaliciones se entretejen más a partir de iniciativas específicas y aisladas. La respuesta quizás se encuentra en que la proporción minoritaria que tiene el Presidente en el Congreso inhibe la formación de coaliciones.

En los gobiernos estrictamente minoritarios y con una minoría menor a la sustancial[59], para los presidentes será más beneficioso permanecer con el estatus minoritario que formar coaliciones de gobierno.

Las coaliciones del Ejecutivo con partidos de oposición pueden darse en situaciones en las que el primero se ubica en un umbral crítico minoritario; es decir, cuando tienen una

---

[57] *"La probabilidad de tener partidos con fuerte ambición presidencial será mayor si el sistema de partidos presenta una fragmentación moderada y menor si experimenta una fragmentación externa. Un partido de oposición que percibe posibilidades reales de ganar la presidencia en las próximas elecciones tiene, ceteris paribus, menos incentivos para cooperar que un partido que está en un proceso de crecimiento o simplemente sigue estrategias de supervivencia".* (Lujambio 2003, p. 261)

[58] *"La primera explicación instrumental con la que se puede partir sobre la formación de coaliciones post-electorales es la necesidad de revertir el estatus minoritario para obtener una mayoría en el Congreso. La mayoría en el Congreso es necesaria puesto que las leyes, el presupuesto y las propuestas del Ejecutivo deben ser aprobadas allí"* (Deheza 1998, p. 162)

[59] Strøm lo define como el *substantive minority governnment*, cuando el gobierno recibe un apoyo por encima del 40 por ciento pero no es mayoritario (Strøm 1990, p. 63). Chasquetti (2003, p. 348) indica que el porcentaje de curules obtenidas ha de ser superior al 45 por ciento.

[60] *"En los casos en que el (los) partido (s) del Presidente es pivotal pero no es el más grande en el Congreso, los costos pueden ser mayores si decide compartir el gobierno porque el Presidente pierde el control de los asuntos del Estado ya que la elaboración y ejecución de las políticas del gobierno no dependen exclusivamente de su dominio ni de su partido sino que están supeditadas a los partidos miembros de la coalición".* (Deheza 1998, p.163)

representación inferior al 45 por ciento del total de los escaños legislativos. Existen tres explicaciones para los casos en que los presidentes no forman coaliciones (Deheza 1998, p.162). La primera, que el partido del Presidente tiene una minoría sustancial en el Congreso. El gobierno posee un porcentaje "viable" que le permite formar alianzas *ad hoc* con distintos partidos para aprobar cada propuesta en el Congreso[60].
La segunda cuando la intención de formar coaliciones la tiene el Presidente, pero los partidos con representación en el Congreso se niegan a participar en el gobierno. Esto se da especialmente cuando existen diferencias programáticas o ideológicas que no permiten llegar a acuerdos.

Como última explicación, el Presidente preferirá mantener el estatus minoritario en el gobierno porque, como se ha mencionado, los costos de compartir el gobierno pueden ser mucho más altos que los beneficios que pueden obtener.

En cuanto a la lógica que alberga la construcción de las coaliciones post-electorales en situaciones que el gobierno posee mayoría legislativa, lo cual en principio podría ser visto como una fórmula subóptima o irracional, Deheza (1998, 164-165) identifica cuatro razones posibles[61]:

- La necesidad de formar gobiernos de unidad nacional o consensuales para superar los desafíos mayores para la democracia y / o restaurarla.

- La necesidad que tienen los gobiernos para contar con mayorías extraordinarias para aprobar grandes proyectos políticos –principalmente reformas constitucionales o iniciativas que exigen varias votaciones con mayoría calificada–.

- La necesidad que tienen los presidentes de asegurar apoyo mayoritario en el Congreso, debido a que existen partidos altamente indisciplinados que no permiten al Ejecutivo contar con la totalidad de los votos de los miembros de la coalición.

- La necesidad de incorporar a más de una tendencia en el Ejecutivo, dando así al Presidente una mayor flexibilidad y capacidad de introducir en el Congreso –para su aprobación– políticas de diferente orientación.

---

[61] *"La participación real de los miembros de la coalición en la formación de las políticas del gobierno dependen del grado de influencia de los miembros del gobierno, del grado de autonomía del Presidente o del grado de sujeción a los compromisos que ha adquirido el Presidente al formar la coalición. (...) En los casos en que las políticas han sido proyectadas por un grupo restringido de ministros y/o consejeros sin la participación de los miembros de la coalición, las controversias generalmente no se resuelven en el mismo gobierno, sino que los partidos miembros de la coalición en desacuerdo utilizan la arena parlamentaria para (re) negociar las políticas (...)"* (Deheza 1998, p. 168)

III. *Fragmentación y disciplina parlamentaria: el Talón de Aquiles del presidencialismo*

Mainwaring & Shugart (2002, pp. 265-279) toman posición al argumentar que evitar sistemas partidarios altamente fragmentados es deseable para el presidencialismo, pero que esta situación se encuentra marcada además por la forma en que se den las elecciones presidenciales y legislativas; es decir, si se llevan a cabo al mismo tiempo y el presidente es elegido por una mayoría simple, es probable que el sistema de partido esté dominado por dos grandes partidos, mientras que cuando las elecciones legislativas no se llevan a cabo simultáneamente se esperaría que el número efectivo de partidos fuera tres o más, si se utilizan distritos de gran magnitud.

Agregan estos autores, que cuando el presidente es elegido en segunda vuelta por mayoría absoluta, el número efectivo de partidos sería tres o más, si se utiliza una gran magnitud de distritos y sin tomar en cuenta el ciclo electoral.

Siguiendo esta argumentación, el nivel de fraccionamiento legislativo implica una mayor pluridad de actores en la toma de decisiones, lo cual, dependiendo del nivel de contingente legislativo con que cuenta el partido de gobierno, los distanciamientos político-ideológicos entre las bancadas y los sistemas de incentivos para las coaliciones, pueden minar las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Por tanto surge otro elemento fundamental en la arena parlamentaria y es el nivel de disciplina de las bancadas, tanto en sus interacciones como a lo interno de las mismas[62].

De lo anterior se desprende que el nivel de disciplina partidaria afecta el grado en que el Ejecutivo puede confiar en los líderes de las bancadas legislativas para la aprobación u obstaculización de una determinada iniciativa –según sea el interés–. Cuando la disciplina es débil hace más difícil mantener relaciones estables con el Legislativo –así como entre bancadas–, puesto que a pesar de los acuerdos entre los jefes de fracción, existe la posibilidad de que a lo interno de las respectivas bancadas se resistan a cumplirlos.

---

[62] *"Cuando hablamos de disciplina partidaria, tenemos en mente un fenómeno simple: legisladores del mismo partido votando juntos casi todo el tiempo. Incluso los partidos indisciplinados, los legisladores del mismo partido en general votan juntos, pero esto es porque muchos temas legislativos son relativamente consensuales dentro y fuera del partido. Incluso con partidos comparativamente indisciplinados, es importante evitar estereotipos que confunden: bajo estas circunstancias, las denominaciones partidarias son, a pesar de todo, indicadores significativos de la mayoría de las inclinaciones de los políticos. Sin embargo, en los temas que dividen a la legislatura como un todo, con frecuencia los partidos indisciplinados se ven divididos. Definido de esta manera, un partido disciplinado no tiene por qué estar bien organizado, bien institucionalizado, o ser programático, aunque es más probable que lo sea que un partido indisciplinado. Tener partidos moderadamente disciplinados facilita la construcción de partidos bien organizados y de un sistema de partidos institucionalizado, pero no es una condición suficiente".* (Mainwaring & Shugart 2002, 279)

[63] *"Con partidos disciplinados, el presidente no tiene que negociar una nueva coalición ad hoc para cada propuesta legislativa, con la resultante necesidad de distribuir patronazgo para lograr apoyo. Creemos que es deseable que haya un gran núcleo de asuntos en torno a los cuales el apoyo del partido pueda darse por sentado. De esta manera, los presidentes pueden negociar primordialmente con los líderes partidarios, reduciendo el número de actores involucrados en las negociaciones y simplificando así el proceso. Ellos pueden contar con que los líderes partidarios en general son capaces de asegurar los votos de la mayoría de los representantes de sus partidos, y hay así una mayor previsibilidad y transparencia en el proceso político. Hay mayor probabilidad de que los acuerdos y coaliciones interpartidarias en la Legislatura y en el gabinete afecten a un conjunto amplio de temas más que a una sola ley; y la negociación ad hoc sobre políticas específicas es necesaria en general sólo frente aquellas propuestas que podrían ocasionar grandes cambios en el status quo".* **(Mainwaring & Shugart 2002, p. 280)**

Esta situación puede provocar un Poder Ejecutivo incapaz de impulsar una agenda mínima, o bien desarrollar un proceso de negociación para cada iniciativa. Pero si las fracciones se encuentran divididas a lo interno, mayores serán los interlocutores participantes –o que pretendan impulsar sus respectivas agendas– en la negociación parlamentaria[63].

En caso de que el Ejecutivo se encuentre en una situación de gobierno dividido, en la que un partido o una coalición estable de oposición tiene una mayoría parlamentaria, una disciplina partidaria extrema le traerá dificultades para lograr acuerdos interpartidarios; si el liderazgo del partido dominante busca ser obstruccionista, entonces los legisladores individuales están obligados a seguir dicha línea, en caso de existir una severa disciplina.

Asimismo, si los miembros individuales tienen una relativa libertad para actuar al margen de una determinada línea de obstrucción al Ejecutivo, algunos podrían ser convencidos de abandonar dicha posición y apoyar las de la bancada oficialista en iniciativas específicas. Por tanto, el grado en que los miembros de una delegación parlamentaria votan como bloque o en forma independiente, depende del nivel de relación de tres características básicas de las reglas de acuerdo con las cuales se convierten en candidatos y son elegidos: control de selección de los candidatos, control del orden en el cual son elegidos dentro de una lista partidaria, y la repartición de los votos entre los candidatos de los partidos. (Mainwaring & Shugart 2002, p. 282)

Chasquetti (2003, pp. 327-332) expone que los presidencialismos multipartidistas con coaliciones de gobierno son estructuras político-institucionales aptas para el mantenimiento de la estabilidad democrática, los cuales dependen fuertemente de los niveles de disciplina que se tejan a lo interno de las coaliciones. Su hipótesis parte del asocio de un conjunto de variables: modalidad de gobierno –coalición mayoritaria–, presentada como una variable independiente; la estabilidad democrática, como variable dependiente; y la combinación político-institucional; es decir, el presidencialismo multipartidista que surge como una variable interviniente.

Por modo o modalidad de gobierno el autor define el formato gubernamental que determina un tipo específico de relación entre el Ejecutivo y el Legislativo[64], siendo las variables la negociación y la mayoría legislativa que indican las modalidades de gobierno que un presidente puede alcanzar[65].

---

[64] *"En los presidencialismos, al momento de conformarse el gobierno, no sólo existen negociaciones horizontales entre los partidos, sino también interacciones de tipo vertical entre el presidente y los partidos representados en el parlamento. Esta negociación bidimensional está condicionada no sólo por las reglas de juego y los incentivos básicos de los partidos políticos, como los cargos, las políticas y los votos, sino también por la necesidad presidencial de conseguir una mayoría estable en el Legislativo. Cabe señalar que cuando decimos mayoría legislativa nos referimos al control de al menos el 45 por ciento de las bancadas parlamentarias. (...) el presidencialismo tiende a mejorar su desempeño cuando el presidente cuenta con un contingente legislativo mayoritario (mayoría del 50 por ciento). Sin embargo, la superación de la barrera del 45 por ciento coloca al presidente en situación beneficiosa para el ejercicio gubernativo, pues de esa forma queda en condiciones de acceder a la mayoría absoluta de la cámara mediante el acuerdo con uno o varios socios menores".* **(Chasquetti 2003, p. 328)**

[65] Suelen ser cinco: gobierno de partido mayoritario, de partido minoritario, de coalición mayoritaria, de coalición minoritaria y apartidario. Se entiende por coalición gobernante un conjunto de partidos políticos que acuerdan perseguir metas comunes, reúnen recursos para concretarlas y distribuyen los beneficios del cumplimiento de esas metas. (Chasquetti 2003, p. 329)

El indicador aplicado para estabilidad democrática consiste en determinar si los titulares del Ejecutivo y del Legislativo culminan o no sus mandatos constitucionales, definición que parte del supuesto de que los gobernantes son electos mediante comicios competitivos y bajo un régimen de garantías constitucionales. Para el autor, la posibilidad de interrupción de los mandatos puede estar dada por un golpe de estado, la renuncia del presidente, un *impeachment* –juicio político– contra el presidente y la clausura del congreso por parte del presidente. (Chasquetti 2003, p. 330)

Por último, la variable combinación político-institucional articula a su vez dos variables claves: el régimen de gobierno y el sistema de partidos. En la primera se parte del régimen presidencialista y en la segunda el autor aplica una interacción entre la tipología de Sartori ajustada a la consideración del número efectivo de partidos (NEPP), de Rein Taagepera y Markku Laakso.

> *"Según Sartori, un sistema de partido predominante se caracteriza por el hecho de que un partido obtiene reiteradamente una mayoría parlamentaria. Un sistema bipartidista es aquel donde un partido obtiene una mayoría y gobierna solo, a pesar de que los partidos puedan alternarse en el gobierno. Un sistema multipartidista moderado se caracteriza por contar con una baja polarización ideológica y con no más de cinco partidos relevantes. Finalmente, el sistema multipartidista polarizado es aquel que cuenta con una alta polarización y con más de cinco partidos relevantes".* **(Chasquetti 2003, p. 330)**

Tabla N° 6

Clasificación de los sistemas de partidos –*según D. Chasquetti*–

Sistema de partidos	NEP
Partido predominante	NEP < 1,7
Bipartidista	1,8 > NEP < 2,4
Multipartidismo moderado	2,5 > NEP < 3,9
Multipartidismo polarizado	NEP > 4,0

Fuente: **(Chasquetti 2003, p. 330)**

Por tanto, es más probable un Poder Ejecutivo con mayores apoyos legislativos en condiciones de multipartidismo moderado que en un escenario de multipartidismo polarizado o extremo, pues en el segundo caso los presidentes tienden a ser mucho más débiles en términos políticos, lo que constituye un riesgo para la estabilidad democrática.

Chasquetti (2003, p. 345) coincide con Manwaring & Shugart (2000) al indicar que el presidencialismo brinda estímulos para romper las coaliciones, dado que ello no entraña riesgos para el Ejecutivo. En los sistemas parlamentarios, la salida de uno o varios partidos del grupo supondría una crisis ministerial y una caída del gobierno. En el presidencialismo,

la salida de uno o varios partidos deja como saldo a un presidente en minoría, que necesariamente tiene que completar el mandato fijo previsto en la Constitución.

Juan J. Linz (1997 p. 45) expone que la división de poderes puede proporcionar una coartada en caso de fracaso del mandato del Ejecutivo, puesto que el Parlamento –incluso la bancada de gobierno– puede entrar en un juego de endoso de responsabilidades, dada la legitimidad dual del sistema, culpando al Ejecutivo de no poner en prácticas las medidas aprobadas, o en contraposición, el Ejecutivo responsabilizando al Parlamento por la no adopción de las medidas oportunas[66].

Para Linz (1997, pp. 79-81), a pesar de que se puede argumentar que en los regímenes presidencialistas se dan sistemas de partidos débiles y con poca disciplina, aunado al hecho de que los representantes se comportan en ocasiones de manera localista y de acuerdo con sus propios intereses, más bien esta es una de las características del sistema de partidos y sus representantes que hace posible en el caso de un sistema multipartido –especialmente– el funcionamiento de la presidencia[67].

Una política multipartidista o la tendencia hacia este tipo de política genera en los sistemas presidenciales dos respuestas: **(a)** una política exclusivista en la cual los dos partidos principales tratan de evitar la entrada de otros partidos, repartiéndose el poder y modificando las reglas del juego, o **(b)** reformas constitucionales dirigidas hacia una coparticipación o hacia un cuasi parlamentarismo.

Alonso Lujambio (2003, pp. 251-280), en su reflexión en torno a los desafíos del sistema presidencialista mexicano[68], identifica como un componente en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo los poderes informales del presidente. El autor, basándose en Jeffrey Weldon, indica que estos poderes informales del presidente se deben a arreglos institucionales y a consensos de la élite política, cuya combinación lleva a una delegación de poderes en el partido oficial hacia el líder del propio partido. Estos poderes del presidente derivan de esta delegación de autoridad sobre la toma de decisiones.

---

[66] *"En resumen, con separación de poderes no es fácil exigir responsabilidades por la gestión. En un sistema parlamentario, el partido que tenga la mayoría, o incluso una coalición estable de partidos, puede ser presentado ante los votantes como responsable, en tanto y siempre que los votantes no excluyan en principio un voto por partidos en la oposición".* **(Linz 1997, p. 45)**

[67] *"Un presidente sin una clara mayoría, en una situación de multipartido, con partidos ideológicos y disciplinados, tendría dificultad para gobernar, y todavía sería más difícil con una mayoría de la oposición en el congreso. Es la posibilidad de convencer a legisladores individuales, de producir un cisma dentro de los partidos, de distribuir prebendas y formar alianzas locales clientelistas, lo que permite a un presidente gobernar y llevar a cabo su programa sin una mayoría. La idea de un sistema de partido más disciplinado y responsable está estructuralmente en conflicto, si no es incompatible, con el puro presidencialismo (obviamente, no con un presidencialismo con un primer ministro o con el semipresidencialismo o semiparlamentarismo francés)".* **(Linz 1997, p. 79)**

[68] Específicamente sobre los desafíos de dicho sistema político al encontrarse inmerso en una situación de gobierno dividido; es decir, cuando el Poder Ejecutivo no cuenta con mayorías legislativas.

Según esta teoría, los poderes de la institucionalidad informal –metaconstitucionales– del presidente son una función de cuatro condiciones necesarias, ninguna de las cuales es suficiente por sí sola, y cuya combinación genera la existencia de un hiperpresidencialismo:

- Un régimen constitucional de separación de poderes.
- Se requiere de un gobierno unificado; es decir, un gobierno no dividido.
- Se necesita disciplina parlamentaria en el partido de gobierno.
- El líder del partido hegemónico ha de ser a su vez el titular del Poder Ejecutivo

La disciplina parlamentaria que el Ejecutivo obtiene de su bancada se deriva de la expectativa de los legisladores por consolidar su carrera política y, por ende, de la delegación del poder en el mandatario. Pretendiendo, además, obtener luego el beneplácito de los recursos de poder que se derivan del Ejecutivo en asuntos de intereses particulares de los parlamentarios.

En sistemas presidencialistas en donde no se permite la reelección continua del legislador como del mandatario, supone que una vez entrada la campaña electoral, la obediencia de los legisladores será hacia el candidato presidencial de su partido –cuando existan posibilidades reales de acceder el poder–, con miras a obtener una carrera política en algún puesto del Poder Ejecutivo.

De la misma manera, la disciplina parlamentaria lograda con fracciones parlamentarias, cuyo caudal electoral no es significativo para la contienda presidencial, pero cuyo interés es la captación del voto parlamentario, avanzada la campaña electoral necesitarán distanciarse del partido de gobierno y marcar diferencias con el Ejecutivo –a pesar de que los frutos de la coalición han sido positivos para las partes–, situación que puede agravarse aún más cuando existe la reelección continua de los legisladores.

> *"No es lo mismo para un partido delegar poder en el presidente, sabiendo que de cualquier modo se conservará el poder, que delegarlo en el entendido de que mantenerse en el poder o perderlo depende en buena medida de lo que el presidente hace en ejercicio de sus funciones. La delegación de poder al presidente está en discusión cuando se percibe que las decisiones de gobierno pueden llevar al partido a perder el poder, porque las elecciones (federales, estatales, municipales) ya cuentan".* ***(Lujambio 2003, p. 256)***

En resumen, es a través de la disciplina parlamentaria que las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo se hacen más estables, aún en casos en que la oposición parlamentaria posee un dominio supremo sobre el Legislativo, situación que complica la construcción de la agenda por parte del Ejecutivo, principalmente si el presidente decide no abrirse a

procesos de negociación. Pero cuando estos ocurren y se dan acuerdos sostenibles –sea en función de una agenda– o coyunturales –sobre aspectos específicos de la agenda–, se genera certeza en cuanto al comportamiento parlamentario.

Por el contrario, la indisciplina parlamentaria favorece las relaciones clientelistas y el uso de recursos para el patronazgo con el fin de asegurar el apoyo individual de los legisladores. *"La decisión individual de abandonar la disciplina de partido ante asuntos de primer orden puede no tener retorno y ser tomada particularmente cerca del final de la Legislatura, con base en expectativas claras sobre el resultado de la próxima elección presidencial, de modo que se minimice la incertidumbre acerca de las consecuencias de cambiar de filiación partidista en términos de una exitosa carrera política futura".* **(Lujambio 2003, pp. 262-263)**

Cuando el Poder Ejecutivo no posee mayorías legislativas, los procesos de tensión no sólo se dan entre ambos poderes, sino a lo interno de las fracciones parlamentarias, siendo ejes medulares la cohesión negociada y la disciplina. Por tanto, un mayor índice efectivo de oposición parlamentaria exige una situación de responsabilidad de la fracción de oposición, lo cual a su vez es más difícil, puesto que las posibilidades de ganar el próximo período electoral pueden ser mayores, y de ello se deriva la necesidad individual de los legisladores de afianzar su imagen y potenciar su carrera política.

En situaciones de amplia fragmentación de partidos en el Parlamento, existe la posibilidad de una mayor conformación pluripartidista en los puestos del Directorio, así como en comisiones legislativas estratégicas. Aunque la obtención de estos puestos puede derivarse de coaliciones parlamentarias, el ejercicio individual de las potestades que de ellos se derivan, crea un sistema de incentivos para que el legislador, desde su carácter individual, logre sus intereses, o estos formen parte de la negociación tendiente a la construcción de su carrera y proyecto político, el cual puede coincidir o no con los intereses de su bancada.

Otro elemento que afecta la disciplina parlamentaria, lo constituye su espíritu de cohesión, y el cómo el entorno se acopla al mismo. Por ejemplo, si la disciplina parlamentaria de una fracción de oposición se ha albergado históricamente ante un discurso anti-bipartidismo, y si llega al Poder Ejecutivo un partido político naciente, el cual además tiene una fuerte proximidad ideológica con el primero, entonces este cambio en el espectro político puede generar disonancias entre los miembros de esa bancada de oposición[69].

[69] *"Cuando los presidentes son populares, generalmente dominan a sus partidos, y los partidos y políticos se identifican con el gobierno para disfrutar de la influencia del prestigio gubernamental y para maximizar su propio acceso al patronazgo. Cuando un presidente es impopular, el mantenimiento de una coalición se vuelve problemático. Distanciarse del gobierno es una forma de eludir las repercusiones negativas de la identificación con un presidente incapaz e impopular".* (Mainwaring 2002, p. 92)

IV. *Sistema de gobierno, sistema de partidos y sistema electoral: una necesaria relación*

Dieter Nohlen (1999, p. 49) parte del estudio de los sistemas de gobierno en estrecha vinculación con el contexto social y político-estructural en el cual tienen que operar concretamente. Plantea un enfoque muy escéptico con relación a los rendimientos posibles de un análisis puramente teórico y/o cuantitativo.
Este enfoque implica no rechazar por principios el sistema político que sea –presidencialismo o parlamentarismo– sino evaluar los problemas de funcionamiento de un cierto sistema de gobierno, percibido como un conjunto de elementos institucionales y político-estructurales.

Los sistemas electorales poseen múltiples funciones, principalmente la optimización de la representación, la gobernabilidad y la participación, así como las interrelaciones existentes entre sistemas electorales, sistema de partidos y tipos de sistemas políticos, siendo el sistema de partidos un factor decisivo respecto a los resultados que exhiben y las apreciaciones valorativas que merecen los elementos institucionales. (Nohlen 1999, p. 5)

Para Nohlen (1999, pp.1-135) esta interrelación –sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos– no se plantea de forma homogénea en sus tres componentes, ya que los conceptos de sistema de gobierno y sistema electoral se relacionan de manera asimétrica con el concepto de sistema de partidos.

La primera expresión es la capacidad de la variable sistema de partidos para ofrecer alternativas en el proceso de construcción o reforma institucional. Asimismo, mientras que la decisión de los actores políticos o constitucionales define la elección de una determinada forma de gobierno de un sistema electoral específico, la concretización de una determinada configuración del sistema de partidos no depende de la decisión de los actores políticos o constitucionales, sino más bien de factores históricos y socio-culturales que no admiten el mismo grado de intervención voluntaria de los actores para su transformación **(Monsalve & Sottoli 1999, p. 157).**

La segunda expresión de la asimetría se constituye a partir del estatus de la variable sistema de partidos frente a las otras dos variables, puesto que está esencialmente en función de las decisiones político-institucionales tomadas previamente acerca de la forma de gobierno y del sistema electoral[70].

Por lo tanto, se trata de comprender entre múltiples factores cómo les va a los partidos durante el proceso de votación y del efecto estructurador que esa relación adquiere sobre

[70] *"Las características del sistema de partidos existente influyen en el proceso de conformación de un orden institucional a tres niveles: en la elección de una institucionalidad determinada, en el comportamiento subsecuente y en los efectos de las instituciones políticas elegidas. Así, dicha variable -sistema de partidos– es descrita como vínculo entre la dimensión histórica y las estructuras sociales, por un lado, y los factores institucionales, por el otro".* (Monsalve & Sottoli 1999, p. 157)

la situación decisoria del elector, de los partidos –internamente– y sobre el sistema de partidos, así como sobre la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Estos niveles pueden ser afectados por el momento de las elecciones para los diversos órganos –ninguna o baja simultaneidad– , y más allá de la cuestión sobre los posibles efectos de la misma o desigual duración del mandato –baja simultaneidad–, se encuentra el problema de cuál es –desde el punto de vista político-constitucional – la mejor solución con relación a las estructuras político-partidistas existentes, la capacidad del desempeño gubernamental frente a las demandas políticas al sistema de gobierno, o sea, la gobernabilidad. **(Nohlen 1992, p. 6)**

Nohlen (1992, pp. 12-16) indica que en lo referente a las condiciones en el sistema de partidos para la formación de mayorías parlamentarias partidistas, se deben diferenciar los resultados de las visiones generalizadas. Asegura que en los sistemas de partidos aproximados al bipartidismo –dos grandes partidos junto a numerosos partidos menores– forman un muy buen supuesto previo para el logro de mayorías parlamentarias absolutas por parte de un solo partido, lo cual resulta ser casi inevitable por lo que no ha de sobreevaluarse este resultado aún cuando pueden darse situaciones bipartidistas en presencia de sistemas de representación proporcional, con esta consecuencia inherente de que en las elecciones se obtienen mayorías parlamentarias partidistas.

Otro factor importante que condiciona la formación de mayorías partidarias en los sistemas de partidos es la volatilidad, cuya dimensión –grande o pequeña– puede tener diversas causas, las cuales van a tener presentes factores no institucionales en la discusión de las variables que fundamentan las situaciones de mayorías partidistas –el problema de temas y candidatos en sistemas presidenciales que no conocen la posibilidad de reelección del gobierno en ejercicio–.

Las observaciones empíricas llevan desde un ángulo comparativo a dos tesis respecto a los sistemas tripartitos y bipartidistas. En sistemas tripartitos bien estructurados con volatilidad escasa, resulta muy difícil alcanzar la mayoría parlamentaria absoluta para un solo partido, a diferencia de las elecciones presidenciales, donde con el procedimiento del *ballotage* se logra la mayoría absoluta para un candidato.

Por el contrario, en sistemas pluripartidistas no muy estructurados con alta volatilidad, la formación de mayoría por un solo partido resulta posible, incluso más probable que en un sistema tripartito.

Así, la volatilidad ejerce una función de variable de evidente incidencia en la relación entre formato de sistema de partidos –bi-, tri- y multipartidismo– y su capacidad de producir mayorías unicolores o estables en apoyo a la acción del gobierno. (Nohlen 1992, pp. 14-16)

Es así como los sistemas electorales ejercen un efecto moderado, sea reductivo –sobre la cantidad de partidos– o desproporcionador –sobre la relación entre votos y escaños–, que influyen, sin duda, en los sistemas de partidos, sin llegar a determinar en forma exclusiva y tajante la estructura de los mismos. Una mayor participación no mejora necesariamente la capacidad funcional del sistema de partidos, así como una reducción del número de estas agrupaciones tampoco perfecciona necesariamente la participación.

La capacidad funcional del sistema político, vital para la gobernabilidad, no se fortalece cuando los electores, a través de una participación ampliada, quedan facultados para expresar qué es lo que no quieren, o a quién no quieren. Las reformas deben concebirse como vehículo para que los electores puedan expresar lo que quieren, qué candidatos, qué partidos, qué política. Su objetivo debe ser, por lo demás, hacer posible la política y no impedirla. (Nohlen 1993, p. 416)

Las reformas deben mejorar la cooperación, la estructura y las relaciones institucionales, y aquellas que se centran en la participación deben tomar en cuenta estos puntos de vista; de ser posible una reforma debería fomentar las capacidades del sistema político en sus diversos aspectos –participación de los ciudadanos, representación a través de los partidos, relaciones ejecutivo-legislativo–. Pero como pueden surgir conflictos entre objetivos, deben aprobarse las reformas tomando en cuenta las diversas perspectivas.

Cuando el elector dispone de simultaneidad de las elecciones de Presidente y Parlamento, esto significa una preferencia para la elección del Presidente y otra para la del Parlamento, lo cual parece ser una exigencia indispensable si se quiere aumentar el significado de la elección parlamentaria y la posición del Parlamento en el sistema político. (Nohlen 1993, pp. 391-424)

De esta forma, explica Nohlen, se ofrece al elector la posibilidad de elegir diferenciadamente, según sea el órgano de que se trate, por lo cual se da entonces la posibilidad de que el Presidente no obtenga una mayoría en el Parlamento. Desde esta perspectiva de decisión electoral en las elecciones presidenciales –que es la elección políticamente más importante en el presidencialismo– cada voto cruzado es un voto contra la mayoría del partido del Presidente en el Parlamento.

El conflicto entre los objetivos es manifiesto, y si bien la elección separada de los órganos podría ser en principio preferible, cuando se requieren mayorías parlamentarias el voto cruzado efectivo –que puede impedir la mayoría para el partido del Presidente– puede alcanzar mucha importancia para el funcionamiento eficaz del sistema presidencialista. Al respecto Nohlen destaca cómo las mayorías institucionales resultan imprescindibles cuando se planifican reformas de dimensión estructural; es decir, desde la perspectiva de la gobernabilidad, son la funcionalidad y la capacidad de logro del sistema político y sus partes, así como el sistema electoral, las que se ponen en el centro de la atención. (Nohlen 1993, pp. 391-424)

En síntesis, la capacidad del sistema electoral de estructurar el sistema de partidos no sólo depende de su efecto reductivo y/o desproporcionador, sino también del formato del sistema de partidos, ya que afecta la incidencia que tiene el sistema electoral, lo que se aprecia de forma especialmente clara cuando cambia el formato del sistema de partidos debido a factores ajenos a los sistemas electorales.

Desde esta perspectiva histórico-empírica de Nohlen[71], el verdadero significado del factor institucional y la idoneidad de arreglos institucionales particulares dependen de la contingencia política; en otras palabras, de las estructuras sociales, de las condiciones históricas y de la cultura política. (Monsalve & Sottoli 1999, p. 150)

Tanto el enfoque histórico-empírico como la ingeniería constitucional propuesta por Sartori (1995), comparten el interés científico de avanzar en el conocimiento de la institucionalidad política, contribuyendo a esclarecer los problemas de la funcionalidad de las instituciones y con ello de la gobernabilidad y consolidación democrática; sus diferencias se derivan de distintos supuestos en cuanto al tipo de conocimiento que es posible obtener a través de la indagación científica.[72] (Monsalve & Sottoli 1998, 52)

> *"Mientras que el enfoque de la ingeniería constitucional exige de la ciencia un conocimiento con pretensión universal, expresado en leyes que señalen relaciones causales unívocas y que permitan predecir fenómenos bajo condiciones dadas, el enfoque histórico empírico relativiza la posibilidad de obtener certezas científicas de tal alcance, aplicables sin más ni más al ámbito de la complejidad social y política".* **(Monsalve & Sottoli 1998, 52)**

---

[71] El enfoque metodológico de la perspectiva histórico-empírica, *"(...) pone énfasis fundamentalmente en la dimensión histórica de los fenómenos analizados y en el carácter empírico de la investigación a efectuarse. El componente histórico de esta estrategia metodológica no se reduce simplemente a considerar lo histórico como una cronología de eventos. Por el contrario, lo histórico viene dado por la descripción sistemática y el análisis específico de los fenómenos en su propio contexto temporal y espacial. El segundo elemento del enfoque se desprende de su anclaje empírico.*
En el centro de la estrategia metodológica de este enfoque se encuentra el método comparativo. La comparación es utilizada con el objetivo de formular generalizaciones empíricas y para la comprobación de hipótesis. A partir del análisis histórico-individualizante de cada caso se llega inductivamente a generalizaciones de alcance medio. Este proceder debe servir para evitar tanto una subvaloración como sobrevaloración de variables o fenómenos particulares.
Por lo demás, se asigna en este enfoque un significado importante a la precisión conceptual y terminológica para la tarea comparativa. Se busca llegar a ordenamientos clasificatorios los cuales suponen criterios comparativos muy precisos, ya que tanto una falta de diferenciación como, por el contrario, un exceso de ella puede influenciar significativamente los resultados de la investigación". **(Monsalve & Sottoli 1999, p. 50)**

[72] Para las autoras, ambos enfoques ponen el método comparativo en el centro de su estrategia metodológica, con fines de comprobación de hipótesis y formulación de generalizaciones –en un caso con carácter de ley, en el otro como generalizaciones de carácter medio– y se distancian asimismo de estrategias metodológicas empírico-estadísticas que, al tiempo de servirse también del método comparativo, lo hacen poniendo énfasis en el tratamiento estadístico de un gran número de casos y generalmente prescindiendo de las condiciones del contexto histórico. En cuanto al aspecto normativo, ambos enfoques presentan posiciones divergentes: mientras el enfoque histórico-empírico rechaza de plano la posibilidad de identificar un único modelo institucional aplicable a todos los casos, la ingeniería constitucional apuesta a la posibilidad de diseñar de modo racional el mejor sistema institucional. En cuanto al aspecto operativo, ambos enfoques se distancian con relación a las restricciones y a los límites atribuidos respectivamente a la ingeniería política. Mientras que desde la perspectiva histórico-empírica, Nohlen sostiene que el campo de opciones institucionales es empíricamente mucho más restringido de lo que normalmente suponen los debates. Sartori se refiere de manera crítica a esta posición como *no choice argument*. Específicamente, en lo que respecta a los sistemas electorales, la acusa de relativizar el significado de las reformas en este ámbito y, con ello, el significado de los sistemas electoras como tales. En contra de ello, argumenta Nohlen, que la tesis mencionada supone por principio una libertad de opciones institucionales y que ella solamente acentúa aquellas restricciones derivadas de circunstancias históricas, al tiempo que sí estarían sujetos a reformas. (Monsalve & Sottoli 1998, pp. 53-55)

Tabla N° 7

La ingeniería constitucional y el enfoque histórico-empírico en perspectiva comparada –Monsalve & Sottoli–

CRITERIOS DE COMPARACIÓN		ENFOQUES	
		Ingeniería constitucional	*Histórico-empírico*
MARCO CONCEPTUAL	*Concepción teórico-institucional*	Instituciones mayormente como variable independiente	Instituciones como variable dependiente e independiente, según contexto y objetivos de investigación
	Intereses y objetivos de indagación	Funcionamiento y gobernabilidad institucional	Funcionamiento y gobernabilidad institucional, consolidación democrática
	Condiciones del contexto consideradas	Fundamentalmente las condiciones relativas al sistema político mismo	Condiciones históricas, sociopolíticas, culturales
	Ámbito de análisis	Mayormente "polity"	"Polity" y "politics"
	Dimensión normativa	Pretensión normativa. Búsqueda del mejor sistema (en sentido funcional)	No existe el mejor sistema, énfasis en el contexto
	Concepción operativo institucional	Social-tecnológica: diseño institucional racional	Histórico-política: ingeniería política como negociación y proceso histórico
	Límites y posibilidades de la reforma institucional	Libertad de opción prácticamente limitada	Opciones restringidas por las particularidades del contexto histórico-político
	Actores principales de la reforma institucional	Mayormente expertos tecnócratas	Mayormente actores políticos
	Rol de las Ciencias Políticas en procesos de reforma institucional	Debería ser capaz de pronosticar. Rol central en la tarea de consultoría política	Predicción posible sólo al considerar condiciones de contexto. Rol del experto relativizado
ENFOQUE METODOLÓGICO	*Estrategia metodológica*	Comparativa, empírica, inductiva. Énfasis en la precisión conceptual	Comparativa, histórica, empírica, inductiva. Énfasis en la precisión conceptual
	Concepción de causalidad	En general, circular y multifactorial. Pero, en relaciones causa-efecto determinables lineal y univocamente en una serie dada de fenómenos. Formulación de leyes	Circular, multifactorial, contingente. Relaciones causa-efecto no determinables de forma lineal.

Entonces las instituciones son conceptualizadas como expresión de experiencias sociales, de procesos históricos y tradiciones políticas profundamente internalizadas en una sociedad; así por ejemplo, la génesis de los sistemas electorales es analizada esencialmente como resultado de confrontaciones entre clases sociales y grupos políticos en el proceso de su propio desarrollo político[73]. (Monsalve & Sottoli 1999, p. 50)

[73] *"La capacidad científica de hoy puede proporcionar infinitas soluciones técnicas para estructurar la sociedad política, lo que hace pensar en que un sistema de gobierno óptimo depende del rigor con que se perciben todos los problemas, que es necesario prever, y la minuciosidad para encontrar las soluciones adecuadas. Se olvida con frecuencia que lo distintivo de la política es su carácter humano e histórico, y por tanto, cambiante, y que las instituciones no son meras excelencias académicas".* (Nohlen 1996, p. 51)

CAPÍTULO 3

El presidencialismo costarricense en su encrucijada funcional

Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo no se circunscriben únicamente al espacio parlamentario, de ahí la necesidad de diferenciar entre las relaciones del primero *"desde el Parlamento"* o *"hacia el Parlamento"*. En *"desde"* se hace hincapié al valor protagónico que tiene la fracción del partido oficialista en la conducción y manejo de la gestión parlamentaria. En *"hacia"*, el peso lo tiene directamente la figura del Ejecutivo en la dinámica legislativa.

En las relaciones *"desde"* el valor protagónico de la fracción del partido de gobierno se debe entender en múltiples espacios de la gestión parlamentaria y las relaciones de poder con la oposición, específicas para cada uno de ellos. Por ejemplo, el entramado de relaciones en el plenario y, por ende, en el control del Directorio legislativo, así como en las diversas comisiones legislativas y sus directivas –sean de potestad plena, permanentes, especiales, mixtas o de investigación–, pero además en subdinámicas como las reuniones de los jefes de fracción con el Directorio legislativo para la definición de agendas de consenso, o en los arreglos entre bancadas para alterar la agenda legislativa, entre muchas otras expresiones particulares.

Cuando se menciona la injerencia del Ejecutivo en el espacio parlamentario –*"hacia"*–, se debe desagregar que éste puede expresarse directamente a través de la figura del Presidente de la República, de un ministro específico, o bien desde la figura del gabinete presidencial recayendo específicamente en el Ministerio de la Presidencia. Adicionalmente existe la figura de los llamados asesores presidenciales.

Las relaciones y dinámicas internas de cómo se tejen las relaciones del Ejecutivo y específicamente hacia la oposición parlamentaria no son del todo visibles, razón por la cual el estudio de sus expresiones desde el espacio legislativo permite ir concibiendo formas de abordaje metodológicas y técnicas. Entonces, las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo pueden ser un proceso que permite múltiples combinaciones simultáneas, cuyos matices más simbólicos serían:

(a) Desde el Poder Ejecutivo
- Hacia el Poder Legislativo
- Hacia la fracción de gobierno
- Hacia la oposición parlamentaria
- Hacia la principal fracción de oposición parlamentaria
- Hacia las fracciones de oposición parlamentarias minoritarias

(b) Desde la fracción de gobierno
- Hacia el Poder Ejecutivo
- Hacia la oposición parlamentaria
- Hacia la fracción de oposición mayoritaria
- Hacia las fracciones de oposición minoritarias

(c) Desde la fracción de oposición mayoritaria
- Hacia el Poder Ejecutivo
- Hacia la fracción de gobierno
- Hacia las fracciones de oposición minoritarias

(d) Desde las fracciones de oposición minoritarias
- Hacia el Poder Ejecutivo
- Hacia la fracción de gobierno
- Hacia la fracción mayoritaria de oposición
- Entre las fracciones minoritarias de oposición

Afirmar que la Asamblea Legislativa de Costa Rica ha sido menos capaz que otros órganos constitucionales en adaptarse a la dinámica de los cambios puede ser aventurado, ya que, desde la década de los 90 a la fecha, ha tenido, en comparación con los otros órganos constitucionales, un rápido y fluctuante proceso de realineamiento en la composición tanto de las relaciones de poder como en los patrones formales e informales para la articulación de negociaciones políticas.

El desafío actual del primer poder de la República es su propia capacidad para potenciar y atender algunas de las funciones estratégicas que debería cumplir con mayor intensidad en el sistema político, así como fortalecer aquellas que puede llevar a cabo sin la influencia del Ejecutivo o para limitar o controlar a éste. También debe adaptarse a los requerimientos de la acción política en un escenario multipartidista bipolar en concurrencia con el ejercicio de la oposición política extraparlamentaria, donde el consenso mínimo es alcanzado cuando se da una combinación estratégica de la intensidad de la relación, incentivos *–externos e internos–*, e incluso la influencia de terceros actores *–sean políticos o sociales–*.

I. *Ingeniería constitucional del sistema presidencialista costarricense*

Las constituciones políticas son esencialmente marcos institucionales para las democracias en ejercicio, ya que proveen normas básicas para tomar las decisiones y crean sistemas de incentivos que afectan la formación del gobierno, las condiciones bajo las cuales éstos pueden continuar funcionando o pueden terminarse democráticamente. Los derechos fundamentales surgen en el constitucionalismo básicamente como límite al poder del Estado, como garantía del ámbito de libertad del individuo frente al poder público.

Stephan y Skach (1997 p. 187) argumentan que las constituciones políticas crean gran parte del conjunto del sistema de incentivos y organizaciones dentro de las cuales se

estructuran y procesan las otras instituciones y dimensiones que se dan en los diferentes tipos de democracia. Las constituciones no son sólo instrumentos de protección, también son instrumentos del gobierno y hasta donde sea posible –compatibles con su propósito de restringir el poder, de limitar el poder absoluto– de un gobierno eficiente.[74] (Sartori 1996, pp. 53-71)

La constitución política no es un cuerpo normativo inmutable a la realidad de una determinada sociedad política; al contrario, es la expresión de los arreglos institucionales logrados en un momento histórico de las distintas fuerzas que ponen en acción sus recursos de poder, sean estos formales e informales. Es una norma jurídica y como tal posee un carácter coercitivo definitorio del derecho, cumpliendo con un procedimiento formal de creación de normas, con referencia a contenidos hipotéticos y fórmulas técnicas cuasi matemáticas de aplicación. (Rivera 2003, p. 5)

La carta magna ha de ser un conjunto de valores y definida en esencia por sus contenidos axiológicos, constituye una expresión dogmática de declaración de principios y reconocimiento de derechos, más que la forma de estructurar el Estado.

El reformismo constitucional es la intención, voluntad y capacidad contemplada por el mismo sistema para lograr adaptarse a las realidades imperantes del momento, así como de la visión política que se pretende desarrollar. Transformaciones que no son suficientes si parten de una comprensión exclusiva de la racionalidad jurídico política, puesto que la reforma constitucional para ser algo más que letra impresa en la carta magna, implica un acercamiento totalizador del acontecer en la esfera política, identificando los síntomas y relaciones multicausales del entrabamiento y sobrecarga del sistema organizativo político-institucional y de las tendencias sociales expresadas en el imaginario colectivo y que conllevan a la evolución de la cultura política[75].

Valadés (2002) señala que toda revolución es cambio, pero no viceversa. Esta afirmación parte de lo que usualmente se trata de subrayar es la distancia que media entre la profundidad del cambio revolucionario y la superficialidad del reformismo, y es en este sentido que la reforma de las instituciones suele confundirse con modificaciones tenues, de alcance limitado, sacrificando parcialmente algunas ventajas en beneficio de otras.

El reformismo se equipara al diferimiento de los cambios profundos, se homologa a una estrategia cuasi inmovilista y se le tiene como un disfraz para ocultar una vocación conservadora.

La Constitución Política de la República de Costa Rica, como *pacto social* es una definición específica del sistema político deseado e implementado en un momento y espacio concreto

---

[74] *"En este respecto, las constituciones son como las rutas del tráfico y las leyes de tráfico; establecen un itinerario que permite un ejercicio controlado de poder y si estas leyes de tráfico con conducentes al estancamiento o en todo caso a un gobierno ineficaz y débil, entonces tenemos una constitución pobremente fraguada, -vulgo– una mala constitución".* **(Sartori 1996, p. 55)**

[75] *"Un sistema político que no logra procesar las demandas de su entorno por los problemas de su estructura interna, está condenado al distanciamiento con la sociedad y a continuar en discusiones interminables sobre los objetivos de una acción política que carece de vías adecuadas para llegar a la decisión".* **(Urcuyo 2003, p. 124)**

de su historia. Es una construcción jurídico-política que refleja una serie de particularidades en la adopción de modelos racionales de interacción social y política, inspirados a partir de la realidad propia o de contextos vecinos, y que dan como resultado la tutela de un conjunto de valores y principios. Es así como la Constitución Política expresa el tipo de sistema político adoptado en un determinado país, pero a la vez ofrece un panorama de las particularidades propias de ese sistema que contribuyen a establecer diferencias y semejanzas estructurales entre sistemas similares.

Como punto de partida en la categorización del sistema político costarricense, resalta su naturaleza presidencialista, partiendo del propio principio de separación de poderes contemplado en el artículo 9 de su Constitución Política, el cual define al Gobierno de la República como popular, representativo, alternativo y responsable, ejercido por tres Poderes distintos e independientes entre sí: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Adicionalmente se hace mención expresa de la incapacidad de ninguno de estos poderes en delegar el ejercicio de funciones que le son propias.

La *Tabla N° 8* constituye una síntesis de la ingeniería constitucional de las principales relaciones tipificadas entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, lo que permite develar con mayor claridad la naturaleza del sistema presidencialista costarricense.

La decodificación de los espacios de conflicto y consenso entre ambos poderes parte de la noción constitucional misma del principio de separación de poderes, el sufragio, así como de las características de cada uno de los mandatos, sobresaliendo la elección popular para ambos poderes y su imposibilidad de revocatoria.

Adicionalmente se exponen otros factores que imprimen su propio sello al sistema, el tipo de relación con el gabinete, la no reelección sucesiva y por último, los poderes legislativos del Ejecutivo, destacando el control sobre la agenda legislativa desde la iniciativa de ley, un poder reducido de decreto, los umbrales requeridos para un ejercicio efectivo del veto por parte de la oposición parlamentaria, y la factibilidad del uso del referéndum.

[76] A pesar que se identifica el sufragio como un ejercicio obligatorio de la ciudadanía, constitucionalmente no se estable sanción alguna por su incumplimiento.

Tabla N° 8

Ingeniería constitucional de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo

CARACTERÍSTICA		EJECUTIVO	LEGISLATIVO
SEPARACIÓN DE PODERES		El principio de separación de poderes se contempla en el artículo 9 de la Constitución Política, el cual define al Gobierno de la República como popular, representativo, alternativo y responsable, ejercido por tres Poderes distintos e independientes entre sí: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Adicionalmente se hace mención expresa de la incapacidad de ninguno de estos poderes en delegar el ejercicio de funciones que le son propias.	
SUFRAGIO OBLIGATORIO[76], DIRECTO Y SECRETO		El sufragio es una función cívica primordial y obligatoria, ejerciéndose ante las Juntas Electorales en votación directa y secreta por los ciudadanos inscritos en el Registro Civil (artículo 93). Para tales efectos se entiende por ciudadanía como el conjunto de derechos y deberes políticos que corresponde a los costarricenses mayores de dieciocho años (artículo 90).	
CARACTERÍSTICA		**EJECUTIVO**	**LEGISLATIVO**
MANDATO	**Elección popular**	Elección popular que se efectuará el primer domingo de febrero del año en que debe realizarse la renovación del Ejecutivo (Art. 133). El período es de cuatro años (art. 134).	Elección popular que se realiza de forma simultánea a las elecciones presidenciales -con boleta separada y por partido político- Los diputados durarán en sus cargos cuatro años.
		Asume toma de posición el 8 de mayo del año en que se realizaron las elecciones.	Asumen toma de posición el 1° de mayo del año en que se realizaron las elecciones
	Fijo	El Parlamento no tiene potestad alguna para remover el mandato del Ejecutivo. El cese de funciones puede generarse por ausencia absoluta, renuncia presidencial, incapacidad física o mental, y por causa penal o delitos comunes, para estos casos la Asamblea Legislativa resolverá las dudas por incapacidad física o mental –y declarar si debe llamarse al ejercicio a quien deba sustituirlo–; así como deberá admitir si hay o no lugar a causa penal, pasando el caso a disposición de la Corte Suprema (art. 121, inciso 9).	El Ejecutivo carece de potestades para disolver al Parlamento. La suspensión de las sesiones por tiempo determinado es una potestad exclusiva del Congreso, para lo cual se requerirá dos tercios de votos del total de sus miembros (art. 114). El Ejecutivo tiene la potestad de no convocar al Parlamento en los períodos de sesiones extraordinarias **(ver convocatoria legislativa).**

Tabla N° 8

Ingeniería constitucional de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo

CARACTERÍSTICA		EJECUTIVO	LEGISLATIVO
MANDATO	**Elección popular**	Elección popular que se efectuará el primer domingo de febrero del año en que debe realizarse la renovación del Ejecutivo (Art. 133). El período es de cuatro años (art. 134).	Elección popular que se realiza de forma simultánea a las elecciones presidenciales -con boleta separada y por partido político- Los diputados durarán en sus cargos cuatro años.
		Asume toma de posición el 8 de mayo del año en que se realizaron las elecciones.	Asumen toma de posición el 1° de mayo del año en que se realizaron las elecciones
	Fijo	El Parlamento no tiene potestad alguna para remover el mandato del Ejecutivo. El cese de funciones puede generarse por ausencia absoluta, renuncia presidencial, incapacidad física o mental, y por causa penal o delitos comunes, para estos casos la Asamblea Legislativa resolverá las dudas por incapacidad física o mental –y declarar si debe llamarse al ejercicio a quien deba sustituirlo–; así como deberá admitir si hay o no lugar a causa penal, pasando el caso a disposición de la Corte Suprema (art. 121, inciso 9).	El Ejecutivo carece de potestades para disolver al Parlamento. La suspensión de las sesiones por tiempo determinado es una potestad exclusiva del Congreso, para lo cual se requerirá dos tercios de votos del total de sus miembros (art. 114). El Ejecutivo tiene la potestad de no convocar al Parlamento en los períodos de sesiones extraordinarias **(ver convocatoria legislativa).**

[77] Resolución de la Sala Constitucional, según voto 2003-2771 sobre el expediente 02-005494-0007-CO, del 4 de abril de 2003.

Tabla N° 8

Ingeniería constitucional de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo

CARACTERÍSTICA		EJECUTIVO	LEGISLATIVO
	Veto	Aprobada la iniciativa de ley en el Congreso, se requiere la sanción del Ejecutivo y su publicación en el Diario Oficial (art. 124). Si el Ejecutivo no aprobase el proyecto de ley votado por la Asamblea, lo vetará y lo devolverá con las objeciones pertinentes –no procede el veto en materia del Presupuesto Ordinario de la República– (art. 125). Dentro de los diez días hábiles contados a partir de la fecha en que se haya recibido un proyecto de ley aprobado por el Legislativo, el Ejecutivo podrá objetarlo porque lo juzgue inconveniente o crea necesario hacerle reformas, que propondrá al devolver el proyecto. Si no lo objeta dentro de ese plazo no podrá dejar de sancionarlo y publicarlo (art. 126). Reconsiderado el proyecto por la Asamblea Legislativa, con las observaciones del Ejecutivo, y si las desechare y el proyecto fuera nuevamente aprobado por dos tercios de votos del total de sus miembros, quedará sancionado y se mandará a ejecutar como ley. Si se adoptaren las modificaciones propuestas, se devolverá el proyecto al Ejecutivo, que no podrá negarle la sanción. De ser desechadas, y de no reunirse los dos tercios de votos para resellarlo, se archivará y no podrá ser considerado sino hasta la siguiente legislatura (art. 127).	
	Decreto	El poder de decreto del Ejecutivo es débil. Se circunscribe a actos administrativos tendientes al ordenamiento, legalidad y moralidad de la administración pública. Los actos administrativos se llaman decretos cuando son de alcance general, o bien de alcance normativo. A estos últimos se les denomina reglamentos o decretos reglamentarios[78]. Los decretos, acuerdos, resoluciones y órdenes del Ejecutivo requieren para su validez las firmas del Presidente y del ministro del ramo, y en los casos que la Constitución establece, aprobación del Consejo de Gobierno (art. 146).	
	Presupuesto	La preparación del presupuesto ordinario corresponde al Ejecutivo, que lo enviará al Parlamento a más tardar el primero de septiembre, y deberá estar definitivamente aprobado antes del 30 de noviembre (art. 140, 177, y 178).	Se encargará del análisis y aprobación del presupuesto. No podrá aumentar los gastos presupuestados por el Ejecutivo, si no es señalando los nuevos ingresos que hubieren de cubrirlos, previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal de los mismos (art. 177, 178, 179).
	Referéndum	El pueblo posee la potestad de legislar para aprobar o derogar leyes y reformas parciales de la Constitución cuando lo convoque al menos un cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral; el Congreso, mediante la aprobación de las dos terceras partes del total de sus miembros; o el Ejecutivo junto con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros del Parlamento. No procederá si los proyectos son relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos o actos de la naturaleza administrativa (art. 105).	
		La posibilidad de convocatoria al referéndum por iniciativa del Ejecutivo o del Legislativo, modifica este mecanismo de participación popular en un recurso de poder por parte de uno u otro en la definición de disputas entre ambos poderes[79].	

[78] Ver artículo 121 de la Ley General de la Administración Pública (Ley N° 6227).

[79] A pesar de que hasta la fecha no se ha utilizado, lo cierto es que esta convocatoria de referéndum permite que una Asamblea Legislativa multipartidista y en la cual el Ejecutivo no posea mayoría absoluta, pueda institucionalizar un tema de interés de la coalición parlamentaria de oposición bajo el amparo de la legitimación ciudadana, logrando censurar, evitar o impulsar cualquier iniciativa de ley antagónica a la agenda e intereses del Ejecutivo y su fracción oficialista. Igualmente, un Ejecutivo capaz de gozar de una fracción parlamentaria dominante o de una coalición legislativa multipartidista que le asegure obtener la mayoría absoluta, puede desvirtuar la naturaleza del referéndum y convertirlo en un instrumento legitimador y de coacción de sus políticas y agendas sobre el resto de las voluntades parlamentarias, evitando con ello una sana discusión legislativa y la dinámica funcional del sistema entre ambos poderes, de forma tal que se subyaga el principio de separación de poderes y se muestre una incompetencia por lograr consensos capaces de expresar acuerdos sustantivos. Es decir, se obtiene un Parlamento débil supeditado a la acción del Ejecutivo, que logra impulsar sus reformas y políticas públicas a través de la legitimación del uso malversado de los mecanismos de la institucionalidad democrática.

Comprender la naturaleza y ejercicio de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo requiere partir de la ingeniería constitucional que las sustenta, pero también identificar cómo estos marcos normativos se expresan en la práctica. Las instituciones son el resultado de la configuración de las relaciones de poder, y en este proceso el Parlamento se encuentra lejos de ser un actor homogéneo y estático.

II. *Dinámica legislativa: conflicto y consenso en las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo*

En Costa Rica, los esfuerzos emanados tanto desde el Ejecutivo como del Legislativo para adecuar el sistema político presidencialista a las realidades políticas, sociales y económicas vigentes, han transitado por iniciativas profundas que optaron por promover el cambio de sistema por un esquema semipresidencialista, así como promover transformaciones específicas del *status quo* en el diseño del Estado, las cuales van desde modificaciones a la Constitución Política hasta reformas al reglamento legislativo.

Cada una de estas iniciativas responde a complejas realidades sociales y políticas que requieren ser entendidas tanto en el momento histórico como en la misma composición de las relaciones de poder entre el gobierno y la oposición parlamentaria. Son procesos de interacción política caracterizados hasta finales del siglo XX por el bipartidismo, y en los cuales las negociaciones se simplificaban a la cantidad de votos necesarios para la toma de decisiones a partir de la cuota de escaños faltantes con respecto a los ya alcanzados en el proceso electoral por la fracción oficialista.

Los proyectos de ley que surgen en el Poder Legislativo o por la interacción que en él realiza el Ejecutivo, oscilan entre el conflicto y el consenso a partir de las configuraciones de las relaciones de poder y el uso e interpretación de las normas reglamentarias, procesos en los cuales las coaliciones para la aprobación o la obstrucción de las decisiones políticas son expresiones directas de las relaciones entre ambos poderes y que a su vez coadyuvan a un mutuo convencimiento de dependencia para abrir espacios de negociación y decisión política.

La dinámica de estos procesos de toma de decisiones parlamentarias en la creación y formulación de las políticas públicas, especialmente en aquellos casos que implican expresiones de conflicto a lo interno como entre las fracciones, más aún cuando ello es el reflejo del encuentro de posiciones antagónicas entre los legisladores y el Poder Ejecutivo, son experiencias que han quedado en la mayoría de los casos en el anonimato[80].

Al respecto, Urcuyo (2003, p. 90) señala la necesidad de impedir el gobierno plebiscitario, que se presta al populismo, la demagogia y la manipulación de las masas desde el poder o por los grupos de interés sectoriales, con recursos suficientes para manejar campañas de opinión pública. *"(...) no es conveniente que el Poder Ejecutivo pueda llamar a referéndum, o que la Asamblea lo haga pues el referéndum es un instrumento ciudadano, no del poder. En el marco de un sistema presidencialista, el referéndum debe constituir un instrumento de facilitación de la fluidez del proceso político, frente a la rigidez de las instituciones".* **(Urcuyo 2003, pp 90-91)**

[80] Desconocimiento de una realidad política, generado por la falta de interés investigativo por parte de la academia, como por la inexistencia de una adecuada cultura legislativa dedicada a la reflexión, sistematización y análisis de estos sucesos, estudio que vaya más allá de un abordaje estrictamente jurídico del procedimiento parlamentario utilizado, o del tipo de cobertura periodística dada.

La Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica es un espacio real y volátil de incidencia política, ya que que las alianzas entre las fuerzas parlamentarias dependen tanto de los asuntos coyunturales de la agenda pública y de cada uno de los poderes, como de la capacidad que posea el Ejecutivo para ampliar los márgenes de negociación hacia otros asuntos de la dinámica parlamentaria o de otras instancias gubernamentales.

El entendimiento de los procesos de negociación y decisión que se desprende de situaciones de tensión entre ambos poderes, implica una decodificación de los espacios formales y reales, los cuales constantemente se entrelazan en la arena parlamentaria. A su vez conllevan a la necesidad de integrar y confrontar, a través del estudio de casos específicos, abordajes deductivos e inductivos que permitan articular una tipología de las expresiones de estas realidades conflictivas entre ambos poderes a partir de la lógica del sistema presidencialista costarricense.

Aunque en los procesos de decisión y negociación las fracciones legislativas asumen posiciones grupales, sus interlocutores no se encuentran ajenos al cambio y al sentir popular, por lo que las decisiones del grupo son cada vez menos monolíticas, evidenciando espacios de fragmentación y falta de control en la disciplina parlamentaria, fenómeno que se expresa con la abierta oposición de los legisladores sobre las líneas de fracción, o incluso protestas más solapadas como la no presencia física en el momento de una votación[81].

Otro elemento que ayuda en esta decodificación del conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo, es la comprensión de las estructuras y relaciones de poder en la institucionalidad formal e informal, como los puntos mínimos de encuentro ideológico en los temas de la agenda parlamentaria, en particular cuando la composición de la Asamblea Legislativa refleja un multipartidismo con fuertes discrepancias ideológicas sobre la agenda y el cómo se ha de concretar el rumbo de las legislaturas y las decisiones que de ellas se desprendan, factores que vienen a promover más la construcción de las alianzas.

La formulación de alianzas parlamentarias a favor o en contra de una determinada iniciativa de ley, radica en la habilidad de los interlocutores políticos de lograr elementos concordantes o aparentemente coincidentes entre los diversos discursos políticos, para convertirse en acciones específicas parciales o totales, con el fin de promulgar una percepción común del interés general –aunque sea el interés particular articulado como la visión del bien común–. Para tales efectos es necesario:

[81] Ejemplo de esta situación es lo que se conoce en la jerga parlamentaria como el *"quiebre de voto"*, para referirse a casos en los cuales el legislador emite su voto o no voto –de forma pública o privada– en contra de la posición acordada por su fracción, por su partido, o por el interlocutor válido de su agrupación en una determinada negociación. Dependiendo del caso, este tipo de situación se puede generar por diferencias ideológicas o personales de carácter interno –externo, hasta por motivaciones mixtas en la consecución– de otros asuntos de interés particular del legislador –sea por el apoyo expreso para adoptar la decisión, o bien por la no obstrucción de los procesos–.

- Promover una negociación constante para la construcción de puntos de consenso y un diálogo fluido cotidiano.

- Desarrollar una capacidad de abstracción de formulación del objeto en cuestión, sin ir en detrimento de los intereses particulares, para incorporar los intereses, necesidades y expectativas reales o aparentes, en los espacios y momentos específicos.

Uno de los desafíos del sistema presidencialista costarricense radica entonces en lograr mejores canales de entendimiento sobre las dinámicas propias que se entretejen en momentos de tensión y conflicto, derivados de la contradicción de intereses entre las fracciones parlamentarias de oposición y del Ejecutivo. Esta situación puede obstruir la toma de decisiones políticas trascendentales para el país, por una exacerbación del cálculo político, o bien por el atropello de los procedimientos para la pronta aprobación, sin dar el margen adecuado para la discusión y análisis requeridos.

La forma, el procedimiento por medio del cual los interlocutores políticos crean consensos, influye en el desarrollo de la legitimidad de ejercicio de la institucionalidad democrática, ya que exige una capacidad de entendimiento político para diferenciar entre la legitimidad de origen –obtenida a través de un proceso electoral–, y la del ejercicio de la función pública –la destreza política para dar el rendimiento adecuado y esperado que el puesto amerita–.

Esa construcción de la legitimidad de ejercicio de la Asamblea Legislativa, tanto en lo particular como en la institucionalidad democrática, implica fortalecer labores a partir de criterios de eficiencia y eficacia en el manejo presupuestario, la adopción de adecuados filtros para la canalización y expresión de las demandas sociales, la promoción de discusiones reflexivas y persuasivas que inspiren la generación de la opinión pública, transparencia en los procesos de negociación y la vinculación real entre el discurso y la acción parlamentaria, entre otros mucho factores.

El sistema presidencialista seguirá manteniendo sus carencias en los espacios de entendimiento entre el Ejecutivo y el Legislativo si los consensos logrados no dan una respuesta certera, o al menos parcialmente satisfactoria, a las expectativas del imaginario colectivo y más aún si en lo particular la ciudadanía percibe que las respuestas gubernamentales no contribuyen a mitigar la problemática en cuestión.

> *"(...) la sola determinación en un pergamino de los límites constitucionales de los varios departamentos no es suficiente salvaguardia contra las usurpaciones que conducen a la concentración tiránica de todos los poderes gubernamentales en las mismas manos".* **(Hamilton, Madison, & Jay 1986, p. 127).**

III. *Institucionalidad parlamentaria: ¿autonomía o subordinación hacia el Poder Ejecutivo?*

En los términos de Locke, la Asamblea Legislativa de Costa Rica es la concatenación de una serie de fuerzas políticas llamadas, a través del sufragio electoral, a representar los intereses de las mayorías y de las minorías, siendo por naturaleza el foco de discusión, decisión y control del quehacer político. Ostenta además el poder legítimo de una colectividad, que en el sistema político presidencial es el supremo poder. Es, en otras palabras, la instancia que representa a la ciudadanía para cumplir con una serie de tareas encomendadas y contempladas en el marco del Estado de Derecho, para la obtención del bien común o también llamado interés general.

El artículo 105 de la Constitución Política de Costa Rica indica que la potestad de legislar reside en el pueblo, el cual la delega en la Asamblea Legislativa por medio del sufragio. Tal potestad no podrá ser renunciada ni estar sujeta a limitaciones mediante ningún convenio ni contrato, directa o indirectamente, salvo por los tratados, conforme a los principios del Derecho Internacional.

Entonces, la institucionalidad política costarricense se encuentra plasmada en un Estado democrático de Derecho como garantía para el reconocimiento de la ciudadanía. La habilidad de sus instituciones para organizar el poder y sujetar el conflicto social a la dinámica del Estado de Derecho, permitirá calibrar el impacto de las transformaciones del sistema, así como sus implicaciones.

Existe el imperativo por identificar la calidad de la función legislativa, en el sentido de si realmente cumple un papel protagónico en las relaciones de pesos y contrapesos, siendo una institución crítica, reflexiva, representativa y fiscalizadora, así como si el Parlamento guarda una relación de proporcionalidad directa con el peso específico de los partidos en las legislaturas[82].

> *"La inclinación de la balanza en favor del Ejecutivo, con escasos brotes de protagonismo del Poder Legislativo, ha sido constante y el tamaño de la influencia de cada poder público ha estado determinado más por asuntos específicos, circunstancias históricas y personalidades envueltas en esa lucha por el poder. En América Latina se ha creído que la relación entre los dos poderes es un juego suma cero y, a diferencia del sistema estadounidense donde se predica la regla según la cual un Congreso débil siempre significa un Presidente débil, se ha llegado a concluir que un sistema de equilibrio de poderes activos y fuertes crea impedimentos a la puesta en marcha de las políticas públicas".* **(Carrillo 2001, p. 28)**

[82] De forma contraria, los partidos políticos continuarán con una visión poco clara de la lectura de los tiempos, lo cual se verá sustancialmente en el Congreso –al ser éste un reflejo directo de la calidad de los primeros–. Como resultado se estará ante un Congreso inclinado al margen de la formación de un auténtico consenso democrático, en la triste condición de simples correas de transmisión de los intereses de grupo y convalidadores de las políticas del Poder Ejecutivo.

La calidad de la función legislativa como expresión de la institucionalidad parlamentaria en la organización del poder y canalización política del conflicto social, requiere precisar la lógica del Parlamento como institución y como organización. (Prats 1999, pp. 77-124)

Las instituciones son normas y reglas que estructuran la acción colectiva[83] y representan el sistema de constricciones y de incentivos del comportamiento tanto de los individuos como de las organizaciones. Es decir, son las reglas del juego social, determinando no sólo los procedimientos del juego, sino quiénes juegan y quiénes no, con qué equidad o ventaja se practica el juego, quién gana o puede ganar qué, quién paga los costes del juego, etc.

Articulan la interacción entre los actores, dado que expresan las relaciones de poder y de interés de una determinada sociedad. Corresponden con el fondo de competencias exigidas para practicar exitosamente el juego que estructuran, así como los modelos mentales y valorativos que lo legitiman.

A pesar de que las instituciones se hallan contenidas plenamente en el ordenamiento jurídico, no son el producto de un acto de voluntad, sino el resultado de un proceso de aprendizaje social expresado en las leyes. Son sistemas de normas y reglas que cumplen importantes funciones sociales al establecer el marco en el que los individuos y las organizaciones pueden plantearse sus expectativas y objetivos.

El Parlamento es el sistema de convicciones, valores, principios y reglas de juego correspondientes que determinan las funciones a desempeñar por la institución parlamentaria, los procesos de elección de sus miembros, el estatuto de los mismos, las pautas básicas de su funcionamiento, así como los modos de relación con los demás poderes del Estados y con la sociedad y los actores sociales en general.

Como organización, implica el conjunto de recursos humanos, financieros, tecnológicos, de competencias y capacidades que en un momento dado son aplicados al servicio de las funciones de la institucionalidad parlamentaria (Prats 1999, pp. 85-89). Su acción parte de la capacidad para desarrollar eficacia y eficiencia en relación con sus fines y objetivos, mientras que para la institucionalidad parlamentaria requiere hacerse desde los valores a los que formalmente responde, representación del pluralismo y construcción de consensos, seguridad jurídica, sentido de dirección de la sociedad, eficiencia económica, equidad social, contribución a la cultura política de la transparencia y credibilidad, entre otros.

---

[83] Por acción colectiva entendemos la acción conjunta de la gente orientada a la obtención de intereses comunes. Es producto de la combinación de intereses, organización, movilización, oportunidades, conductividad, tensión, poder e identidad. Tiene como condición la posibilidad de que los actores pueden interactuar cooperativamente, conflictivamente o incluso en un proceso mixto.
Las acciones colectivas están históricamente determinadas por los valores culturalmente instituidos, así como por la definición y satisfacción de necesidades socialmente creadas y por las oportunidades vitales generalizadas socialmente disponibles en la sociedad. (Beriain 1996, pp. 157-191)

La pérdida de confianza en los Parlamentos es una debilidad que se expresa por la insuficiencia de su legitimación representativa, producto no sólo de la desafección política y las tendencias de abstencionismo electoral generado, sino también de la falta de identificación de los sectores sociales con los interlocutores político-parlamentarios, y aún cuando existe algún nivel de identificación existe una visión social compartida acerca de la inoperancia, lentitud, y poca transparencia de la acción parlamentaria[84].

En términos de Coicaud (2000, p. 21) y de Urcuyo (2003, p. 19), la pérdida de legitimidad de ejercicio no sólo es el resultado de una falta de éxito en la práctica del desarrollo de las potestades del Legislativo, sino también del escaso o marginal éxito obtenido en el proceso electoral. La falta de confianza en el Parlamento se inicia con votaciones que expresan tanto un fraccionamiento partidario como una creciente tendencia al abstencionismo. Esta situación, seguida por una práctica legislativa precaria que no responde a las exigencias coyunturales, ni a una visión clara de desarrollo, genera una deficitaria demostración del derecho a gobernar y por ende, una débil credibilidad y apoyo en la acción política adoptada, cuyo proceso y resultado no goza de una plena confianza en el imaginario colectivo.

Para Prats (1999, 105-124) algunos de los factores que afectan la calidad del ejercicio parlamentario son los siguientes:

(a) Sistema de representación de los legisladores –sistema electoral aplicado y la respectiva conformación del Poder Legislativo–.
(b) Definición del estatuto de los legisladores y la naturaleza de su representación, sus retribuciones y privilegios, así como la duración en el ejercicio de sus cargos.
(c) Existencia de liderazgos parlamentarios.
(d) Mejoramiento de la calidad democrática de las Leyes.

A los criterios de Prats se podría agregar el ejercicio de las potestades constitucionales para el control político y los niveles de acercamiento o relación con las comunidades representadas.

Sobre el tema de credibilidad representativa de los parlamentarios, la Asamblea Legislativa es un reflejo de la calidad de los partidos políticos ahí representados. Si existen partidos políticos viciados por un activismo meramente electoral, carentes de un verdadero capital social en sus estructuras bases, y orientados por un fuerte clientelismo en la formulación de las políticas públicas, tendremos Parlamentos marcados notoriamente por estos rasgos[85].

---

[84] La confianza implica la voluntad de aceptar riesgos, lo que a su vez supone que otras personas responderían como se espera, o al menos no intentarán causar daño a ciertos intereses o posiciones.

[85] El profesor Bourdieu, citado por Sunkel (2003, p. 1) define el capital social como el agregado de los recursos reales o potenciales que se vinculan en la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de conocimiento o reconocimiento mutuo. Sunkel indica que el tratamiento conceptual dado por Bourdieu es instrumental y se concentra en los beneficios que reciben los individuos en virtud de su participación en grupos, y en la construcción deliberada de la sociabilidad con el objetivo de crear ese recurso. Agrega que la definición planteada por Bourdieu aclara que el capital social puede descomponerse en dos elementos: la relación social misma que permite a los individuos reclamar acceso a los recursos poseídos por sus asociados, y el monto y calidad de esos recursos.

Por el contrario, si los partidos políticos son focos de discusión y de análisis del entorno nacional y local, adoptan posiciones críticas con fundamento, muestran una clara vocación hacia la transparencia y la rendición de cuentas, y son estructuras sensibilizadas y convencidas del valor de la participación ciudadana, entonces habrá Parlamentos cuyos partidos posean un capital social activo y con credibilidad.

Respecto a la credibilidad parlamentaria es menester considerar cuáles son los mecanismos para la elección legislativa; es decir, si realmente a través de ellos los partidos políticos que llegan a la Asamblea Legislativa representan al electorado o sólo responden a una decisión abrazada en un seno representativo partidario como son las asambleas plenarias, o incluso a dinámicas propias de participación electoral que responden a un "juego suma cero", donde el partido ganador en una determinada zona geográfica se lleva todos los escaños parlamentarios. De ahí la importancia de destacar que la desafección hacia los partidos políticos y sus interlocutores no se mantiene neutral o ajena al entorno parlamentario.

En cuanto a la definición del estatuto de los legisladores, su naturaleza de representación, sus retribuciones y privilegios, así como la duración en el ejercicio de sus cargos, son factores dominantes para comprender los incentivos en cuanto a la disciplina partidaria a lo interno de la fracción y hacia el partido político. En caso de ser fracción oficialista, permite identificar los grados de lealtad, apoyo y estímulo hacia las líneas emanadas por el Ejecutivo.

La existencia de liderazgos parlamentarios se fundamenta en la capacidad del legislador de cumplir importantes funciones en el sistema político democrático en la medida en que puedan ser (Prats 1999, p. 118):

> (a) los guardianes del proceso legislativo, que pueden agilizar, demorar o hasta bloquear importantes decisiones políticas;
> **(b)** constructores de coaliciones para conseguir la aprobación de las leyes y otras resoluciones parlamentarias;
> **(c)** generadores de negociaciones que pueden influir considerablemente en el contenido, calidad, viabilidad y efectividad de la legislación;
> **(d)** comunicadores y formadores de opinión, influyendo en la aceptación e implementación de las leyes;
> **(e)** portavoces de minorías previamente infrarrepresentadas en el proceso político;
> **(f)** facilitadores de la participación de distintos intereses sociales en el proceso legislativo;
> **(g)** codeterminadores de los patrones éticos del comportamiento político general;
> **(h)** monitores del proceso de implementación del Ejecutivo de las políticas públicas.

Desde la lógica de Prats, el liderazgo es abordado como una visión que requiere la comprensión de los intereses de corto y de largo plazo de un amplio espectro de actores

sociales y políticos, una percepción fina de los equilibrios implícitos en los arreglos institucionales, y la conciencia del efecto que las tendencias y fuerzas de cambio tendrán sobre la sociedad y sus principales actores[86].

Este último señalamiento de Prats, mejoramiento de la calidad democrática de las leyes, destaca la necesidad de promover acceso público a la información relevante, asegurar el derecho de petición, ordenar la participación de los grupos de interés mediante mecanismos de audiencia preceptiva y combatir el riesgo de arbitrariedad del legislador, entre otros aspectos.

La institucionalidad parlamentaria permite expresar la voluntad de compromiso a través del diálogo de las fuerzas sociales políticamente representadas en el Parlamento, a sabiendas de que la confianza en éste reside en la capacidad de adoptar adecuadas decisiones en el proceso de formación de la ley, de una acción fuerte y crítica en el control político del estado, así como en las relaciones entre éste y el Ejecutivo.

El desarrollo de confianza a partir de una legitimidad de ejercicio parlamentario, requiere de una importante autonomía del Poder Legislativo con relación al Ejecutivo. Cuando el primero baila al son de las iniciativas presidenciales, se convierte en un instrumento de acción del liderazgo presidencial, siendo sus iniciativas uno de los componentes más importantes de la agenda parlamentaria. Empero, en una democracia fuerte, el Parlamento debe tener su propia agenda y no moverse en función exclusivamente de la agenda presidencial. Al fin y al cabo, el Parlamento y el Presidente tienen propias e interrelacionadas funciones constitucionales. No hay liderazgo parlamentario sin autonomía parlamentaria. (Prats 1999, pp. 112-113)

> *"El liderazgo parlamentario se ha de manifestar no sólo en la buena legislación (...), sino en la función, más integral, de "autoridad política" de la sociedad a la que representa. Para ello, los Parlamentos, además de órganos legislativos, han de convertirse en Cámaras deliberantes, de estudio, de investigación y control; es decir, en instrumentos orientadores y movilizadores de la opinión y la acción colectiva".* **(Prats 1999, pp. 112-113)**

El sistema político costarricense no se encuentra ajeno a esta discusión, ni al desafío de renovar su habilidad de conducción gubernamental. En este sentido, las relaciones entre el poder Ejecutivo y el Legislativo representan un elemento indispensable. Adicional e

[86]Prats agrega que el liderazgo requiere legitimidad, ponerse al frente de procesos de cambio (liderazgo transformacional) o de acomodo (liderazgo transaccional), implica una comunicación efectiva entre el líder y sus audiencias, de credibilidad de quien asume la posición de líder. El liderazgo implica también el desarrollo de capacidades adecuadas para manejar conflictos y utilizarlos como instrumento de cambio social y político. El liderazgo tiene que jugar el papel de catalizador del proceso de aprendizaje y adaptación social. Cabe subrayar que el liderazgo se refiere a funciones y procesos, no a personas. Las fuerzas sociales son impersonales, aunque se expresan a través de actores individualizados por su número y calidad.
Finalmente, el liderazgo no está asociado a la producción de soluciones mágicas, sino que constituye un proceso continuo de cuestionamiento, interpretación y exploración de opciones. (Urcuyo 2003, p. 20)

independientemente del período constitucional, es frecuente encontrar declaraciones del primero sobre la inoperancia del segundo, lo cual es producto, según éste, de la escasez de liderazgos legislativos, principalmente por parte de las fracciones que ejercen la oposición.

De forma reaccionaria, también son comunes las intervenciones parlamentarias, en especial en las sesiones de control político como en los medios de comunicación, acerca de la falta de visión política del Ejecutivo, reiterando la inoperancia del presidente para articular un proyecto de desarrollo nacional, así como su constante intromisión en la arena parlamentaria.

Existe una creciente conciencia por parte de las organizaciones y estructuras de la sociedad civil costarricense sobre el accionar político, lo que se expresa de diversas maneras en el ámbito social y cultural. El desplazamiento del Parlamento como foco exclusivo para la discusión política, ha dado lugar a nuevos espacios de debate y reflexión sobre temas relevantes, así como foros de discusión política facilitados por la academia y otros centros de investigación.

La dinámica de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo queda marcada tanto por la naturaleza y objeto del proceso de negociación, como por la incidencia de actores sociales, medios de comunicación, coyuntura política y desde luego la capacidad de poder de decisión. Mucho dependerá si se da una relación de conflicto o cooperación, así como el tipo de período de sesiones, ordinarias o extraordinarias, teniendo las primeras un mayor realce del liderazgo del Legislativo y las segundas como expresión de la agenda y liderazgo del Ejecutivo y su fracción parlamentaria.

IV. *Representación y representatividad parlamentaria en Costa Rica*

Los partidos políticos son agrupaciones voluntarias concebidas con el fin de expresar y/ o poner en práctica determinado tipo de ideología o programa, en función del rol que cumplen como instancias de socialización o representación en un régimen determinado.

Como colectivos sociales no son instituciones estáticas, ya que se encuentran en un proceso continuo de cambio, el cual está fuertemente vinculado con dos grandes fenómenos en constante interrelación: por un lado el diseño, ejercicio y reformas de los sistemas electoral y de gobierno de un determinado régimen político, y por el otro, la cultura política de las élites gobernantes y de la ciudadanía, así como hechos políticos concretos en un espacio y territorio. (Alcántara 2004)

Cavarozzi & Casullo (2002, pp 12-30) identifican como una consecuencia de los dilemas de la organización partidaria en el contexto actual, tres itinerarios alternativos en la estructuración y configuración partidista en América Latina: sistema de partidos, partidos sin sistema y políticos sin partido.

El sistema de partidos es el único subconjunto en donde puede sostenerse que se cumplieron, de forma simultánea, la implementación relativamente fuerte de los partidos en la sociedad y el predominio de la tendencia de los partidos a reconocerse como interlocutores válidos en la arena política. Los partidos sin sistema reflejan un tipo de subsistema caracterizado por la estructuración de hegemonías unipartidarias en algunos casos exitosas, y en otros abortadas. Dicha hegemonía se articula en torno a agrupaciones del tipo de partidos eje –partidos que impulsaron proyectos industrialistas–, cuyos discursos fueron de corte populista y a menudo se aglutinaron en torno a liderazgos personalistas. Los políticos sin partido son una configuración partidaria definida por la extrema debilidad y maleabilidad de los partidos políticos.

Según Oscar Fernández (2001, p. 560), la integración del Parlamento debe reproducir de la manera más satisfactoria posible, las proporciones y relaciones entre las diferentes partes que componen la sociedad global que se pretende representar en él; es decir, el parlamento ha de ser una expresión a escala de la diversidad de fuerzas e intereses manifiestos en la sociedad.

> *"No se trata simplemente de que las minorías estén presentes en el parlamento. Su representación debe ser la adecuada, valga decir, que se haya establecido de forma acorde con el principio de proporcionalidad. Según Mill, atribuir una representación a las mayorías que aquellas que les corresponde de acuerdo con la proporcionalidad, no es más que instaurar un gobierno de privilegio, o en sus propias palabras, una falsa democracia"*[87]. **(Fernández 2001, pp. 560-561)**

Fernández expone de dónde viene el sistema de proporcionalidad imperfecta del sistema electoral costarricense, cuyos orígenes se remontan a la aprobación de la Ley Electoral de 1927, la cual planteó, tal y como lo afirma el autor, una variante de la fórmula conocida como sistema de cocientes con arrastre[88].

Durante el Congreso Constitucional de 1946 se presenta y discute un proyecto para un nuevo código electoral, cuya comisión redactora de composición pluripartidista, propone la introducción de una nueva variante en el sistema de cociente –siendo su propósito otorgar una representación más justa para las minorías– al incluir la figura de un subfactor

---

[87] *"John Stuart Mill objeta la utilización sistemática de la regla de mayoría, según la cual quien la obtiene, sea en forma absoluta o relativa, lo gana todo, mientras que los perdedores, independientemente de la fuerza electoral que pueden haber mostrado, por el hecho de salir derrotados, lo pierden todo. Por esa razón, Mill respaldaba con vehemencia la propuesta temprana que prestó al parlamento el británico Thomas Hare –y que habría se luego afinada por Droop– que permite más bien obtener una representación proporcional, haciendo uso del sistema de cocientes. En su forma más simple, dicho mecanismo establece que, para ser elegido en una asamblea, cada candidato debe obtener un número de votos equivalente al cociente, que se obtiene después de haber dividido el número de votos válidos entre el número de escaños o curules en juego de esa asamblea".* **(Fernández 2001, p. 561)**

[88] *"En lo fundamental, la regla establecía que, después de atribuir las curules a quienes habían alcanzado los correspondientes cocientes, sólo aquellos partidos que habían alcanzado la cifra de los cocientes podían recibir el resto de las curules que no habían podido ser completadas mediante cocientes. La barrera para los partidos o candidatos minoritarios resultaba categórica y la ventaja para los mayoritarios resultaba obvia: únicamente podían acceder a la repartición de las curules no cubiertas mediante cociente, los que habían logrado ya superar la barrera del cociente. Se premiaba por consiguiente a los fuertes y se dejaba correlativamente sin representación parlamentaria alguna, a quienes no habían mostrado una clara fortaleza electoral".* **(Fernández 2001, p. 561)**

equivalente al 50 por ciento del cociente, que, al ser alcanzado por los partidos participantes en la contienda electoral, confería la posibilidad de tener acceso a las plazas que no hubiesen sido atribuidas mediante la fórmula de los cocientes. A ese subfactor, indica el autor, los proponentes sugirieron llamarlo subcociente e incluir su expresa definición en el futuro código electoral, aprobado el 19 de agosto de 1947. (Fernández 2001, pp. 561-563)

Para Fernández (2001, p. 564), la utilización del sistema de concientes para convertir los votos en curules hizo del costarricense –en lo que a elección de parlamentarios se refiere– un sistema electoral fundado en la proporcionalidad, lo cual, añade el autor, ha hecho posible que –bien que mal– los partidos minoritarios tuvieran y tengan acceso a la Asamblea Legislativa[89].

Otro elemento en el cual se demuestra la voluntad y el interés nacional en que las minorías políticas estén debidamente representadas en el Parlamento, lo constituye su consagración en el artículo 95, inciso 6. El autor agrega que pareciera existir una cierta perversidad implícita en el funcionamiento concreto del sistema de cocientes y subcocientes, dado que los efectos logrados *"no sean los buscados sino que, peor aún, sean los no deseados"*. (Fernández 2001, p. 564)

> *"Obviamente, la simple presencia de diputados minoritarios en el parlamento no es prueba alguna de que la regla que se esté utilizando sea la adecuada. Es necesario preguntarse si hay homología o correspondencia entre la distribución de los votos de los electores y la composición porcentual de los diputados en el parlamento. En otras palabras, habría que ver hasta qué grado el parlamento refleja fielmente la diversidad de opciones que gozaron del favor de los electores y las representa equitativamente, sin ningún tipo de privilegio para algunas de ellas".* **(Fernández 564)**

Por lo tanto, si se hubiese utilizado el residuo mayor, eliminando la barrera del subcociente, los partidos minoritarios hubieran incrementado su representación y los partidos mayoritarios, de forma inversa, hubiesen disminuido su representación parlamentaria.

---

[89] *"La percepción de ese hecho y el diagnóstico claro de esa posibilidad ha estimulado, por un lado, la aparición de partidos a escala provincial o regional y, por el otro, la canalización del voto de aquellos que, insatisfechos con los dos grandes partidos, el PLN y el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), prefieren otras opciones partidarias que destaquen la representación de intereses, o bien más locales, o bien que se distancien del mimetismo doctrinario y programático que prima en las agrupaciones mayoritarias. Las dirigencias de los partidos minoritarios o emergentes así parecen haberlo comprendido y centran sobre todo sus esfuerzos en la conquista del voto parlamentario para poder alcanzar una cierta y efectiva representación. El electorado que profesa una menor adhesión a los dos grandes partidos o que no les tiene simpatía alguna, más fácilmente y más sinceramente otorga su voto, en las parlamentarias, a esas otras opciones nuevas o minoritarias. Por esa razón, estas opciones han obtenido sistemáticamente un mayor número de votos en sus papeletas parlamentarias que en sus papeletas presidenciales –cuando presentan amba – lo cual nos induce a pensar que, tanto dirigentes como electorales, consideran que existen buenas probabilidades de que esos votos se conviertan efectivamente en escaños. (Fernández, 1996, 148-151)".* **(Fernández 2001, p. 564)**

"Sin embargo, la disminución en el número de diputados que habrían experimentado los dos partidos mayoritarios –por lo demás en forma muy similar– no habría sido tan impactante –teniendo en cuenta las dimensiones de sus bancadas– como el incremento relativo que habrían recibido los partidos minoritarios, tanto provinciales como ideológicos, de diversos signos y orientaciones"[90]. **(Fernández 2001, p. 567)**

De ahí que las interrogantes y las dudas más fuertes se plantean cuando se considera el tema de la necesidad de no sólo de elegir sino de gobernar, lo que para él significa *"formar un gobierno que pueda efectivamente decidir y realizar su tarea, pues fue para eso que recibió los votos. Se argumenta entonces que la fragmentación que en el parlamento puede introducir la proporcionalidad, representa un cero obstáculo para el desarrollo de un buen gobierno"*[91]. (Fernández 2001, p. 569)

Entre sus conclusiones, el autor destaca que a pesar de la opción estratégica, en forma durable y prácticamente ininterrumpida, en la cual la sociedad costarricense opta por un régimen democrático, es oportuno preocuparse por la vigencia y el funcionamiento de aquellos mecanismos tendientes a facilitar o asegurar una mayor y mejor representación[92]. De ahí la insistencia en remover aquellos obstáculos o barreras que la dificulten o la coarten.

---

[90] *"No está demás subrayar que, si hubiésemos hecho nuestros sistemas electorales más acordes con el principio de proporcionalidad, a lo largo de esos períodos legislativos mencionados* (1990-1994, 1994-1998, 1998-2002), *cinco partidos minoritarios excluidos habrían tenido ingreso y representación en el parlamento y que, asimismo, cuatro de ellos habrían sido organizaciones políticas de escala provincial y de arraigo territorial".* **(Fernández , p. 569)**

[91] *"(...) el claro predominio parlamentario que han mostrado durante estas últimas décadas las dos grandes agrupaciones políticas nacionales, no parece facilitar una modificación de las reglas de asignación de curules que les haría perder indudablemente ventajas. ¿Qué razones habría para que quienes se han beneficiado sistemáticamente de unos mecanismos que produce claramente sobrerepresentación, contribuyan abiertamente a su eliminación?*

Quizás si tenemos en cuenta esa tradición de negociación parlamentaria del ***do ut des*** *(del conceder ahora para recibir después) que lleva a alguno de los dos grandes partidarios a negociar con los minoritarios el apoyo parlamentario, cuando lo necesita y no lo puede recibir de su tradicional interlocutor histórico, podríamos vislumbrar alguna posibilidad de reforma de este mecanismo.*

Pero lo que sin duda podría facilitar esa concesión, por parte de las dirigencias bipartidistas, sería la clara constatación de los riesgos que podría implicar la inacción o el apego ciego a privilegios, en una coyuntura histórica en la que, por un lado, la indiferencia política expresada en abstencionismo electoral y la voluntad de participación directa, por el otro lado, de sectores más beligerantes y organizados, podrían estar sacudiendo una institucionalidad representativa que ha comenzado a mostrar algunas debilidades". **(Férnandez 2001, pp. 570-571)**

[92] Lanzaro indica: *"En términos impresionistas y esquemáticamente, puede decirse que en los sistemas afincados en la regla de la mayoría el que gana gobierna, y tendencialmente los dispositivos políticos se arman para que así sea. En los sistemas afincados a las reglas pluralistas, de jure y de facto, el que gana comparte de alguna manera su triunfo y está obligado a negociar los productos de gobierno. Tendencialmente, los dispositivos políticos están armados para que así ocurra, y en general las mayorías no vienen "manufacturadas" sino que han de ser políticamente construidas mediante un régimen de intercambio, de transacciones y asociaciones. En el primer caso podemos tener cuadros de "supremacía presidencial". En el segundo podemos tener relaciones de mayor coordinación –compromisos y coaliciones– que ligan al Ejecutivo con las cámaras legislativas y con otros cuerpos estatales, vinculando a su vez a los partidos y a las fracciones de partido".* **(Lanzaro 2003, pp. 22-23)**

"Si lo que interesa es fortalecer y perfeccionar nuestro régimen de democracia representativa, a las ilusiones de una democracia informal es necesario enfrentar una reforma y una renovación de la democracia representativa. Ese proceso pasa ineludiblemente por el tamiz de los partidos políticos, fuertes, débiles o incipientes, que, con sus aciertos y sus debilidades, son las instancias establecidas para agregar y canalizar esos diversos intereses en el plano de la escena política. No resulta ocioso subrayar que con todas sus debilidades ya bien conocidas, la existencia de diversos partidos resulta preferible a la ausencia de ellos o a la simple existencia de un solo y único partido.

Por consiguiente, ese proceso de profundización de la democracia representativa debería estar sustentado en una efectiva democratización interna de los partidos políticos existentes y en un claro estímulo para la aparición de nuevas ofertas partidarias que contribuyan al desarrollo de una democracia altamente pluralista". **(Fernández 2001, pp. 571-572)**

Sobre la apreciación de que los partidos políticos mayoritarios en el sistema político costarricense buscan perpetuar sus relaciones de poder, Jorge Rovira (2001, p. 224) sostiene que la competencia entre ambas formaciones partidarias principales –PLN y PUSC– se ha mantenido sumamente estrecha, lo que refuerza la mecánica tendencial de este sistema partidario hacia el centrismo ideológico y programático de los partidos protagonistas, como un recurso indispensable para seguir compitiendo al menos con iguales probabilidades de éxito. Se revalida así igualmente la condición de *"partidos atrapatodo"* o *cath all parties* de estas organizaciones.

Karpinski, Castillo & Trejos (1989, p. 316) consideran que el Parlamento ha venido perdiendo lenta, pero progresivamente, su carácter representativo de los verdaderos intereses del pueblo a la vez que ya no ejerce un adecuado control normativo y sancionador de la actividad del Poder Ejecutivo, ello porque el ciudadano ya no le concibe como su interlocutor político[93].

V. *Fraccionamiento del voto legislativo en comparación al voto presidencial*

Las elecciones son métodos de agregación de las preferencias de un conjunto de individuos con el fin de seleccionar a los ocupantes de cargos públicos. A través de un procedimiento reconocido en las normas de una organización o de una colectividad, todos o algunos de

[93] *"Esto ha sido consecuencia de su ineptitud y de su ineficiencia para dar respuestas prontas y positivas a los requerimientos de los ciudadanos y de las comunidades, a la pérdida de confianza en su capacidad para enfrentar y resolver esos problemas y, a su suspicacia ante los fines que realmente persiguen los partidos políticos y los representantes populares. Esta atrofia responde a que las estructuras se han mantenido rígidas en su organización y funcionamiento, aunque crezcan, y a que ya no responden, no podrían responder, a la naturaleza de los nuevos problemas que han surgido en las sociedades modernas; los procesos sociales y sus consecuentes problemas, han rebasado la capacidad y han superado la movilidad de las instituciones".* (Karpinski, Castillo & Trejos 1989, p. 316)

sus miembros escogen a un número inferior de personas o a una sola para ocupar cargos en esta colectividad. (Anduiza & Bosch 2004 p. 65)

El fraccionamiento del voto parlamentario es el fenómeno del comportamiento electoral, por el cual los electores que habiendo optado por un determinado partido político en la papeleta presidencial, deciden escoger otra opción política partidaria en la legislativa, o bien, emitir un voto nulo o en blanco.

Una primera forma para identificar este comportamiento electoral a nivel histórico –e incluso geográfico– es comparar los votos obtenidos en el ámbito presidencial y legislativo por período electoral. Este abordaje metodológico, empero, tiende a ser reduccionista, pues no toma en cuenta la magnitud del total de los votos emitidos en la papeleta presidencial, ni tampoco el total de la plancha parlamentaria (*ver Tabla N° 9).*

Tabla N° 9

Fragmentación del voto parlamentario en comparación al voto presidencial, sistema presidencialista costarricense 1982-2006[94]

Partido político	Tipo de elección	PROCESO ELECTORAL						
		1982	1986	1990	1994	1998	2002	2006
PLN[95]	Presidencial	568.374	620.314	636.701	739.339	618.834	475.030	664.551
	Legislativa	527.231	560.694	559.632	658.258	481.933	412.383	589.731
Unidad Coalición / PUSC[96]	Presidencial	325.187	542.434	694.589	711.328	652.160	590.277	57.655
	Legislativa	277.998	485.860	617.478	595.802	569.792	453.201	126.284
ML[97]	Presidencial	–	–	–	–	5.874	25.815	137.710
	Legislativa	–	–	–	–	42.640	142.152	147.934
PAC[98]	Presidencial	–	–	–	–	–	400.681	646.382
	Legislativa	–	–	–	–	–	334.162	409.030
Total de votos válidos	Presidencial	966.576	1.185.222	1.349.014	1.490.097	1.388.698	1.529.845	1.623.992
	Legislativa	955.990	1.172.199	1.336.172	1.475.593	1.383.527	1.521.854	1.613.961
Total de votos recibidos	Presidencial	991.679	1.216.300	1.384.326	1.525.979	1.431.913	1.569.418	1.663.248
	Legislativa	991.566	1.216.053	1.383.956	1.525.624	1.430.579	1.569.338	1.662.899

Al realizarse la comparación entre procesos electorales –comparación histórica–, esta tiende a ser simplificada en su planteamiento, pues al desconocerse la correlación entre los votos de una determinada agrupación política y la magnitud total de los votos válidos emitidos, el valor numérico o porcentual de los datos obtenidos estarían desconociendo el crecimiento de la población electoral entre períodos electorales y el comportamiento del abstencionismo.

---

[94] Elaboración propia con datos del Tribunal Supremo de Elecciones. No se consigna en el cuadro los votos obtenidos por los partidos minoritarios tanto para presidente como para diputados. Asimismo se excluyen los votos nulos y en blanco.

[95] Partido Liberación Nacional.

[96] Para las elecciones de 1986, el Partido Unidad Coalición se constituye en Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), por dicha razón se optó por mantener su comportamiento electoral en un continuo.

[97] Partido Movimiento Libertario.

[98] Partido Acción Ciudadana.

Por tanto, se requiere la construcción de un ***índice de fraccionamiento del voto parlamentario***, a partir del voto presidencial. Su cálculo parte de una medición capaz de penalizar la magnitud de los votos totales emitidos en la papeleta presidencial como legislativa sobre el total de votos emitidos, indistintamente de sin son válidos o no. Para tales efectos se propone la siguiente fórmula:

$$\mathbf{FVP} = \frac{\left(\frac{\sum \mathbf{VLp}}{\sum \mathbf{VLt}}\right)}{\left(\frac{\sum \mathbf{VPp}}{\sum \mathbf{VPt}}\right)}$$

"Donde **FVP** *constituye el* ***nivel de fraccionamiento del voto parlamentario*** *con base al voto presidencial; donde* **VLp** *representa el voto para el legislativo obtenido por un determinado partido;* **VLt** *es el total de votos emitidos para el legislativo;* **VPp** *es el total de votos presidenciales emitidos para* **VLp,** *y* **VPt** *es la sumatoria de todos los votos presidenciales emitidos en el mismo período electoral.*

Con la aplicación de este índice, cuando los votos totales emitidos en una papeleta presidencial tienden a ser la misma cantidad de votos totales registrados en la papeleta legislativa, entonces el resultado será **1**.

Cuando los votos a favor de un determinado partido político son mayores en su papeleta presidencial en relación con la legislativa, entonces el resultado tiende a alejarse de **1**, *siendo* **0** *aquella situación extrema y muy poco probable en la cual un partido político obtuvo votos a nivel presidencial y ningún voto a nivel legislativo, produciéndose un fenómeno de fraccionamiento del voto legislativo*

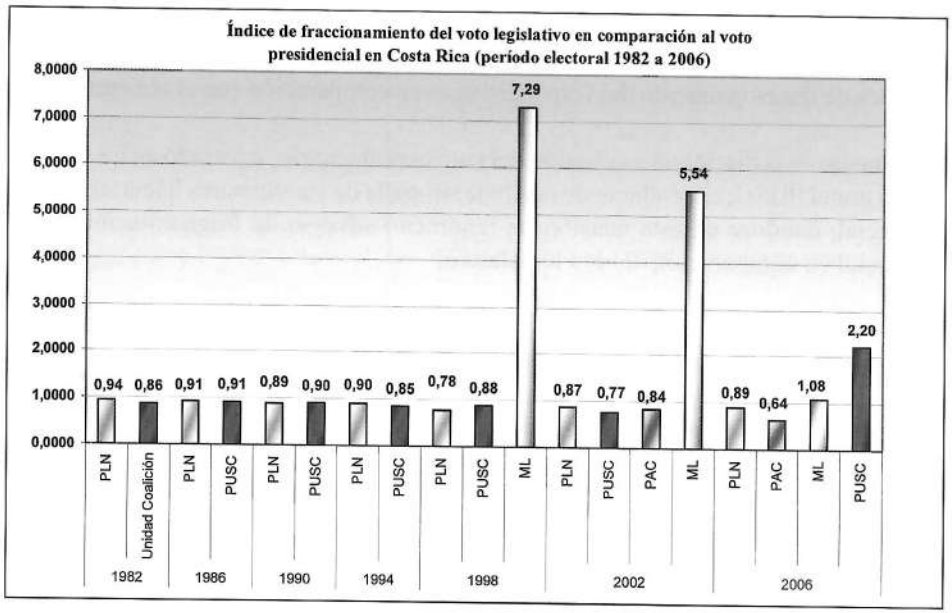
Cuando los votos a favor de un determinado partido político son menores en su papeleta presidencial en relación con la legislativa, entonces el resultado tiende a ser superior a **1**, *produciéndose un fenómeno de incremento del voto legislativo.*

Así por ejemplo, en una situación en la cual un partido político obtiene un 0,8 se da un fenómeno de fraccionamiento del voto parlamentario, en el que de cada diez simpatizantes que votaron por la papeleta presidencial de esa agrupación política, dos decidieron optar por otra opción a nivel legislativo, o bien emitir su voto nulo o en blanco.

Es a partir de este índice y tomando como base el voto presidencial, que se puede medir la lealtad y coherencia electoral del votante en un determinado período electoral o incluso por zona geográfica.

El *Gráfico N° 1* destaca que en la administración Figueres Olsen se detiene levemente una tendencia histórica reflejada desde el período electoral de 1982, en la cual el PLN registraba un incremento en su fraccionamiento del voto legislativo, siendo además la elección de 1994 la más cohesionada en el período comprendido entre 1990 y 2002.

Gráfico N° 1



Durante las elecciones de 1982 a 1998 la estructura bipolar conformada por el PLN y el PUSC evidencia que ninguna de las dos agrupaciones fue capaz de mantener una lealtad absoluta de su electorado. Asimismo, el partido que ganase las elecciones presidenciales reflejaría un menor grado de fragmentación del voto legislativo en comparación con el voto presidencial.

Si bien la tendencia histórica del partido que ganaba las elecciones presidenciales, se mantuvo de 1982 a 1994 superior al 0,90, es a partir de las elecciones de 1998 cuando ambos partidos experimentan un incremento en su fraccionamiento del voto legislativo.

El Movimiento Libertario –ML– registra un fenómeno inverso al comportamiento de la estructura bipolar, pues tiende a ser uno de los partidos políticos cuyas bases electorales no sólo son más disciplinadas y cohesionados entre el voto presidencial y el voto legislativo, sino que además logra capturar algún nivel del electorado legislativo tránsfuga de los partidos mayoritarios.

Este fenómeno de captura de votos legislativos al ser comparado entre las elecciones de 1998 al 2006 demuestra un decrecimiento, pero el ML tiende a ser en términos generales la afiliación política con mayores niveles de disciplina y cohesión de su electorado.

En las elecciones del 2002 tiende a ser el partido que gana las elecciones presidenciales el que experimenta el mayor fraccionamiento del voto parlamentario –PUSC con un 0,77–, y la entonces principal fracción de oposición –PLN– registra un nivel menor de fraccionamiento del voto legislativo en comparación a las elecciones de 1998.

El Partido Acción Ciudadana –PAC– cuya participación desde las elecciones de 2002 contribuye a un proceso de realineamiento político partidario, ha registrado en su comportamiento en los dos últimos períodos electorales –2002 y 2006– un incremento en sus niveles de fraccionamiento del voto legislativo en comparación con el voto presidencial.

El incremento en la disciplina y cohesión del voto parlamentario registrado en las elecciones del 2006 por el PUSC, es producto de una baja simpatía de sus electores hacia su candidato presidencial, dándose en esta ocasión un fenómeno adverso, la fragmentación del voto presidencial en comparación al voto legislativo.

VI. *Composición parlamentaria: espacio de poder para la aprobación u obstrucción*

La Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica se compone de un total de 57 legisladores, escaños que son distribuidos por provincia en proporción a la población de cada una de ellas, siendo el Tribunal Supremo de Elecciones la autoridad competente de esa decisión a partir de los resultados del censo general de población[99].

Si bien la toma de decisiones por votación depende de lo que la Constitución Política o el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa tipifiquen, se hace por mayoría calificada (38 legisladores), mayoría absoluta (29) y por mayoría simple (la mitad de los diputados presentes más uno)[100].

---

[99] El segundo párrafo del artículo 106 de la Constitución Política de Costa Rica indica que la Asamblea se compone de 57 Diputados. Cada vez que se realice un censo general de población, el Tribunal Supremo de Elecciones asignará a las provincias las diputaciones, en proporción a la población de cada una de ellas.

[100] El concepto de mayoría absoluta se refiere al mismo espíritu de la mayoría simple, salvo que para este caso la referencia explicita que se compone de los diputados presentes y no de los 57 diputados. Por ejemplo, si la votación se realiza con un quórum de 40 diputados, esta mayoría absoluta sería la mitad más uno –21–; si fueran 52 los diputados presentes, entonces se obtiene la mayoría absoluta con 27 legisladores. En algunos contextos específicos, la mayoría absoluta y simple pueden ser sinónimos.

La Asamblea Legislativa requiere un mínimo de presencia de diputados para abrir y mantener el quórum; es decir, se necesitan al menos dos terceras partes de la totalidad de sus miembros para sesionar, ya que de lo contrario el Presidente del Congreso deberá levantar la sesión[101].

Si la fracción de gobierno posee una mayoría calificada, en principio no requerirá someterse a procesos de negociación y decisión, lo cual facilita una relación más directa con el Ejecutivo para la toma de decisiones parlamentarias. En caso de poseer una mayoría absoluta, puede adoptar decisiones contempladas de forma fluida. Sólo necesitará someterse a procesos de negociación para las decisiones o reformas más trascendentales, que, según el reglamento legislativo, deben ser adoptadas por una mayoría calificada.

Aunque el Ejecutivo y su bancada cuenten con una mayoría absoluta, deberán también someterse a procesos de negociación cuando las fracciones o los legisladores de oposición demuestren ejercer un papel protagónico en la obstrucción del proceso y, por ende, en la ralentización de la toma de decisión parlamentaria[102].

Otra posibilidad es que la fracción de gobierno no posea mayoría absoluta, ni calificada, primando la necesidad de construir consensos con las diversas fracciones, o con legisladores específicos para la definición de la agenda parlamentaria y la adopción de aquellas decisiones necesarias para el funcionamiento y desarrollo de la agenda del Ejecutivo.

Este último escenario involucra no sólo un cambio de mentalidad en la dinámica parlamentaria, sino que además obliga a una relación más estrecha y comunicativa del Parlamento con el Ejecutivo y viceversa, esto para asegurar tanto la confianza en la institucionalidad parlamentaria, como en la gobernabilidad democrática del sistema político como un todo[103].

---

[101] El artículo 117 de la Constitución Política en sus primeros dos párrafos indica que la Asamblea Legislativa no podrá efectuar sus sesiones sin la concurrencia de dos tercios del total de sus miembros, y luego agrega que, si bien el día señalado fuere imposible iniciar las sesiones, o si abiertas no pudieren continuarse por falta de quórum, los miembros presentes conminarán a los ausentes, bajo las sanciones que establezca el Reglamento, para que concurran, y la Asamblea abrirá o continuará las sesiones cuando se reúna el número requerido.

[102] A pesar de que en este apartado se analiza la capacidad de poder a través del recurso del voto, existen recursos paralelos que facultan superar sustancial o parcialmente estas asimetrías de poder, tal es el caso de la capacidad de obstrucción, conocimiento técnico sobre el objeto de discusión y de los procedimientos legislativos involucrados, cercanía con los medios de comunicación o con otros actores estratégicos.

[103] A menor cantidad de escaños obtenidos por parte del partido de gobierno, o aliados a éste, mayor será la urgencia del Ejecutivo para impulsar negociaciones que le permitan obtener las reformas necesarias en el ejercicio de su gobierno. Esta situación en particular implica la necesidad de promover esquemas de negociación que consideren la existencia de las contrapartes como actores con capacidad de decisión. Es decir, reconocer que poseen su propia agenda, intereses, necesidades, problemas, oportunidades, percepciones, aspiraciones, posiciones y sobre todo su propia carga ideológica. Racionalidades y lógicas que pueden ser diametralmente diferentes a las de las otras contrapartes, o inclusive se pueden caracterizar por una real o aparente inexistencia de las mismas, puesto que en ocasiones el conflicto puede ser de carácter manifiesto o latente.

La recomposición de las relaciones de poder parlamentarias dada cada cuatro años en el sistema político costarricense, demuestra un aumento en la desafección política que ha venido a perjudicar principalmente a los partidos políticos tradicionales, llámense PLN, PUSC y la izquierda tradicional. Esta situación refleja la decisión del electorado de apostar hacia una mayor composición parlamentaria fragmentada, restando cada vez más poder de decisión política a la fracción del partido que considera estará en el ejercicio del gobierno.

Desde la perspectiva de la capacidad de poder de decisión que posee un gobierno, se puede afirmar que la gobernabilidad factible depende: (a) del grado de representatividad legislativa lograda por el partido político en gobierno; (b) de la capacidad del Ejecutivo para articular alianzas estratégicas en el seno parlamentario, que superen la lógica coyuntural y permitan lograr canales de sostenibilidad en aproximaciones ideológicas o pragmáticas; (c) de los canales de comunicación y relación que se entretejan de forma bidireccional por ambos poderes, (d) del liderazgo del Ejecutivo, pero sobre todo del liderazgo parlamentario ejercido por su fracción y el propio por parte de la oposición, y (e) de un cambio de mentalidad en la acción de ambos poderes que superen los criterios estrictamente clientelistas y electorales, de forma tal que exista una mutua sensibilización por comprender la necesidad de construir espacios conjuntos de colaboración, sin suprimir una constante fiscalización y control del ejercicio del poder público.

Una composición parlamentaria heterogénea en donde la fracción de gobierno no posee el poder de voto requerido para las reformas trascendentales –mayoría calificada–, o carece de la capacidad de adopción de decisiones vitales para la consolidación de los objetivos inmediatos o de mediano alcance –mayoría absoluta–, conduce a una mayor necesidad del ejercicio de la negociación y la conciliación. Esta situación permite una mayor penetración de la acción social en la agenda del Parlamento, acentuando las contradicciones tanto a lo interno de esta esfera como en sus relaciones con el Ejecutivo.

La *Tabla N° 10* permite identificar las tendencias en cuanto a estructuración de los parlamentos, según los escaños obtenidos por partido político, haciendo la diferencia entre la cuota alcanzada por el oficialismo y la oposición política. Además, permite visualizar el nivel de acceso al escenario parlamentario por parte de los partidos políticos emergentes[104].

[104] Llamados también por los medios de comunicación y por la opinión pública como legisladores minoritarios.

Tabla N° 10

Escaños obtenidos por partido político según período constitucional y clasificados entre fracción oficialista y de oposición

	PERÍODO CONSTITUCIONAL													
Fracción oficialista	**1982 – 1986** *Monge Alvarez*		**1986 – 1990** *Arias Sánchez*		**1990 – 1994** *Calderón Fournier*		**1994 – 1998** *Figueres Olsen*		**1998 – 2002** *Rodríguez Echeverría*		**2002 – 2006** *Pacheco De la Espriella*		**2006 – 2010** *Arias Sánchez*	
	PLN[105]	33	PLN	29	PUSC	29	PLN	28	PUSC	27	PUSC	19	PLN	25
	PUSC[106]	18	PUSC	25	PLN	25	PUSC	25	PLN	23	PLN	17	PAC	17
	PU[107]	4	PU	1	PU	1	FD[108]	2	FD	3	PAC[109]	8	ML	6
Fracciones de oposición	MN[110]	1	AP[111]	1	PUGEN[112]	1	PUAC	1	ML[113]	1	ML	5	PUSC	5
	ADA[114]	1	PUAC[115]	1	PUAC	1	PAN[116]	1	PIN[117]	1	PRC	1	PASE[118]	1
									PRC[119]	1	Ind.[120]	1	PFA[121]	1
									PALA[122]	1	BPP.[123]	6	PRN[124]	1
													PUN[125]	1

Además de exponer las tendencias en cuanto a la cantidad de escaños obtenidos por partido político, es posible identificar las variaciones que se han gestado en los últimos períodos constitucionales entre las fracciones de partido de gobierno y de oposición –inclusive a lo interno de esta última–.

Este panorama muestra una creciente fragmentación parlamentaria, la cual evidencia que durante los mandados de 1982 a 1994 el Ejecutivo y su fracción oficial no requirieron negociar con otras fracciones o legisladores para obtener la mayoría simple.

---

[105] Partido Liberación Nacional
[106] Partido Unidad Social Cristiana, creado en 1983 y que es antecedido por la Coalición Nacional
[107] Partido Pueblo Unido
[108] Partido Fuerza Democrática
[109] Partido Acción Ciudadana
[110] Partido Movimiento Nacional
[111] Partido Alianza Popular
[112] Partido Unión Generaleña
[113] Partido Movimiento Libertario
[114] Partido Acción Demócrata Alajuelense
[115] Partido Unión Agrícola Cartaginés
[116] Partido Agrario Nacional
[117] Partido Integración Nacional
[118] Partido Accesibilidad Sin Exclusión
[119] Partido Renovación Costarricense.
[120] Legislador electo por el Partido Movimiento Libertario que durante la primera legislatura – año de la administración Pacheco de la Espriella (2002-2003) se separa de su fracción y adopta una posición independentista.
[121] Partido Frente Amplio.
[122] Partido Acción Laborista Agrícola.
[123] Grupo de legisladores electos por el Partido Acción Ciudadana que durante la primera legislatura – año de la administración Pacheco de la Espriella (2002-2003) se separan de su fracción parlamentaria y conforman lo que denominan el **Bloque Patriótico Parlamentario**, siendo una fracción parlamentaria informal, ya que no son reconocidos dentro de la institucionalidad parlamentaria como una fracción como tal –grupo de deberes y derechos–
[124] Partido Restauración Nacional.
[125] Partido Unión Nacional.

En los períodos comprendidos entre 1994 y 2006, el Ejecutivo y su fracción han requerido votos para sostener una mayoría simple. Adicionalmente, el espacio para la obtención del apoyo necesario les ofrece un panorama compuesto por una principal fuerza de oposición y diversos legisladores minoritarios. Dependiendo de las relaciones y del tema en cuestión, el Ejecutivo encuentra su respaldo en una u otra fracción a partir de negociaciones puntuales para la construcción de coaliciones de mínima heterogeneidad, o coaliciones ganadoras mínimamente afines.

Asimismo, la oposición parlamentaria posee en los períodos de 1994 a 2006, la capacidad de gestionar cursos de acción concertados que sean afines o contradictorios al Poder Ejecutivo, previo a una adecuada capacidad de articular al menos una coalición coyuntural.

El período constitucional de 2002-2006 expresa claramente la necesidad del Ejecutivo y de su fracción de construir fuertes coaliciones bipartidistas y multipartidistas para la obtención de una mayoría simple, y más aún para obtener una mayoría calificada. Es en este período que las fracciones de oposición poseen un espacio más activo para aprobar y construir una agenda parlamentaria más anuente a sus intereses

Para el período constitucional 2006-2010, la composición parlamentaria, a pesar de la fragmentación, ofrece una ventaja atractiva al Ejecutivo: ninguna fracción de oposición tiene la potestad por sí misma de hacer uso del rompimiento del quórum como medida de presión, ya que para ello se requiere conformar una coalición.

También en este período constitucional el Ejecutivo cuenta con las posibilidades para lograr coaliciones coyunturales capaces de asegurarle una mayoría simple. Incluso para la articulación de una coalición tendiente a obtener una mayoría calificada bien podría el articular un entendimiento con la principal fracción de oposición parlamentaria, el PAC, o con una gran coalición con las fracciones del PUSC, ML y dos de las bancadas unipersonales.

Para una mayor comprensión sobre los niveles de fragmentación parlamentaria se puede citar el Índice Laakso y Taagepera, cuya concepción está orientada a calcular el *"Número Efectivo de Partidos Elegibles"*, que se aplica en la medición del fraccionamiento del sistema de partidos a partir de los caudales electorales obtenidos por los partidos contendientes. (Hernández 2001, p. 259)

También es aplicado para calcular el *"Número Efectivo de Partidos Parlamentarios"* (**NEPP**), tomando en cuenta el relativo tamaño de cada partido en la legislatura, según el porcentaje de escaños que tiene. (Stephan & Skach 1997, p. 191)
La fórmula para calcular el número de partidos efectivo (N) es:

$$N = \frac{1}{\sum_{i=1}^{n} P_i^2}$$

Donde Pi = al porcentaje de escaños total que tiene en la legislatura cada uno de los partidos. (Stephan & Skach 1997, p. 191)

Es así como el Índice Laakso y Taagepera permite establecer cuántos partidos tienen relevancia sistémica a partir de la composición de los escaños; esto facilita un mejor criterio de análisis sobre el tipo de sistema legislativo, más allá del número total de partidos que alcanzaron una representación en el Parlamento.

La dinámica parlamentaria costarricense ha demostrado en los últimos períodos constitucionales situaciones en que las discrepancias a lo interno de la fracciones han provocado la separación de sus miembros. En la Tabla N° 10 se consignan los casos registrados a inicios de la administración Pacheco, específicamente la de un legislador del ML, que decide separarse y definirse como independiente[126], y la de ocho diputados del PAC –aunque posteriormente quedan sólo seis– que a raíz de una serie de conflictos internos hacen casa propia constituyendo el Bloque Patriótico Parlamentario[127].

Ya a mediados de la administración Figueres Olsen se había dado un resquebrajamiento a lo interno de la fracción del Partido Fuerza Democrática, separándose uno de sus legisladores como actor independiente[128]. Posteriormente y tan sólo a cinco meses de finalizar esa administración uno de los diputados oficialistas del PLN decide separarse de la fracción de gobierno y presentarse como independiente[129].

Durante la administración Rodríguez Echeverría la fracción del Partido Fuerza Democrática entra en una escalada de conflictos internos durante el segundo semestre de 1997, por lo cual dos de sus legisladores deciden separarse y conformar un bloque de disidentes[130]. Estas situaciones escapan de alguna medida en la aplicación del NEPP, puesto que se parte de las bancadas debidamente institucionalizadas para su cálculo –aquellas que gozan de los derechos y deberes como fracción parlamentaria que representa a un determinado partido político–. Es así como aparece la figura del *"Número Efectivo de Fuerzas Parlamentarias"* (**NEFP**), que calculado de forma idéntica al NEPP, permite identificar estas tendencias disidentes.

Cuantos más partidos políticos existan, más difícil le será al Ejecutivo contar con una fracción legislativa que le garantice una mayoría absoluta. Esto conlleva a una mayor complejidad en la construcción de mayorías calificadas, y por ende exige el desarrollo de

---

[126] La Nación, 1° de junio, 2002.
[127] La Nación, 25 de febrero, 2003 y 11 de marzo, 2003
[128] La Nación, 30 de agosto, 1995; 3 de septiembre y 24 de septiembre, 1995; 16 de abril, 1996.
[129] La Nación, 17 de marzo, 1998
[130] La Nación, 1° de noviembre, 2001.

capacidades de negociación y consenso, tanto de la fracción oficialista como del mismo Ejecutivo, esto en aras de ampliar la base del apoyo legislativo, sea por medio de coaliciones amparadas a iniciativas específicas, o bien en torno a la definición de agendas compartidas.

Para comprender mejor las relaciones entre ambos poderes a partir de la composición parlamentaria, se requiere establecer diferencias en cuanto al peso relativo que posee la oposición legislativa. Strøm (1990, p. 70) argumenta que en cuanto mayor es la influencia potencial de la oposición, menores serán los beneficios relativos de gobernar, y por lo tanto mayor será la probabilidad de un gobierno de minoría.

> *"Es muy distinto tener un partido presidencial con la mitad de la legislatura y cinco partidos en la oposición con un 10% cada uno, que tener un partido opositor con la otra mitad en el Congreso. En la primera situación el presidente tendrá más oportunidades de coaligarse con algunos de los partidos y conseguir las tan ansiadas mayorías legislativas".* **(Altman 2001, p. 11)**

Altman (2001, p. 11) agrega que si bien estas diferencias se encuentran en el Índice Laakso y Taagepera, la herramienta no da cuenta de la influencia potencial de la oposición; para ello se requiere valorar el tamaño del partido presidencial y el grado de fragmentación de la oposición.

Medir la fragmentación como el número efectivo de partidos puede resultar inadecuado para representar la realidad y el tipo de relaciones entre poderes. Por ello, Altman & Pérez-Liñán han desarrollado un Índice de Oposición Efectiva (IEO), que es un promedio ponderado de los partidos de gobierno, tendiente a medir el poder de la oposición (Altman 2000, p. 8). Su cálculo permite incorporar una penalización de la capacidad de influencia de la oposición a partir de sus niveles de fragmentación parlamentaria. (García & Martínez 2001, p.346)

$$IEO = \frac{\left(\frac{\sum O_i^2}{\quad} \right)}{\left(\frac{\sum g_i^2}{\quad} \right)}$$

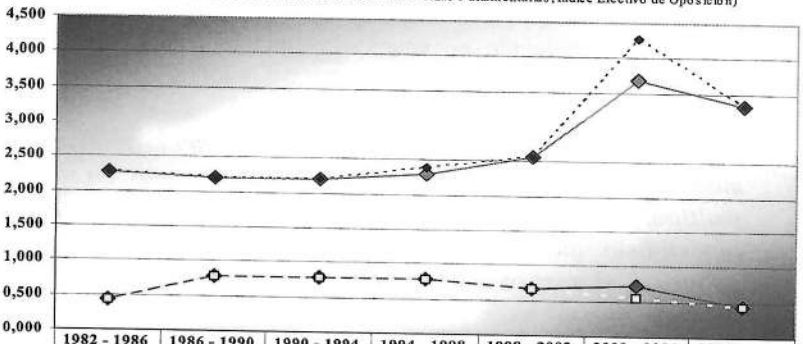
> *"Donde **Oi** es la porción de legisladores para el partido iésimo en la oposición y **gi** es la porción de legisladores del partido presidencial. Este índice tiende a cero cuando el partido de gobierno controla toda la legislatura y tiende a 1 cuando el "partido típico" de la oposición tiene el mismo tamaño que el partido de gobierno".* **(Altman 2001, p 11.)**

Aunque este índice puede adquirir valores superiores a 1 cuando la oposición es más poderosa que la fracción oficialista, su aplicación e interpretación presume la coherencia de los partidos de oposición y no toma en cuenta las posibles variaciones a lo interno de ella, así como el potencial efecto debilitante sobre la capacidad de influencia de la oposición. (García & Martínez 2001, p.347)

El *Gráfico N° 2* expone el Índice Laakso y Taagepera adaptado para calcular el **NEPP**, el **NEFP** y el **IEO** en los períodos constitucionales 1982-1986 hasta 2002-2006 en el sistema presidencialista costarricense, a partir de los años específicos en que se desarrollaron los respectivos procesos electorales, 1982 al 2002. Se consignan los valores obtenidos para cada uno de los períodos analizados. El **IEO** fue calculado según tanto la composición del **NEPP** como del **NEFP.** Esta información ayuda a una comprensión general del cómo las fracciones de gobierno han pasado de tener el poder suficiente para adoptar decisiones por mayoría calificada, a realidades con menor poder de decisión.

Gráfico N° 2

Sistema Presidencialista Costarricense: 1982 - 2006
Índice Laakso - Taagepera / Índice Altman - Pérez - Liñán
(Número Efectivo de Partidos Parlamentarios, Número Efectivo de Fuerzas Parlamentarias, Índice Efectivo de Oposición)



	1982 - 1986	1986 - 1990	1990 - 1994	1994 - 1998	1998 - 2002	2002 - 2006	2006 - 2010
NEPP	2,270	2,212	2,212	2,296	2,556	3,680	3,319
NEFP	2,270	2,212	2,212	2,391	2,564	4,281	3,319
IEO (NEPP)	0,4318	0,7734	0,7734	0,7771	0,6691	0,7230	0,4425
IEO (NEFP)	0,4318	0,7734	0,7734	0,7778	0,6642	0,5512	0,4425

La situación expuesta permite identificar la erosión del sistema bipartidista costarricense en el espectro parlamentario, situación expresada a través del voto del electorado y con lo cual se extrapola la necesidad de modificar los esquemas de interacción política, sea para adecuar el sistema a una realidad parlamentaria más acorde con las cuotas de poder en una estructura multipartidista, o para fortalecer y mejorar aquellos mecanismos que han contribuido en el desarrollo de mayorías –bipartidismo–[131].

[131] Se debe considerar que estas tendencias hacia el fraccionamiento parlamentario no son ajenas en el sistema presidencialista costarricense, puesto que Gerardo Hernández (2001, p. 266) demuestra que el NEPP en 1958 llegó a 3,21 y en 1974 a 3,13. A pesar de estos dos casos altos, en el mismo estudio se desprende que en ocho períodos constitucionales –1953, 1966, 1970, 1978, 1982, 1986, 1990– el NEPP anduvo entre 1,96 y menos de 2,4 , mientras que en 1962 llegó a 2,61 y en 1998 a 2,56. (Hernández 2001, p. 266)

En conclusión, en los últimos tres períodos constitucionales, los partidos políticos han tenido que reflexionar y concientizarse en la necesidad de provocar mayores procesos de diálogo, negociación y coalición para la adopción de las decisiones trascendentales, relaciones que a su vez han sido matizadas por un incremento de conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo.

La obtención de escaños se convierte entonces en un juego suma cero, donde las cuotas o rangos tradicionales que obtenía el partido que llegaba al gobierno son cada vez menores. Esto es aprovechado por los partidos que constituirán la oposición política, obteniendo mayor terreno y potestad de decisión, sea para alcanzar y promover sus políticas, puestos parlamentarios estratégicos e inclusive incentivar la parálisis legislativa de aquellas iniciativas que atenten contra sus intereses o sean de interés primordial del Ejecutivo.

Este crecimiento de la oposición se encuentra lejos de venir a reforzar una relación de pesos y contrapesos entre ambos poderes, puesto que las fuerzas no conforman una coalición liderada por una agenda propia y más bien es el factor coyuntural el que marca su pauta de acción. Es así como el resultado directo sigue siendo la fragmentación del espectro parlamentario. En dicho marco, destaca la modificación del esquema de interacción bipartidista hacia uno multipartidistista en un sistema político que no cuenta con los suficientes incentivos, traducidos en recursos institucionalizados para promover coaliciones duraderas en el mediano y largo plazo[132].

> *"Costa Rica también es, entre otros, un ejemplo relevante: por las modalidades de gobierno y el trámite de las reformas, en su tránsito del multipartidismo bipolar con un dominio asimétrico a una ecuación bipartidista, que da lugar a la alternancia y mejora los equilibrios políticos".* **(Lanzaro 2003, p. 48)**

A un incremento en las capacidades de acción de la oposición parlamentaria, así como a un mayor distanciamiento entre las fuerzas políticas representadas en el Congreso, los actores sociales como aquellos interlocutores políticos interesados en un determinado asunto de la agenda legislativa, podrán encontrar el terreno fértil para presionar por sus intereses y posiciones, lo que provoca mayores posibilidades de escalada del conflicto.

---

[132] Esta realidad conlleva una mayor necesidad del Ejecutivo de desarrollar coaliciones y negociaciones de sus proyectos, pero además implica un mayor estímulo de actitudes confrontativas y poco colaboradoras por parte de los legisladores de oposición, cuyos partidos tienen la posibilidad real o potencial de convertirse en gobierno en el siguiente período constitucional.
De esta manera se crea una fuerza centrífuga hacia la creación de alianzas, a partir de negociaciones, regateos o inclusive el intercambio de una "cosa por otra" *–quid pro quo–*, sobre los asuntos de fondo de una determinada iniciativa de ley, o bien negociaciones mixtas que pretenden obtener apoyo legislativo o disminuir la capacidad de obstrucción a cambio de puestos estratégicos en el Congreso, como pertenecer a una determinada comisión parlamentaria e incluso presidirla.

> *"La eficacia de la función legislativa exige también la definición estricta de las 'materias constitucionalmente reservadas' al Parlamento, y el respeto de las mismas por el Ejecutivo. El abuso de la legislación de excepción o de la delegación legislativa, o el ejercicio monopólico de la iniciativa legislativa por el Ejecutivo (dejando apenas ámbito de manejo a los legisladores), son prácticas que incentivan la inhibición de responsabilidades por los Parlamentos. Un Parlamento fuerte es un Parlamento de legisladores competentes, responsables, disciplinados y bien liderados. Nunca podrá ser un Parlamento de sicarios del Ejecutivo. La independencia del Legislativo no significa conflictividad necesaria con el Ejecutivo, sino capacidad para cooperar y colaborar desde los respectivos ámbitos de poder y responsabilidad (...)"* **(Prats 1999, p. 111)**

Conforme la dinámica parlamentaria se hace más heterogénea y distante entre las fuerzas políticas, más se dificulta la consolidación de una capacidad colaborativa por parte de las diversas fracciones legislativas de oposición y del partido de gobierno, atentando directamente con el espíritu de la responsabilidad parlamentaria tutelado en la Constitución Política.

Es así como el reconocimiento de la mutua dependencia entre los distintos actores parlamentarios, en la construcción u obstaculización de las decisiones legislativas, se logra por una conciencia inicial sobre las posibilidades del legislador, su fracción o del resto de las bancadas de ejercer una serie de recursos de poder existentes o potenciales para impulsar o frenar un determinado proceso. La comprensión temprana de estas realidades tiende a generar espacios y voluntades de negociación para la adopción de decisiones.

En otros casos el reconocimiento de esta mutua dependencia es producto de un continuo choque de fuerzas que da lugar a un entrabamiento parlamentario, por lo cual la negociación aparece como mecanismo de respuesta, caracterizándose por estar marcada en una dinámica de múltiples tensiones acumuladas, precarios canales de comunicación y entendimiento, deslegitimación de los voceros, e inclusive de un fundamentalismo exacerbado entre las distintas posiciones esgrimidas.

Estas negociaciones requieren promover procesos inclusivos, que integren a las fracciones –involucradas o con exigencias de ser consideradas– en la construcción de acuerdos que permitan de forma aceptable reflejar los distintos intereses involucrados.

Las experiencias que reflejan la gestación de conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo depende tanto de las condiciones estructurales propias de cada período constitucional –

composición del parlamento, liderazgos parlamentarios, liderazgos en el gobierno, incidencia de los actores estratégicos, etc.–, como de la temática que es sometida a discusión.[133]

Dependiendo de los niveles de conflictividad generados, estas son discusiones altamente transversadas por intereses de los interlocutores políticos y de los actores estratégicos. Por lo tanto, su finalidad es la obtención de adecuadas fórmulas que conlleven a una mayor calidad de la democracia y de la capacidad de gobierno, asumiéndose como punto focal la necesidad de crear una mayor eficacia en los resultados de la acción política, sea a través de un achicamiento de las estructuras estatales y un mayor papel protagónico a las relaciones de mercado, o bien por la creación de mejores condiciones que garanticen la canalización de diversos intereses sociales, a partir de una ampliación de las bases de consenso social – apertura de las discusiones políticas a los diversos actores estratégicos–.

La conflictividad de estas relaciones entre poderes puede estar condicionada por toda una serie de factores complejos, producto de relaciones multicausales. Entre los ejemplos más destacados de esta divergencia o aparente divergencia parlamentaria se encuentra el caso del nombramiento del Defensor(a) de los Habitantes, que durante la administración Figueres Olsen (1994-1998), la entonces oposición parlamentaria del PUSC se opuso de forma acérrima a lo que denominaron una candidatura impuesta por el Ejecutivo y alegaron toda una serie de principios de independencia que se requerían para el puesto. De forma adversa la fracción del PLN esgrimió sus criterios.

En la Administración Rodríguez Echeverría, quien llega al gobierno por el PUSC, el Parlamento requiere nombrar al próximo Defensor(a) de los Habitantes, siendo ahora el PLN la principal fracción de oposición. En esta nueva coyuntura son ahora los legisladores liberacionistas los que critican la imposición de un candidato por parte del Gobierno, escudándose en criterios bastante similares a los esgrimidos por el PUSC cuatro años atrás. Asimismo, el PUSC utiliza razonamientos concordantes con los utilizados por el PLN, cuando éste ejercía el gobierno.

La discusión sobre la relación del Ejecutivo a través de su fracción parlamentaria, aunque parece ser un aspecto de fondo en el caso del nombramiento del Defensor(a) de los Habitantes, al ver la dinámica y evolución del discurso de las partes en ambas períodos constitucionales, demuestra más bien una relación confrontativa entre las fuerzas políticas por incidir o generar un cálculo político en un puesto estratégico, que por su naturaleza condiciona, influye y fiscaliza la acción política del ejercicio del gobierno.

---

[133] A pesar que independientemente de la materia que es sometida a la negociación y decisión parlamentaria, siempre habrá intereses y valores encontrados, la intensidad de conflicto varía dependiendo del objeto y las consecuencias posibles como percibidas que los diversos grupos políticos y sociales posean. Por ejemplo, el nivel de conflicto que se puede desarrollar en la utilización de un terreno para la creación de una zona recreativa o la construcción de un salón comunal, es claramente diferente a la decisión de privatizar o no una institución pública como lo es el Instituto Costarricense de Electricidad.

Es a través de estas prácticas políticas que se revelan la verdadera naturaleza y expresiones de colaboración y confrontación entre ambas esferas de poder, resultado de la expresión de intereses encontrados que dificultan la construcción de una agenda política de desarrollo, que trascienda las del Ejecutivo y del Legislativo[134]

Otros casos marcados por la tensión entre ambos poderes durante la administración Figueres Olsen fueron los proyectos Reforma del Régimen de Pensiones del Magisterio y Ley de Justicia Tributaria. Ambos estuvieron definidos por la beligerancia de la oposición parlamentaria y una intensa comunicación del Ejecutivo con su fracción.

Durante la administración Rodríguez Echeverría, el denominado *"Combo ICE"* y los debates en torno a la Ley de Simplificación Tributaria, acentuaron el cambio de interacción entre las fuerzas parlamentarias. En la Pacheco de la Espriella la composición fragmentada de la Asamblea Legislativa profundizó la necesidad de articular negociaciones a lo interno, como entre el Ejecutivo y las diversas fracciones de oposición en temas como los nombramientos del Directorio Legislativo y la Comisión Mixta Fiscal, entre otros.

Estos ejemplos se caracterizan por la promoción de acciones colectivas entre diversos actores estratégicos en torno a sus respectivos intereses, lo que ha promovido en mayor o menor grado la construcción de frentes comunes de incidencia en la arena parlamentaria.

Esta incidencia es dirigida tanto a las fracciones parlamentarias como al Ejecutivo y es articulado directamente por actores sociales, o por parlamentarios que abrazan la causa social por intereses directos o subyacentes. Su finalidad es hacer valer las posiciones e intereses propios en el proceso de formación de la ley, en aras de transformar los valores particulares de un determinado sector en valores sociales que se consagran con su inclusión en el cuerpo de la ley[135].

Es así como la institucionalidad parlamentaria costarricense se ve desafiada a partir de la década del 90 e inicios del Siglo XXI por una conformación cada vez más multipartidista inserta en constantes tensiones, que en ocasiones genera la separación temporal de algunos legisladores de las líneas de acción de sus respectivas bancadas, incluso un divorcio radical con su bancada generando la conformación de frentes independientes. Esta realidad ha impulsado un mayor ejercicio de los recursos de poder, que van desde las interpretaciones más detalladas del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, hasta

---

[134] Artículo 121 de la Constitución Política inciso primero, sobre atribuciones de la Asamblea Legislativa indica: Dictar las leyes, reformarlas, derogarlas y darles interpretación auténtica, salvo lo dicho en el capítulo referente al Tribunal Supremo de Elecciones.
Artículo 140 de la Constitución Política, inciso quinto, sobre deberes y atribuciones del Presidente y el respectivo Ministro de Gobierno, expone: Ejercer iniciativa en la formación de las leyes, y el derecho de veto.

[135] Esta situación implica crear, mantener o alterar la configuración de las reglas de juego vigentes en un determinado momento para introducir nuevos valores o visiones ideológicas de valores que, una vez albergados en el marco de la ley, vienen a provocar nuevas relaciones de poder o un reforzamiento a las ya existentes.

una práctica política cada vez más compleja de negociación, caracterizada por coaliciones meramente coyunturales[136] y por una profunda injerencia de los actores sociales[137].

La dicotomía entre las decisiones consensuales –o conflictivas– que asume el Gobierno, representa la esencia misma de integrar una concepción específica del *interés general* por los interlocutores políticos y sociales, definición que puede oscilar entre la visión del Poder Ejecutivo y las fracciones parlamentarias de oposición. Incluso a lo interno del Ejecutivo su interpretación varía sustancialmente entre tecnócratas controlados o controladores de una estructura burocrática.

Entre las fracciones de oposición esta visión del *interés general* se encuentra en ocasiones dispersa o en contradicción entre los legisladores y las estructuras más sagradas y elitistas de la cúpula del partido, o bien como consecuencia de una creciente tendencia electoral inclinada a saciar a la sociedad civil, que en muchos casos se declara acérrima enemiga de la política y de los partidos políticos.

> *"(...) la noción de sociedad civil ha alimentado el proyecto y la ilusión de evacuar y sustituir la institucionalidad política partidaria, sobre todo en aquellas sociedades adonde el pluralismo partidario no encontró condiciones propicias para su consolidación y desarrollo o adonde, por diversas razones, el quehacer político institucional ingresó en una fase de abierto y reconocido descrédito. En esos casos, con frecuencia, el quehacer de las organizaciones de la sociedad civil aparece más bien como una forma no reconocida, camuflada o alternativa de hacer política".* **(Fernández 1997, p. 81)**

La gobernabilidad democrática costarricense tiene entre sus principales desafíos comprender un proceso dinámico de constantes transformaciones, producto de la más compleja composición de tendencias globales e interdinámicas, donde sus distintos subsistemas, sean políticos, sociales o económicos, se encuentran en constantes tensiones y transiciones, que se expresan por medio de diversos conflictos.

De ahí que la institucionalidad parlamentaria requiera de una adecuada capacidad en la conformación de válvulas de manejo y administración de conflictos para el equilibrio de las relaciones de poder, en particular cuando estas relaciones están condicionadas o promovidas por una fuerte injerencia del Poder Ejecutivo.

---

[136] Coaliciones que se entretejen en el marco de iniciativas específicas y no tanto en una agenda planificada que pueda marcar el desarrollo de un amplio conjunto de propuestas. A pesar de que en muchos momentos las coaliciones parten de una construcción de agenda concertada, en la praxis son sólo puntos específicos los que tienen viabilidad de acción.

[137] Al darse una mayor fragmentación parlamentaria, se abren mayores posibilidades por parte de los actores sociales para incidir en las distintas bancadas parlamentarias, partiendo de las relaciones y antagonismos que en la dinámica política se han venido concibiendo entre los legisladores y las distintas fracciones legislativas.

La aplicación de mecanismos que faculten la transparencia, eficacia y mutua comprensión del accionar parlamentario en sus procesos de negociación y decisión, desde una dimensión multipartidaria del sistema presidencialista costarricense, implica una maximización de los recursos invertidos, así como la creación de espacios viables para encontrar fórmulas de entendimiento más productivas. De forma tal que una externalidad directa o indirecta del proceso sea el fortalecimiento de la confianza en la institucionalidad parlamentaria; es decir, el desarrollo de la legitimidad de ejercicio, lo cual implica:

(a) Un liderazgo estratégico del Poder Ejecutivo para promover espacios de comunicación y entendimiento con las fuerzas políticas representadas en el Parlamento.
(b) Un liderazgo parlamentario capaz de colocar su propia agenda sin una subordinación hacia el Poder Ejecutivo, pero con la madurez necesaria para avanzar en las reformas necesarias, sin tener como única racionalidad el oportunismo y el cálculo electoral.
(c) Apertura hacia procesos de negociación y decisión por parte del Ejecutivo y de su fracción parlamentaria en la construcción de consensos vitales para la adopción de políticas públicas.

La incapacidad de la institucionalidad parlamentaria en el manejo de los conflictos, implica contribuir en su deslegitimación y descrédito hacia el Parlamento, pero principalmente hacia los legisladores y los partidos políticos, con lo cual los actores sociales pugnarán hacia mayores espacios de participación ciudadana en la toma de decisiones, a partir de un discurso confrontativo contra los partidos políticos por la incapacidad de estos de satisfacer las necesidades abandonas o insatisfechas.

> *"En la trama institucional de la sociedad civil sobreviven y coexisten la defensa de aquellos intereses clara y abiertamente corporativos con las preocupaciones y las acciones de una más amplia solidaridad, entendida esta última, como la habilidad de los individuos a responder y a identificarse con los otros sobre la base del mutualismo y la reciprocidad, sin tener que intercambiar la misma cantidad de apoyo, sin tener que calcular las ventajas individuales y, sobre todo, sin que eso sea obra de la compulsión".* **(Fernández 1997, p. 95-96)**

La institucionalidad parlamentaria expresada en la práctica política ha venido arrojando elementos interpretativos de los cambios y transformaciones del sistema presidencialista costarricense. Su estudio, en el marco de las relaciones conflictivas entre el Ejecutivo y el Legislativo coadyuva a esclarecer y comprender mejor los procesos de negociación y de toma de decisiones bajo condiciones de incertidumbre y posiciones antagónicas o aparentemente antagónicas, esclareciendo los principales desafíos para la gobernabilidad en una realidad multipartidista en la que convergen constantemente el intercambio de ideas, percepciones, y se promueve en alguna medida el desarrollo de nuevas alternativas de decisión. Es un proceso caracterizado por la influencia directa, indirecta o subyacente entre las partes, y una constante expresión y despliegue de los recursos de poder.

> *"Se trata de reconstruir procesos de actuación de los poderes públicos. Se trata de examinar relaciones, alianzas y conflictos entre actores presentes en el proceso político objeto de análisis y las vías y formas de representación establecidas. Se trata de ver quién interviene en cada política concreta y con qué resultados. Los actores no son, por tanto, observados o analizados a partir de consideraciones genéricas sobre sus lógicas de actuación o su pertenencia formal a tal o cual corriente, tendencia o posición social, sino en relación con su concreta actuación en el desarrollo y materialización de un programa de acción determinado".* **(Lindblom 1991, p. 7)**

Es así como el sistema presidencialista costarricense ha venido expresando, al menos los últimos tres períodos constitucionales, una intensificación de tensiones y conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo. Y es que es en la discusión parlamentaria donde:

- Converge la tierra fértil del conflicto político, expresándose a través del espíritu pragmático de las posiciones e intereses, como de la invocación a una vestimenta ideológica sobre decisiones que vienen a afectar a toda la colectividad o a un grupo importante de èsta con la consolidación de las leyes u otras acciones públicas.

- Se encuentra el espacio ideal para la transformación de las estructuras y relaciones de poder tejidas entre los actores políticos, dando motivación y lugar a un accionar dinámico entre los actores sociales para influir en los legisladores y sus roles, así como en los intereses y posiciones que estos desarrollen en la trama legislativa.

> *"Los teóricos especializados en instituciones señalan que el conflicto produce incentivos para que las organizaciones centralicen el poder de decisión. Cuando una organización es amenazada se premia la eficiencia, la eficacia y la cohesión en el planteo estratégico. (...) Pero el conflicto es inevitable en un sistema electoral que produce gobierno dividido. (...) El toma y daca entre representatividad y eficiencia, apertura y responsabilidad acreditable, intereses específicos y "bien público" asegura cierto grado de confrontación entre el Congreso y el Presidente".* **(Thurber 1999, p. 19)**

CAPÍTULO IV

El ocaso de los ídolos: martillando el presidencialismo costarricense

Nietzsche (1999) se inspiró en uno de los títulos de la obra de Wagner para titular su libro *"El ocaso de los ídolos"*, concibiendo así el hecho de que los dioses ya no son tales, sino ídolos y por tanto figuras de deidades falsas adoradas por la humanidad, las cuales han sido consideradas como representaciones de realidades objetivas dignas de toda veneración.

Partiendo de esta crítica, se pretende desentrañar una realidad del sistema presidencialista costarricense, generada por el mismo principio de separación de poderes engendrado por nuestra Constitución Política. Si bien nuestro sistema político exclama una autonomía y separación formal entre el Ejecutivo y el Legislativo, también se ha dejado claro que este principio ha de darse más en un modelo de pesos y contrapesos que en un modelo de límites funcionales, tan proclamado por la oposición parlamentaria en situaciones de entrabamiento político.

Si el sistema presidencialista ha de funcionar adecuadamente desde la estructura del modelo de pesos y contrapesos, *¿por qué se considera que en situaciones en las cuales el Poder Ejecutivo no cuenta con una mayoría legislativa nuestro sistema es más proclive a sufrir entrabamientos?* Además, si como se ha reiterado en un modelo de pesos y contrapesos, el Poder Ejecutivo requiere de poderes legislativos, *¿por qué acentuar la crítica de las relaciones entre ambos poderes al control de la agenda legislativa?*

Uno de los efectos ambiguos de una división de poderes deificada, divorciada del cambio social y llevada al extremo sería convertirla en un instrumento de defensa de los más poderosos. Sin una orientación normativa clara, la discusión sobre la división de poderes degenera en una ingeniería constitucional frívola. La idea misma de eficiencia institucional es vacua a no ser que se vincule con objetivos más sustanciales. (Ackerman 2000)

En *"El ocaso de los ídolos"*, Nietzsche (1999) es enfático al señalar que eso denominado como ídolo y que hasta la fecha ha sido comprendido como una verdad, se encuentra en su ocaso, en su punto final. Bajo esta premisa podemos concebir que el presidencialismo entendido como el ídolo de nuestro sistema político y aún con una fuerte trayectoria de respeto al Estado de derecho, ha mostrado desde 1949 a la fecha que su funcionalidad ha descansado más en una institucionalidad informal, basada en una baja fragmentación parlamentaria y un nivel medio de disciplina y cohesión partidaria, pero principalmente en la capacidad que posee el Ejecutivo para controlar desde su bancada al Parlamento.

Por tanto, en aquellos casos en que los niveles de fragmentación parlamentaria aumentan y la disciplina y cohesión legislativa aumentan o disminuyen, aunado a un incremento en la dispersión de la oposición parlamentaria, y en una situación en la cual el oficialismo carece de mayorías legislativas, se pone a prueba en una primera instancia el diseño puro y real del sistema presidencialista, y en una segunda dimensión se examina la capacidad de liderazgo y negociación del Ejecutivo, así como el nivel de la calidad y responsabilidad de la oposición parlamentaria.

Si retomamos a Nietzsche (1999), *Cómo se filosofa a martillazos*, se encontrará en el transcurso de su obra que el martillo es por excelencia el instrumento para medir verdades y el medio por el cual se podrá hacer preguntas a nuestro ídolo –el presidencialismo–, y así identificar por el sonido de su respuesta cuándo nos enfrentamos al vacío, a los puntos de inconsistencias e inclusive a la ausencia de contenidos con vigencia actual; es decir, a las mismas entrañas llenas de aire de la institucionalidad formal de nuestro sistema político.

Analizar las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo desde *"El ocaso de los ídolos"*, implica comprender cuatro posibles errores iniciales: **a)** confundir la causa con el efecto, **b)** el error de la causalidad falsa, **c)** las causas imaginarias, **d)** el error de la voluntad libre.

El error de confundir la causa con el efecto. Las desviaciones patológicas del sistema presidencialista no pueden descansar únicamente en el análisis del sistema electoral. Si bien los sistemas de representación proporcional y las elecciones separadas del presidente y los legisladores contribuyen con mayor frecuencia a tener un Ejecutivo sin mayorías legislativas, estas situaciones son dadas por quienes definen y moldean la institucionalidad misma, siendo en ocasiones que una amplia gama de jugadores institucionales o partidarios con capacidad de veto optarán por mantener el *status quo* sobre cualquier modificación.

Los análisis de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo no pueden descansar sólo en las condiciones que las generan; deben abarcar las dinámicas de gestión en los mismos, avanzando más allá de los estudios de casos en temas presupuestarios o fiscales, aún cuando sean quizás los que más tensión entre poderes pueden propicien.

La pregunta es entonces: en situaciones de gobierno dividido, *¿cómo gobernar hasta el siguiente proceso electoral?*

Ackerman (2000) señala tres posibles escenarios. El primero es el énfasis a un ejercicio activo de negociaciones, o como él denomina *"la esperanza madisoniana"*, a través de la cual se llegue a fórmulas de atenuación que puedan combinar algún nivel de razonamiento y permita, en término de Tsbelis (2002), identificar un punto ganador entre los jugadores con poder de veto.

El segundo lo constituye la ruptura institucional o *"la pesadilla linziana"*, el cual se basa en ver cómo sucumben las constituciones a manos de presidentes frustrados que

desbandaban congresos intransigentes y se instalaban ellos mismos como caudillos con la ayuda de los militares o de plebiscitos extraconstitucionales.

El tercer escenario sería entonces un punto intermedio entre evitar *"la pesadilla linziana"* sin caer en *"la esperanza madisoniana"*. En otras palabras, una situación en la que en lugar de establecer una confrontación absoluta, ambos poderes puedan sólo retraerse en su tendencia hacia las descalificaciones y calumnias interminables, siendo la tendencia las recriminaciones mutuas y estancamiento político.

El error de la causalidad falsa. Cualquier análisis sobre el presidencialismo costarricense resaltará al menos dos causas genéticas de nuestro sistema político. La primera es herencia principal de muchos analistas norteamericanos que basan su foco de estudio en los poderes legislativos constitucionales del Presidente y por tanto una conclusión reduccionista sobre el papel del Parlamento, reactivo o proactivo. Dicho análisis da por supuesto un diseño constitucional que operará como una fórmula mágica al vacío sin considerar las coyunturas políticas ni tomar en cuenta objetivos contradictorios, especialmente cuando existen múltiples jugadores con poder de veto, cuyos resultados no siempre son previsibles y coherentes entre sí y entre sus propias preferencias.

En situaciones de conflicto, ambos poderes pueden usar las herramientas constitucionales y de institucionalidad formal –reglamento legislativo– para hacerse la vida difícil entre sí, generándose un acoso perpetuo de la oposición parlamentaria, sea hacia la fracción oficialista o directamente hacia el Ejecutivo, que a su vez emprendería acciones unilaterales en cualquier momento. (Ackerman 2000)

La segunda causa genética es la de presidentes débiles, candidatos fuertes, efecto de un sistema político sin reelección continua de legisladores y que además inicia el Siglo XXI con un nuevo panorama con la reelección no continúa de la Presidencia de la República.

Carey (2006) ya demostró que los diputados tienen incentivos particulares cuando la reelección se encuentra de por medio, pero en el sistema presidencialista costarricense aún antes de que se aprobara ésta, los legisladores se comportaban bastante parroquialistas, especialmente los miembros de las fracciones oficialistas y de aquellos partidos minoritarios considerados bisagra[138]. *¿Será acaso que requerimos de la reelección legislativa continua para generar una mayor independencia funcional de poderes?*

El error de las causas imaginarias. En nuestro sistema político se ha considerado por décadas que el papel de la oposición es oponerse. Desde una visión histórica, nuestro sistema político ha carecido de una cultura de oposición política responsable, capaz de articular una agenda propia y de dar propuestas acertadas fuera de una coyuntura electoral.

[138] Se entiende por partido bisagra aquella fracción parlamentaria –incluso unipersonal–, cuyos votos o sumatoria de votos permiten a la fracción oficialista obtener una mayoría legislativa necesaria para la aprobación u obstrucción de algún tema de la agenda.

Basta con analizar las terceras legislaturas de cualquier período constitucional para entender que las luchas ideológicas definen las discusiones políticas. Lo que tenemos de forma subyacente y en ocasiones absolutamente visible son las luchas intestinales intrapartidarias e interpartidarias en pro de la silla presidencial. Los grandes temas de la agenda parlamentaria ya no se discuten a lo interno de las fracciones legislativas o en la Casa Presidencial, sino en las residencias particulares o centros de operaciones de aquellos precandidatos presidenciales que han logrado matricular algún número de legisladores de su partido político.

El error de la voluntad libre. Aunque podemos superar muchos aspectos de los anteriormente mencionados, y en ocasiones hasta encontrar un legislador o bancada parlamentaria con una vocación patriótica basada en los intereses de la sociedad, o a una bancada oficialista absolutamente disciplinada y cohesionada no por una lealtad particular, sino por un sentido de la responsabilidad hacia una causa específica, lo cierto es que el diseño institucional y particularmente el reglamento interno legislativo ofrecen una amplia gama de artimañas para el ejercicio del veto y obstrucción formal e informal.

Tampoco se puede dejar de lado el peso de la influencia mediática, capaz de fundir o fraguar la más sólida voluntad *ideológica* de la fracción legislativa, aún en las pocas ocasiones en que podremos encontrar una bancada cohesionada por voluntad interna y no por el uso absolutista de la disciplina partidaria o parlamentaria. Igualmente, la oposición extraparlamentaria, expresada ahora en dinámicas neocorporativas en el proceso de la política pública, tiende a optar en las estructuras de organizaciones de base por la democracia de la calle y por una proclama de la democracia participativa por encima de la democracia representantiva.

Ante esta situación no basta con el deseo, interés y voluntad de hacer las cosas, pues se ha iniciado un juego en el cual las reglas promueven por naturaleza el estancamiento, la obstrucción y la lentitud, sin tener un claro panorama de quién y cómo obtener la razón, más allá de lo que la Sala Constitucional pueda resolver. Por tanto, es importante considerar una serie de interrogantes implícitas en los procesos de decisión parlamentaria, principalmente: *¿quiénes se oponen? ¿Se construyen alianzas en torno a esta oposición? ¿Cuáles son las relaciones de poder? ¿Qué recursos de poder son percibidos? ¿Cómo se ejecutan los recursos de poder? ¿De qué forma se expresan las resistencias en estas relaciones de poder? ¿Qué argumentos se esbozan? ¿Cuáles mecanismos de presión se han de utilizar, sean formales o informales?*

Con esta reflexión se pretende invertir los valores de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en el sistema presidencialista costarricense, sustituir el predominio de la institucionalidad formal por la informal, siempre desde una perspectiva integral del neoinstitucionalismo, y con ello cuestionar que el diseño constitucional de nuestro presidencialismo posea sinceramente una concepción de funcionalidad adecuada en esquemas de gobiernos divididos. *"El mundo verdadero no es asequible ni demostrable*

ni puede ser prometido, pero, por el hecho de que se pueda pensar, constituye un consuelo, una obligación, un imperativo". (Nietzsche 1999, p. 63)

I. Del gobierno unificado al gobierno dividido: una propuesta de análisis

En esta reflexión se han traído a colación múltiples términos y atenuaciones desde la Ciencia Política para identificar conceptualmente las distintas acepciones o niveles de influencia que posee el Ejecutivo sobre el Legislativo. Empezaremos por destacar los conceptos de *gobierno unificado* y *gobierno dividido*.

Existe una situación de gobierno unificado en aquellas configuraciones parlamentarias en las cuales el Ejecutivo posee un contingente legislativo capaz de articularle al menos una mayoría simple, caracterizándose además por ser una fracción altamente disciplina y cohesionada en torno a sus intereses. En contraposición, se da un gobierno dividido cuando el proceso electoral arroja una conformación del parlamento en la cual el Ejecutivo carece de una bancada –sea disciplina o no hacia la agenda e intereses del presidente– capaz de articularle por sí misma una mayoría.

Estos conceptos arrastran una confusión práctica de inicio, pues *¿cómo se puede hablar de un gobierno dividido en un sistema presidencialista?, ¿acaso no es un elemento propio del modelo presidencialista la separación de poderes?*

Para múltiples autores (Linz 1998) (Mainwaring & Shugart 2002) (Morgenstern 2002), la crisis institucional generada por el bloqueo en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo surge cuando la fracción de gobierno es incapaz de asegurar la aprobación rápida y ágil de su agenda, o bien no puede responder a una oposición parlamentaria fiscalizadora, quizás en ocasiones obstruccionista y que exige un consenso social profundo sobre las grandes políticas públicas o que simplemente actúa de forma irresponsable oponiéndose porque considera que para eso ha sido electa.

Al evocar las nociones de gobierno unificado y gobierno dividido se está ante una situación orientada más que a un análisis de la ingeniería institucional (Sartori 1994), a la comprensión de cómo las configuraciones de poder afectan en una primera instancia la estabilidad de la gobernabilidad democrática y en un efecto colateral e incremental la estabilidad misma del sistema presidencialista.

Ante ello surgen múltiples interrogantes, entre ellas: *¿Puede el sistema presidencialista ser gobernado sin mayorías legislativas? ¿Representan los gobiernos divididos un desafío para la gobernabilidad o constituyen una tendencia de incentivos fácticos para la promoción de mayores consensos socio-políticos? ¿Deben buscarse nuevos diseños institucionales que atemperen los efectos de los gobiernos divididos? ¿Qué elementos institucionales crean incentivos para construir consensos y coaliciones parlamentarias en situaciones de gobiernos divididos?*

La existencia de un Ejecutivo sin mayorías legislativas es un aspecto crucial para el partido que ejerce el gobierno, especialmente para el presidente y su gabinete, ya que este tipo de situaciones les disuade de asumir acciones unilaterales o bien les incentiva a consolidar mayores procesos de negociación política, ya sean de carácter coyuntural o estructurales y en función de un proyecto de gobierno sustentado por una coalición estable.

La discusión requiere comprender cuál es la calidad de la oposición, si es reflejo fiel del realineamiento del sistema político, y si tanto las bancadas de oposición como la fracción de gobierno tienen la capacidad y visión de utilizar sabiamente los mecanismos institucionales para la canalización de los conflictos, especialmente el manejo del reglamento legislativo y el control estratégico de los puestos de los directorios legislativos.

Es entonces en situaciones en que el Ejecutivo no cuenta con mayorías legislativas que se pone a prueba la institucionalidad formal del sistema político, y a su vez se da una recomposición del ejercicio de la institucionalidad informal, especialmente en dinámicas multipartidistas, sean bipolares, altamente fragmentadas, o inclusive de baja o alta polarización ideológica.

El gobierno unificado en el sistema presidencialista

En el *gobierno unificado* se espera que el partido político en el gobierno posea poderes legislativos y ejecutivos absolutos, sea por el control de la institucionalidad formal o por un ejercicio más fluido de la institucionalidad informal, en donde la conflictividad entre el Ejecutivo y el Legislativo queda principalmente *–pero no necesariamente–* delegada a los conflictos internos del partido en gobierno.

En este escenario, el Ejecutivo se destaca en especial porque cuenta con **(a)** un gabinete de su partido político, **(b)** una fracción legislativa capaz de asegurarle una mayoría, **(c)** la dinámica de la oposición parlamentaria queda delegada principalmente al ejercicio del control político y al uso de los poderes formales e informales de veto, y **(d)** como sumatoria de los anteriores factores una agenda presidencial legislativa bastante ágil y dinámica para ser aprobada y puesta en ejecución.

Hay que distinguir dos posibles escenarios en dinámicas de gobierno unificado, el primero de ellos es el de control absoluto **–CA–** y el segundo el control relativo **–CR–**.

- **(a) el control absoluto** se produce cuando el Ejecutivo posee una fracción legislativa capaz de asegurarle una mayoría calificada –dos terceras partes del total de los escaños–, y
- **(b) el control relativo** se da cuando el Ejecutivo posee una fracción legislativa capaz de asegurarle una mayoría absoluta –la mitad más uno del total de los escaños legislativos–[139].

[139] En sistemas bicamerales bien podría darse el mismo tipo de control en ambas cámaras o incluso una fórmula mixta, por medio de la cual en una se obtiene un control absoluto y en la otra uno relativo.

Las situaciones de control absoluto facultarían al Ejecutivo para adoptar decisiones estructurales sin la necesidad activa de negociar con la oposición parlamentaria, disminuyendo la capacidad de veto de la oposición como por ejemplo el rompimiento de quórum.

En situaciones de control relativo el partido en gobierno puede asegurarse la aprobación de legislación ordinaria y el control de puestos estratégicos a lo interno del Parlamento, caso de aquellos de la administración pública electos por mayoría legislativa absoluta. Aún así, la oposición parlamentaria, independientemente de su nivel de fragmentación y dispersión, puede presionar rompiendo el quórum, haciendo uso de la palabra o articulando coaliciones legislativas para llevar a consulta de constitucionalidad las propuestas del Ejecutivo aprobadas en primer debate.

La diferencia entre el control absoluto y el relativo asume mayor protagonismo en aquellos sistemas presidencialistas, en los cuales las reformas constitucionales requieren la votación de dos terceras partes del total de miembros del Parlamento en un mismo período constitucional pero en diferentes legislaturas[140]; en aquellos sistemas en que las reformas requieren de varios debates pero en dos períodos constitucionales diferentes, se pierde el sentido de urgencia y oportunidad que puede poseer el Ejecutivo cuando se encuentra en una situación de control relativo.

Asimismo, cuando las reformas constitucionales son posibles en un mismo período constitucional y el Ejecutivo se encuentra en una situación de gobierno unificado con mayoría relativa, la presión que la oposición parlamentaria pueda hacer se convierte en un punto estratégico de presión y negociación política.

Si bien dependiendo de los resultados y las características de la ingeniería electoral se pueden dar situaciones de gobierno unificado con poderes legislativos absolutos o relativos[141], no implica que el presidente pueda obtener todo lo que desee, pues esta situación sólo le asegura mayor coordinación institucional desde la esfera intrapartidaria. La capacidad de incidencia del Ejecutivo en el espectro parlamentario se encuentra entonces condicionada por los siguientes factores:

(a) la estrategia de coordinación y análisis parlamentario que desde el Poder Ejecutivo se lleve sobre el acontecer parlamentario;

---

[140] En el sistema presidencialista costarricense la legislatura corresponde a cada uno de los cuatro años que componen el período constitucional. Estas van desde el primero de mayo al 30 de abril.

[141] Los sistemas plurinominales permiten esperar dirigencias partidistas fuertes que coordinan la producción de las listas de candidatos parlamentarios, los sistemas uninominales restringen la intervención de los partidos en la nominación de estas candidaturas. Los sistemas uninominales permiten a los legisladores avanzar en sus carreras políticas sin necesidad del apoyo de sus partidos, limitando el poder de las dirigencias partidistas para sancionar la disidencia y premiar la disciplina –asimismo promueven la independencia de los legisladores–. Para evitar la ocurrencia de gobiernos divididos se requiere: (a) un sistema electoral de mayoría simple para elegir al presidente, sin segunda vuelta; (b) concurrencia de elecciones presidenciales y legislativas; (c) ausencia de elecciones legislativas intermedias; y (d) un sistema electoral de representación proporcional, pero con distritos de baja magnitud para evitar la fragmentación del sistema de partidos políticos (Shugart & Carey 2003).

(b) un adecuado sistema de incentivos positivos y negativos para mantener la disciplina y la cohesión interna de la bancada del partido de gobierno, como para capturar apoyos individuales o colectivos de la oposición parlamentaria[142];
(c) la incapacidad de la oposición en el uso de los instrumentos de control político formales e informales y,
(d) una pasividad de la oposición extraparlamentaria.

El control del Parlamento por el partido de gobierno no implica una absoluta obediencia en todos los temas, pero sí amplía los márgenes de cooperación y colaboración entre ambos poderes en situaciones de gobierno unificado.

El gobierno dividido en el sistema presidencialista

En un estricto sentido, se ha de entender por gobierno dividido aquella situación política en la cual una fracción o coalición de oposición parlamentaria tiene un control relativo o absoluto del Parlamento, mientras que un gobierno sin mayoría se da cuando el Ejecutivo no tiene una mayoría legislativa y: **a)** su bancada posee el mayor número de escaños, o **b)** la bancada oficialista no posee el mayor número de escaños, pero el nivel de fragmentación y dispersión de la oposición parlamentaria es tal que ha perdido su capacidad efectiva como oposición[143].

Para efectos de esta reflexión se entenderá por *gobierno dividido* aquella situación en la cual el partido político que controla el Ejecutivo cuenta con una fracción parlamentaria incapaz de producir o mantener una mayoría absoluta y, por ende, el Ejecutivo debe recurrir de forma frecuente a la disciplina parlamentaria y partidaria, así como a la negociación de coaliciones para asegurar la viabilidad de su agenda política.

Esta definición requiere superar como núcleo conceptual el umbral analítico restringido prioritariamente a la aritmética parlamentaria; o sea, la cantidad de escaños de la fracción oficialista versus los obtenidos por la oposición parlamentaria, y concentrar el análisis en el entendimiento de las implicaciones posibles dadas por esta reconfiguración de las relaciones de poder en el seno parlamentario, como a los aspectos de disciplina y cohesión intrapartidarios e interpartidarios.

A pesar de que todas estas posibilidades de configuración de las relaciones de poder parlamentarias implican momentos de fuerte tensión y conflicto entre ambos poderes, será en situaciones en las cuales exista una capacidad de influencia efectiva de la oposición

---

[142] El sistema de incentivos positivos puede ir desde la asignación presupuestaria a obras comunales, la intervención de diversas instituciones del Ejecutivo para resolver conflictos o problemas municipales, hasta opciones para el desarrollo de la carrera política. Entre los principales incentivos negativos se pueden destacar desde el uso y amenaza del ejercicio del veto, hasta la exclusión o entrabamiento de iniciativas de la oposición, entre otros.
[143] Amparo Casar & Marván (2002) introducen la diferencia entre gobierno dividido y gobierno sin mayoría, siendo el primer concepto la situación en la cual el titular del Ejecutivo pertenece a un partido y la mayoría del parlamento a otro. El gobierno sin mayoría constituye una situación similar al primer caso, pero alude a la circunstancia en que ningún partido controla por sí solo el 50 por ciento más uno de los asientos del Parlamento –y en sistemas bicamerales el de alguna de sus cámaras–.

parlamentaria cuando el Ejecutivo se encontrará a merced de sus facultades constitucionales y de la voluntad política de la oposición, con el riesgo de una parálisis y entrabamiento del sistema, salvo que por la institucionalidad formal o, principalmente, la informal se puedan crear los incentivos adecuados de cooperación para el desbloqueo. En esta realidad, tanto la oposición parlamentaria como el Ejecutivo y su fracción tienen la posibilidad de articular mayorías, sean producto de coaliciones coyunturales o estructurales, con lo cual los resultados se vuelven volátiles e inciertos.

En situaciones matizadas por la conformación de coaliciones de carácter coyuntural, el Ejecutivo podrá articular un control legislativo absoluto o relativo, según sean sus habilidades e incentivos de negociación política. También estará sujeto a la posibilidad de gobiernos divididos producto de una coalición de la oposición parlamentaria en contra de la agenda o los intereses del Ejecutivo. Por tanto, la perspectiva analítica debe gravitar más sobre los comportamientos y estrategias de administración, derivados de la aritmética de poder en el seno parlamentario, marcado por condicionalidades como si el Ejecutivo puede contar con partidos bisagras para la articulación de coaliciones ganadoras mínimas o sólo podrá alcanzar acuerdos con partidos grandes –o se encontrará con un escenario mixto–, e incluso cuáles son los niveles de distanciamiento ideológico entre la fracción de gobierno y la oposición parlamentaria en estos escenarios.

Algunos de los ejes de análisis desde esta perspectiva pueden ser, entre otros, los reglamentos legislativos como plataformas que contribuyen a un mayor dinamismo de los jugadores con poder de veto en dinámicas de gobierno dividido; el control y aprobación de la agenda legislativa discriminando la legislación que incide, modifica, crea o deroga las políticas públicas en contraposición a los análisis de productividad legislativa que incluyen las leyes menores, como la declaración de beneméritazgos o permisos municipales; el comportamiento del ejercicio y amenaza del veto; las relaciones entre las bancadas parlamentarias, especialmente de oposición y la oposición extraparlamentaria; o la canalización de los conflictos sociales hacia o fuera del parlamento.

Lujambio & Martínez (2002) sostienen que un gobierno dividido gana siempre en representatividad y pierde en eficacia, esté o no la oposición en el gabinete, pues el proceso de decisión legislativa sobre los grandes temas de la agenda parlamentaria tienden a pasar por múltiples filtros, haciendo lento el proceso, especialmente aquellas iniciativas en materia de reforma tributaria. Si el sistema de partidos no presenta un formato de competencia fragmentada sino más bien de "pluralismo moderado", por ejemplo el de tendencia tripartidita con partidos disciplinados, cualquier solución mínima bipolar permite configurar una coalición grande –es decir, A+B, A+C o B+C–. Esta situación supone que los muy visibles "socios" compartirán la responsabilidad de la decisión y, consecuentemente, supone que enfrentarán en las urnas el juicio ciudadano por sus conductas legislativas, máxime en electorados de volatilidad media o alta[144].

[144] En gobiernos divididos se pierde la "identificabilidad" de los electores porque la multiplicidad de los responsables –para los productos plausibles y para los censurables– diluye la responsabilidad de cada uno. El sistema de partidos determina el grado en que se pierde "identificabilidad". En un formato de enorme fragmentación, la responsabilidad se diluye al máximo –ahí los "gabinetes plurales" florecen con más facilidad, diluyéndose también la responsabilidad en la conducción del Ejecutivo –. Por lo tanto, un formato tripartita —el de la mínima fragmentación pluripartidista—

Weldon (2002) señala que por gobierno dividido se debe entender –más allá del simple hecho de que el partido del presidente no tenga mayoría legislativa[145]– un presidencialismo relativamente débil, en el que no se cumple una o más de las siguientes condiciones: **(a)** una constitución presidencialista, **(b)** un gobierno unificado, **(c)** una disciplina partidista en el parlamento, y **(d)** un presidente que de facto sea jefe del partido. A la precisión elaborada por Weldon habría que introducir que en el punto "c" la necesidad de una fuerte disciplina de partido, como también una fuerte disciplina parlamentaria. Adicionalmente, se tendría que establecer una débil disciplina de las tendencias internas del partido; es decir, la influencia de líderes y conflictos intrapartidarios que tienden a debilitar tanto la disciplina del partido como la parlamentaria.

El hecho de que el Ejecutivo y la oposición parlamentaria se encuentren en posiciones distintas, y que uno pueda frenar o modificar las iniciativas del otro, no significa que el gobierno se encuentre en una absoluta parálisis, sino más bien que la ingeniería constitucional está poniendo en acción los mecanismos del modelo de "pesos y contrapesos", independientemente de si el sistema de partidos políticos se encontraba o no familiarizado con esta situación.

Matthew Soberg Shugart & John M. Carey (2003) han enfatizado desde una visión estrictamente constitucional que el gobierno dividido se puede evadir si la constitución política evita ofrecer enormes poderes al Ejecutivo y lo obliga desde la norma fundamental a la construcción de fórmulas de negociación[146]. Mark P. Jones (1995) añade que si el partido del presidente cuenta con una casi mayoría legislativa –entre el 45 y 50 por ciento de los escaños–, tendrá la posibilidad de construir una coalición con un partido pequeño que tenga entre el uno y el seis por ciento de los escaños –siendo un partido político sin vocación de gobierno–.

De forma contraria a las dos anteriores posiciones, Lujambio (2002) considera que tanto las posiciones de Soberg & Carey (2003) como la de Jones (1995) tienden a ser unidimensionales, pues los primeros no toman en cuenta las variedades y matices propios del sistema de partidos que pueden penetrar en modo distinto esa maquinaria constitucional y producir resultados diferentes; sobre el segundo argumenta que ignora la identidad política e ideológica de los partidos, lo cual influye decisivamente en la posible confección de una coalición legislativa y no sólo el tamaño de las bancadas. Empero, estos autores dejan de lado el impacto del comportamiento fluctuante de la disciplina y cohesión tanto

---

sí introduce la dosis mínima de "identificabilidad" de las posiciones y de los argumentos en el mercado de percepciones sobre los créditos – para lo plausible – y sobre las culpas –de lo que salió mal, o sigue estando mal–. (Lujambio & Martínez 2002, pp 2-3)

[145] En el caso de los sistemas presidencialistas bicamerales sería la capacidad de que el presidente cuente con mayorías en ambas cámaras.

[146] Indican los autores en su texto *"Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics"* que los presidentes poderosos constitucionalmente son los más problemáticos en términos de estabilidad democrática, cuando el Ejecutivo cuenta con un poder suficiente para detener la acción del Congreso sin pagar los costes de la obstrucción, no recibe los estímulos necesarios para negociar pacientemente con el órgano legislativo y corresponsabilizarse de la suerte del proceso legislativo. Son las democracias presidenciales más estables aquellas en donde el presidente es relativamente débil frente a la legislatura, ejemplo de ello son Costa Rica, Estados Unidos de América, y República Dominicana.

partidaria como parlamentaria. El hecho, por ejemplo, de que la fracción de gobierno sea sumamente disciplinada, no implica que la oposición tenga los mismos niveles de disciplina. En ocasiones, la alta o la baja disciplina puedan contribuir a la construcción de coaliciones, incluso la cohesión sobre la afinidad a un tema particular o hacia un ámbito geográfico específico puede ser el factor aglutinador de la cohesión por encima de la disciplina parlamentaria o partidaria.

Amparo Casar **(2002 pp. 362-364)** identifica que el conflicto surgido en las situaciones de gobierno dividido se dará en dos ámbitos: el de status de cada rama de gobierno y el de la política pública. Para esta autora, las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo se rigen por las fortalezas institucionales de cada rama, por lo cual un gobierno dividido promoverá que cada institución busque proteger y promover ya sea su status político o el constitucional[147]. Thibaut (1998, p.149) agrega que la diferenciación entre gobierno dividido y único, a la que la literatura antipresidencialista concede gran importancia, abarca solamente un aspecto parcial del modo de funcionamiento de los sistemas de gobierno presidenciales, y no puede fundamentar ningún juicio preciso sobre los problemas de gobernabilidad y estabilidad[148].

> *"El aspecto decisivo es más bien que la formación del gobierno y la actividad gubernamental tengan en cuenta las relaciones de mayoría en el parlamento –aunque un alto grado de fragmentación no sea precisamente lo más favorable–, que sobre todo de la capacidad de agregación y representación de estos partidos y del grado de polarización del respectivo sistema de partidos. Con ello no se niega la importancia de los factores institucionales para la configuración de las relaciones ejecutivo/legislativas –especialmente desde una perspectiva mediana y a largo plazo–".* **(Thibaut 1998, 149)**

El autor señala que es más frecuente la creación de un gobierno dividido en situaciones en que las elecciones del Ejecutivo se encuentran separadas de las del Legislativo, o bien cuando son sincronizadas la vinculación técnica entre las elecciones presidenciales y parlamentarias es baja –voto separado, diferentes boletas–.

> *"Respecto a las variables que se refieren a la estructura de los sistemas de partidos, la probabilidad de que se produzcan una constelación de gobierno dividido –ceteris paribu – parece disminuir a medida que aumenta el grado*

[147] Con gobiernos divididos la autoridad formal asignada a las ramas de poder se convierte en un "activo" vital para evitar que una rama invada las prerrogativas de la otra. Con respecto al status político, se trata de que cada rama buscará una interpretación constitucional favorable a sus atribuciones, o, incluso, del lado del Ejecutivo buscará la obtención de poderes extraordinarios. Con respecto al status constitucional, lo más probable es que se intente la reforma constitucional a fin de alterar el equilibrio actual entre las dos ramas. (Casar 2002, p. 363)

[148] *"Entre los muchos factores que determinan si los actores políticos están dispuestos a buscar y son capaces de encontrar aquel equilibrio entre competencias y cooperación que permite procesar los conflictos y problemas que emergen de la sociedad y mantener la estabilidad del orden público, las instituciones no son las más importantes. Aún más, la influencia que ejercen las instituciones sobre la estructuración de los procesos políticos parece depender en gran parte de condiciones históricas, estructurales y culturales.* ***Institutions matter*** *(las instituciones cuentas), pero su impacto muchas veces es indirecto y, sobre todo, sólo efectivo a mediano y largo plazo".* **(Thibaut 1998, pp. 149-150)**

de institucionalización y concentración de un sistema de partidos. Sin embargo, hay que hacer dos advertencias: por un lado, lo dicho vale plenamente sólo en un sistema con estrecha vinculación entre mandato presidencial y mandatos parlamentarios. (...) La segunda advertencia se refiere al hecho de que la estructura y el grado de institucionalización de un sistema de partidos, por su parte, pueden ser explicados parcialmente con referencia a variables institucionales". **(Thibaut 1998, pp. 129-134)**

En la medida que la institucionalidad y la estructura representativa de un orden político definen las exigencias que los actores políticos deben satisfacer bajo el punto de vista de la funcionalidad del proceso democrático, la configuración de los sistemas políticos demanda que los principales actores políticos sean capaces de negociar y concertar compromisos. (Thibaut 1998, p. 138)

La relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo surgen desde el momento mismo en que el Presidente toma posición de su cargo, o bien cuando se constituye una nueva legislatura. Es a partir de entonces que los actores políticos emergentes deben adaptarse a la composición partidaria reflejada en el Parlamento y a una agenda pública de interés por parte del Ejecutivo. Es en la construcción de las decisiones en torno a la agenda del Ejecutivo, las pretensiones sobre ella y el impulso de las agendas propias de la oposición que se entretejen las relaciones de poder, a partir de los posibles costos y beneficios, vinculados con las estructuras de la institucionalidad formal e informal, aspectos que se expresan en una variedad de manifestaciones que oscilan la cooperación, la no cooperación y el bloqueo.

Dichas relaciones pueden ser analizadas en dos niveles o etapas. En primera instancia se encuentran los procesos de formación de gobierno en sentido estricto –el gabinete–; y en segundo nivel, se constituye por las interacciones entre el gobierno y las fuerzas parlamentarias con respecto a las políticas públicas. (Thibaut 1998, p. 139)

Cuando el Ejecutivo no cuenta con mayorías legislativas, se pone a prueba no sólo la ingeniería institucional, sino también el liderazgo ejercido por el Presidente, su gabinete y su bancada legislativa en la conducción de la negociación política, e incluso la calidad de la oposición en el Congreso.

Si el detonante del conflicto es determinado por la configuración de las relaciones de poder a lo interno del Parlamento, y dichas tensiones se generan en un marco de división funcional –modelo de "pesos y contrapesos"–, entonces el comportamiento sobre la interpretación del gobierno dividido pretende dilucidar la expresión manifiesta y latente del conflicto entre ambos poderes:

(a) sea que el presidente desista de su liderazgo y evite enviar iniciativas al parlamento que puedan generar confrontación, o bien que la oposición se encuentra en una situación de alta fragmentación, siendo incapaz de hacer uso de los recursos de control político, y

(b) se articulen coaliciones ganadoras mínimas que permitan un adecuado ejercicio del gobierno[149].

Que los actores políticos comprendan el entorno parlamentario puede crear las condiciones para la promoción de consensos –aunque sean en puntos mínimos de entendimiento–, creando así, en situaciones de gobierno dividido, la constitución de gobiernos compartidos, tanto en la definición y aprobación de la agenda parlamentaria como en las potestades de fiscalización y control político.

El gobierno unificado faculta al presidente a lograr decisiones mucho más expeditas, pero sólo cuando además de contar con una mayoría legislativa posee un sistema de incentivos capaz de asegurar la disciplina y cohesión de su bancada legislativa. Muchas de estas decisiones pueden ser susceptibles a la arbitrariedad o a la influencia de intereses minoritarios, produciendo resultados sesgados y socialmente ineficientes en esquemas propios del decisionismo político.

Tabla Nº 11

Descripción de tipología parcial de los gobiernos divididos en los sistemas presidencialistas

TIPO		ÁMBITO	NIVEL	CARACTERIZACIÓN
A	1	Poder Legislativo	Bajo	El Ejecutivo cuenta con un contingente parlamentario incapaz de articular una mayoría legislativa pero superior al 45 por ciento de los escaños, con posibilidades de construir coaliciones ganadoras mínimas con partidos pequeños –alta fragmentación de la oposición parlamentaria–.
	2	Poder Legislativo	Bajo	El Ejecutivo cuenta con un contingente parlamentario incapaz de articular una mayoría legislativa pero superior al 45 por ciento de los escaños, con posibilidades de construir coaliciones ganadoras mínimas con partidos grandes –baja fragmentación de la oposición parlamentaria–.
	3	Poder Legislativo	Medio-bajo	El Ejecutivo cuenta con un contingente parlamentario incapaz de articular una mayoría legislativa, inferior al 45 por ciento de los escaños, pero superior al 30 por ciento, con capacidad de construir coaliciones ganadoras con partidos pequeños.
	4	Poder Legislativo	Medio-alto	El Ejecutivo cuenta con un contingente parlamentario incapaz de articular una mayoría legislativa, inferior al 45 por ciento de los escaños pero superior al 30 por ciento, con capacidad de construir coaliciones ganadoras con partidos grandes.
	5	Poder Legislativo	Alto	El Ejecutivo cuenta con un contingente parlamentario incapaz de articular una mayoría legislativa, inferior al 30 por ciento de los escaños, con capacidad de construir coaliciones ganadoras con partidos pequeños.
	6	Poder Legislativo	Muy alto	El Ejecutivo cuenta con un contingente parlamentario incapaz de articular una mayoría legislativa, inferior al 30 por ciento de los escaños, con capacidad de construir coaliciones ganadoras con partidos grandes.
	7	Poder Legislativo	Demasiado alto	El Ejecutivo cuenta con un contingente parlamentario incapaz de articular una mayoría legislativa, inferior al 50 por ciento y superior al 30 por ciento de los escaños, enfrentándose a una oposición parlamentaria –monocolor– que controla el Legislativo.
	8	Poder Legislativo	Demasiado alto	El Ejecutivo cuenta con un contingente parlamentario incapaz de articular una mayoría legislativa, inferior al 30 por ciento de los escaños, enfrentándose a una oposición parlamentaria –monocolor– que controla el Poder Legislativo.
B	1	Poder Ejecutivo	Muy Bajo	El Ejecutivo cuenta o no con mayorías legislativas, pero indistintamente decide mantener un gabinete monocolor, sean líderes del partido o allegados partidarios al presidente.
	2	Poder Ejecutivo	Bajo	Un partido político ante un difícil panorama electoral, o un eventual gobierno sin mayorías legislativas decide entablar una coalición preelectoral e incluir a miembros de ésta en su gabinete presidencial.
	3	Poder Ejecutivo	Medio-bajo	El Ejecutivo cuenta o no con mayorías legislativas, pero decide incluir en su gabinete presidencial a personas técnicas de alta reputación social e intelectual.
	4	Poder Ejecutivo	Medio-alto	El Ejecutivo al cuenta o no con mayorías legislativas, pero decide incluir en su gabinete presidencial a representantes de organizaciones de la sociedad civil.
	5	Poder Ejecutivo	Alto	Al no contar con mayorías legislativas, el Ejecutivo decide incluir en su gabinete presidencial a miembros de los partidos políticos de la oposición parlamentaria.
	6	Poder Ejecutivo	Muy Alto	Al contar con una minoría legislativa, el Ejecutivo recurre a la conformación de un gabinete con miembros de la oposición parlamentaria.

[149] El autor señala que el conflicto de poderes en situaciones de gobierno de cohabitación puede darse en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, como también a lo interno del primero, esto en situaciones de gabinetes de coalición.

Los gobiernos divididos ocurren cuando varios partidos políticos tienen poder en instituciones relevantes, siendo quizás la primera el Parlamento, pero también, y como consecuencias de gobiernos divididos, el seno mismo del gabinete presidencial. Las posibles combinaciones se explican en la *Tabla N° 11*.
La toma de decisiones en situaciones de gobierno dividido puede ser relativamente contenciosa y requerir de una mayor inversión de tiempo en la construcción de la fórmula de negociación, sea entre legisladores o entre estos y los funcionarios del Ejecutivo.

Ante escenarios recurrentes de gobierno dividido y una escasa capacidad de coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo, el presidente puede recurrir, como se presenta en la *Tabla N° 12*, a estrategias de cooptación de personas con una alta reputación técnica, representantes de la sociedad civil, de los partidos políticos o incluso de la misma oposición parlamentaria, tanto en puestos del gabinete presidencial como en puestos estratégicos de segundo nivel, como coordinadición de instituciones gubernamentales.

Tabla N° 12

Tipología parcial de los gobiernos divididos en los sistemas presidencialistas

	Tamaño de la bancada oficialista		Tipo de oposición	Tipo de Gabinete					
				Monocolor	Coalición de gobierno preelectoral	De cooptación			
						Técnico	*Sociedad civil organizada*	*Partidos políticos*	*Oposición parlamentaria*
UNIFICA	*Mayoría legislativa*	**Mayoría calificada**	Partidos pequeños	CA1/B1	CA1/B2	CA1/B3	CA1/B4	CA1/B5	CA1/B6
			Partidos grandes	CA2/B1	CA2/B2	CA2/B3	CA2/B4	CA2/B5	CA2/B6
		Mayoría simple	Partidos pequeños	CR1/B1	CR1/B2	CR1/B3	CR1/B4	CR1/B5	CR1/B6
			Partidos grandes	CR2/B1	CR2/B2	CR2/B3	CR2/B4	CR2/B5	CR2/B6
DIVIDIDO	*Sin mayoría legislativa*	**Entre el 50% y el 45%**	Partidos pequeños	A1/B1	A1/B2	A1/B3	A1/B4	A1/B5	A1/B6
			Partidos grandes	A2/B1	A2/B2	A2/B3	A2/B4	A2/B5	A2/B6
		Entre el 45% y el 30%	Partidos pequeños	A3/B1	A3/B2	A3/B3	A3/B4	A3/B5	A3/B6
			Partidos grandes	A4/B1	A4/B2	A4/B3	A4/B4	A4/B5	A4/B6
		Inferior al 30%	Partidos pequeños	A5/B1	A5/B2	A5/B3	A5/B4	A5/B5	A5/B6
			Partidos grandes	A6/B1	A6/B2	A6/B3	A6/B4	A6/B5	A6/B6
		Entre el 50% y el 35%	Una oposición monocolor	A7/B1	A7/B2	A7/B3	A7/B4	A7/B5	A7/B6
		Inferior al 35%	Una oposición monocolor	A8/B1	A8/B2	A8/B3	A8/B4	A8/B5	A8/B6

Si bien permite ejemplificar algunos escenarios, en la práctica se pueden dar modelos mixtos, pues perfectamente un tipo A1/B2 puede coexistir con un tipo A1/B4. Asimismo, las configuraciones derivadas del tipo CA1 y CA2 suelen muy poco comunes, mientras que las CR1 y CR2 extrañas, pero no imposibles. En el primer caso se argumenta que un partido que obtenga una fuerte mayoría legislativa difícilmente tendrá los incentivos necesarios para compartir su gabinete presidencial, salvo quizás algunos puestos técnicos en caso de que dicha agrupación política no posea los militantes y dirigentes necesarios para llenar dichos puestos.

En las configuraciones CR1 y CR2, sea porque el partido de gobierno logró una situación de gobierno unificado, o bien ello ha sido posible gracias a una coalición preelectoral, los incentivos para compartir los puestos del gabinete presidencial pueden derivarse de un cálculo del coste político de un proyecto de gobierno determinado, o la necesidad de dotar de una fuerte legitimidad al Ejecutivo a través de figuras ajenas a la política partidaria. En las configuraciones de tipo CA1, CA2, CR1 y CR2 las combinaciones con B5 y B6 suelen ser casi irrazonables, pero no imposibles.

En términos generales, se espera que los presidentes sin una mayoría legislativa sean menos proclives al conflicto entre poderes, promoviendo que las decisiones políticas sean más consensuales y socialmente eficientes que las tomadas en períodos de gobierno unificado, salvo en situaciones de conformación de coaliciones mínimas ganadoras de carácter estructural, que les permiten adoptar comportamientos propios del gobierno unificado.

Del lado de la política pública, el efecto central de un gobierno dividido es que el control institucional para elevar las preferencias de política tiende a poner en un nivel cercano las capacidades del partido de gobierno con la oposición parlamentaria. El Ejecutivo se ve en la necesidad de negociar para lograr la aprobación de una iniciativa de ley, con lo cual muchas de sus posiciones originales tienen que dar espacio a las preferencias e intereses de la oposición, en ocasiones renunciando inclusive a los intereses específicos del partido de gobierno o a los suyos en aras de lograr la aprobación o inclusive bajar la intensidad de la capacidad de obstrucción de la oposición.

Kelly (1994) señala que la cooperación entre dos instituciones que están obligadas a compartir el poder pero que están controladas por el mismo partido, es promovida por intereses programáticos comunes y por el hecho de que estos comparten fortunas políticas. En estos casos lo importante es alinear y coordinar las preferencias del partido del presidente en las diferentes arenas institucionales.

En el caso de gobiernos divididos, la cooperación es mucho más difícil de obtener. Los factores que determinan el apoyo –o el incentivo de cooperar– de los partidos de oposición son múltiples, pero entre ellos destacan la distancia de las próximas elecciones, el nivel de fraccionamiento, los niveles de disciplina –partidaria, parlamentaria e influencia de las tendencias–, el nivel de cohesión y sus incentivos formales e informales, la polarización ideológica –o entorno a la agenda legislativa–, el sistema de incentivos de la

institucionalidad formal e informal para articular coaliciones coyunturales o estructurales –amenazas y ejercicios de vetos formales e informales, control de los puestos estratégicos del Parlamento, el poder de control sobre la agenda legislativa, entre otros–.

II. *Realineamiento parlamentario costarricense: de vuelta al gobierno dividido*

Se ha argumentado que las instituciones moldean las estrategias para el desarrollo de las carreras políticas, siendo entonces el arreglo que regula el acceso a cargos de elección la clave para explicar el comportamiento estratégico de los actores.

La dinámica en la conformación parlamentaria costarricense vivió un punto de inflexión tras los resultados de las elecciones de 1994, ya que el sistema político venía de tres períodos constitucionales continuos de gobierno unificado, en los cuales el Ejecutivo contaba con mayorías legislativas absolutas.

Es a partir de la administración Figueres Olsen (1994 a 1998) cuando surge una serie de interrogantes, entre las que se pueden destacar: *¿Qué tipo de relaciones se gestan entre el Ejecutivo y el Legislativo en el sistema presidencialista costarricense? ¿Cuál es la capacidad de influencia de la oposición parlamentaria sobre el proceso de elaboración de políticas públicas? ¿Cómo influye el grado de fragmentación parlamentaria y la polaridad de fuerzas en las relaciones con el Ejecutivo? ¿Cuál es el juego de las coaliciones sobre el funcionamiento de la oposición?*

Las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en el sistema presidencialista costarricense se han caracterizado por una bipolaridad fortalecida por el sistema electoral, pero cada vez tiende más a un multipartidismo parlamentario, obligando al Ejecutivo a requerir de un mayor ejercicio de coaliciones legislativas –estructurales o coyunturales– para la construcción y aprobación de la agenda, siendo el nivel de disciplina parlamentaria un aspecto estratégico pero volátil tanto entre fracciones como a lo interno de la bancada oficialista.

Ahora bien, el multipartidismo parlamentario no es nuevo en Costa Rica. Ya a inicios de la década de los 80 el Parlamento experimentaba un multipartidismo fundamentado en una estructura bipolar, ello porque el peso de las fracciones legislativas minoritarias no determinaban un papel protagónico en las decisiones de la fracción de gobierno, ni tampoco eran esenciales o estratégicas para la fracción de oposición mayoritaria. Es decir, había un partido de gobierno, una principal bancada de oposición y una serie de fracciones minoritarias que no eran determinantes para el proceso de toma de decisiones –no lograban convertirse en partidos bisagras–.

El Ejecutivo mantenía una tendencia a contar con una fracción parlamentaria capaz de asegurarle una mayoría simple, con lo cual las coaliciones legislativas quedaban restringidas a la obtención de mayorías calificadas, o bien en arreglos particulares para evitar los vetos informales de la oposición –rompimiento del quórum, principalmente–.

A pesar de no existir la reelección continua de los legisladores, las carreras políticas de estos se encontraban condicionadas por la cúpula de sus partidos políticos. De esta forma el control de los puestos del directorio legislativo, como la conformación de las comisiones, quedaban a voluntad del partido en gobierno.

El fenómeno del gobierno dividido tampoco es nuevo en este país, la diferencia está en los resultados de los últimos procesos electorales, mostrando una tendencia más continua y con fluctuaciones en las características. Es así que se podría considerar que los gobiernos divididos surgidos desde mediados de la década de los 90 hasta entrada la primera década del Siglo XXI han estado acompañados:

(a) de un incremento en la fragmentación y dispersión parlamentaria;
(b) de una vertiginosa polarización política y social sobre la agenda parlamentaria, producto de la descomposición social;
(c) de un debilitamiento en el escaso sistema de incentivos para la articulación de coaliciones parlamentarias –sean de carácter estructural o coyuntural–;
(d) de la complejidad de las demandas sociales que exigen respuestas cada vez más eficaces, legítimas y eficientes[150];
(e) del debilitamiento del sistema de partidos políticos;
(f) de la falta de puentes de entendimiento entre la oposición parlamentaria y la oposición extraparlamentaria;
(g) de inadecuados instrumentos de la ingeniería institucional[151];
(h) otros factores.

Al aplicar la tipología parcial de los gobiernos divididos en sistemas presidencialistas en el período comprendido entre 1949 al 2006, se concluye que el costarricense ha experimentado siete gobiernos unificados y ocho divididos[152].

Para comprender las relaciones de poder que estarían matizando el diseño institucional y el engranaje entre el Ejecutivo y el Legislativo, es necesario incorporar otros elementos de análisis para identificar particularidades significativas capaces de establecer diferencias entre los diversos tipos de gobiernos divididos. En este sentido se vuelve a recurrir al Índice de Número Efectivo de Partidos Parlamentarios, calculado en ocasión según la

[150] Por ejemplo, Natalia Ajenjo Fresno (2004, p. 132), concluye que en el sistema presidencialista costarricense el tiempo medio de aprobación de una iniciativa del Ejecutivo es de 625 días, mientras que en Honduras es de 99, en Guatemala de 91 y en Panamá de 81. El tiempo medio de aprobación de una iniciativa del Legislativo es de 621 días, mientras que en Honduras es de 86, en Guatemala de 68 y en Panamá de 114.

[151] El Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa ha sido sujeto en todas las administraciones de reformas parciales, sin darse un consenso profundo sobre múltiples aspectos de una reforma más estructural como requerimientos para el quórum, elecciones de puestos estratégicos como el caso del Contralor o los Magistrados por mayorías calificadas, garantizar una mayor participación de la oposición en las comisiones legislativas fiscalizadoras, entre otros.

[152] Se debe tener presente que antes de 1962 la Asamblea Legislativa de Costa Rica se conformaba por 45 legisladores. A partir del período constitucional 1962-1966, se compone por 57 escaños.

cantidad de escaños obtenidos por partido político, y además el Índice Efectivo de Oposición –*ver Tabla N° 13*–.

Tabla N° 13

Gobiernos unificados y gobiernos divididos en el sistema presidencialista costarricense – de 1949 al 2006 – [153]

Período	Control del Poder Ejecutivo	F. Gobierno		Oposición parlamentaria				NEPP [154]	IEO [155]	Gobierno	Tipos de gobierno [156]
		VA [157]	VR [158]	FOM [159]		SFO [160]					
				VA	VR	VA	VR				
1949 – 1953	PUN [161]	32	71	7	16	13	29	1,8664	0,1466	Unificado	Control absoluto
1953 – 1958	PLN [162]	30	67	11	24	15	33	1,9641	0,2911	Unificado	Control absoluto
1958 – 1962	PUN	12	27	20	44	33	73	3,0360	1,3207	Dividido	A 6
1962 – 1966	PLN	29	51	18	32	28	49	2,6055	0,5000	Unificado	Control relativo
1966 – 1970	PUNIF. [163]	26	46	29	51	31	54	2,1361	1,0484	Dividido	A 2
1970 – 1974	PLN	32	56	22	39	25	44	2,1474	0,6113	Unificado	Control relativo
1974 – 1978	PLN	27	47	16	28	30	53	3,1331	0,3802	Dividido	A 1 / A 2
1978 – 1982	UNIDAD [164]	27	47	25	44	30	53	2,3802	0,7852	Dividido	A 1 / A 2
1982 – 1986	PLN	33	58	18	32	24	42	2,2704	0,4318	Unificado	Control relativo
1986 – 1990	PLN	29	51	25	44	28	49	2,2117	0,7734	Unificado	Control relativo
1990 – 1994	PUSC [165]	29	51	25	44	28	49	2,2117	0,7734	Unificado	Control relativo
1994 – 1998	PLN	28	49	25	44	29	51	2,2961	0,7771	Dividido	A 1 / A-2
1998 – 2002	PUSC	27	47	23	40	30	53	2,5563	0,6691	Dividido	A 1 / A-2
2002 – 2006	PUSC	19	33	17	30	38	67	3,6795	0,7230	Dividido	A 5
2006 – 2010	PLN	25	44	17	30	32	56	3,3187	0,4425	Dividido	A 3 / A-4

De la *Tabla N° 13* se desprende que los gobiernos unificados son más frecuentes en situaciones de baja fragmentación parlamentaria –los casos de control absoluto se registran con un NEPP inferior al 1,9641–, aunque bien pueden darse gobiernos divididos con un NEPP inferior al 2,13 –período de 1966 a 1970–. Asimismo, los gobiernos divididos son más frecuentes en situaciones de media o alta fragmentación parlamentaria y la capacidad efectiva de la oposición se encuentra condicionada a la dispersión dada en la fragmentación parlamentaria.

De los siete gobiernos unificados en dos ocasiones ha tenido el Ejecutivo un control absoluto y en cinco un control relativo. De los ocho períodos constitucionales en que se ha dado el gobierno dividido, el tipo más frecuente es el A 2 en combinación con A 1. Es decir, una fracción de gobierno que aún cuando no posee mayorías legislativas puede articular coaliciones coyunturales con las fracciones minoritarias, o bien puede establecer un acuerdo con la fracción de oposición mayoritaria.

---

[153] Los cálculos se hicieron según la distribución de los escaños parlamentarios, tomando como fuente las listas del Departamento de Protocolo y Relaciones Públicas de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

[154] Número Efectivo de Partidos Parlamentarios, calculado con el Índice Laakso-Taagepera y según distribución de escaños.

[155] Índice Efectivo de Oposición, calculado con la fórmula Altman & Pérez – Liñán, según distribución de escaños.

[156] Según análisis y tipología propuesta en el apartado "*Gobiernos dividido en los sistemas presidencialistas*", del presente capítulo. En el caso de los gobiernos divididos, sólo se incluye el tipo según el ámbito parlamentario, excluyendo el ámbito del Poder Ejecutivo o de los Gobiernos locales.

[157] Valor absoluto.

[158] Valor relativo.

[159] Fracción de oposición mayoritaria.

[160] Sumatoria de las fracciones de oposición, incluyendo la fracción de oposición mayoritaria.

[161] Partido Unión Nacional.

[162] Partido Liberación Nacional.

[163] Partido Unificación.

[164] Partido Unidad.

[165] Partido Unidad Social Cristiana.

Se registra un caso de tipo A 6 y otro A 5, siendo los puntos más extremos identificados para el período de estudio señalado. Al diferenciar ambos casos con el apoyo del NEPP y el IEO, se identifica que en el tipo A 6 el NEPP es de 3,0360 y posee un IEO del 1,3207, mientras que en el A 5 el NEPP corresponde a 3,6795 y el IEO a 0,7230. Si bien en el segundo caso se dio un mayor nivel de fragmentación parlamentaria, en la práctica la oposición se encontraba dispersa y con poca o escasa influencia efectiva en la definición y aprobación de la agenda legislativa, quedando sus recursos de poder en un ejercicio formal o informal de jugadores de veto.

En el primer caso señalado –A 6– se puede identificar una fragmentación parlamentaria en la cual el sistema presidencialista se encuentra absolutamente multipartidista, con tres grupos que concentrarán las relaciones de poder, y un 0,0360 que nos determina que los partidos o legisladores minoritarios por sí solos no tienen la capacidad de articularse estructuralmente como un partido bisagra, teniendo además la oposición parlamentaria un poder efectivo de influencia en la definición y aprobación de la agenda legislativa, aún sobre los poderes derivados de la institucionalidad formal e informal del Ejecutivo.

Llama la atención la configuración A3 / A4, correspondiente al período constitucional de 2006-2010. En ella, se produce una configuración de un NEPP de 3,3187 y un IEP de 0,4425, datos de los que se desprende que aún cuando el Ejecutivo se encuentra ante una situación eminente de gobierno dividido, al que más ha castigado esta configuración es a la oposición parlamentaria en el sentido que las relaciones de poder se pueden concentrar en tres claros polos y que además la existencia de partidos bisagras le facilitan a la fracción oficialista una amplia gama de posibilidades para la construcción de coaliciones coyunturales.

Bajo este esquema, el Ejecutivo tiene opciones para la conformación de mayorías calificadas de forma tal que si la principal fracción de oposición decide utilizar sus recursos de veto formales e informales, el oficialismo tendrá una alternativa coalicional.

Estas configuraciones castigan el nivel efectivo de la oposición parlamentaria, en especial porque la fragmentación y dispersión se dan más entre éstas en comparación con el tamaño del contingente de la fracción oficialista, ejemplo de ello es que ninguna fracción de oposición legislativa posee la cantidad de escaños que le permita, por sí sola, presionar con el rompimiento de quórum, por lo cual las coaliciones podrán ser fructíferas con mayor posibilidad en medidas de presión y no tanto proactivas.

Según Cameron (2000), la dinámica del principio de separación de poderes lleva una trampa implícita de mutuos bloqueos tanto por características propias del diseño institucional como por las correlaciones de fuerzas parlamentarias y sus posiciones sobre la agenda legislativa. Esta situación tiende a expresarse en intensos juegos de poder negativo; es decir, en las capacidades de veto e inclusive censura de veto a nivel formal e informal. Por tanto, la dinámica de gobierno dividido y el uso formal e informal de vetos son aspectos que van de la mano y por ende los actores parlamentarios deben comprender sus procesos de relación para evitar un mutuo estancamiento.

La capacidad de control sobre la definición de la agenda y la obstrucción que se pueda hacer constituye parte del ámbito de acción de los jugadores con capacidad de veto. Es en este sentido que los jugadores con capacidad real para la definición de la agenda poseen una condicionalidad de poder particular; significa ser quien tiene la capacidad de escoger los temas y asuntos, según sus propias preferencias e intereses para que los jugadores en su totalidad deliberen sobre ello, con la oportunidad de ofrecer e incidir en una propuesta para mantener o modificar el *status quo*.

Esta capacidad de definición de la agenda por parte de los jugadores capaces de controlarla, puede ser de utilidad para mantener iniciativas de ley lejos del debate hasta que se surjan las condiciones pertinentes para obtener el resultado deseado, o bien incidir para colocar en orden prioritario un tema el cual ya ha generado al menos un consenso básico para su aprobación.

Para Tsebelis (2002), mientras que en los regímenes presidencialistas la agenda legislativa tiende a ser controlada por el Parlamento, en los sistemas parlamentarios es el gobierno el llamado a controlar la agenda. Si entendemos que el Parlamento posee el papel de definidor de la agenda en el sistema presidencialista costarricense, entonces son los puestos de control legislativo los que asumen un mayor protagonismo en la dinámica de toma de decisiones legislativas, y si además partimos de la premisa de que existen directorios legislativos compartidos entre el partido de gobierno y una o varias fracciones de oposición, entonces nos surge la pregunta, *¿qué influencia puede ejercer la oposición parlamentaria en la agenda como un actor de control sobre la misma?*

De la obstrucción al consenso: el veto como poder reactivo

Para analizar el papel del Ejecutivo en la construcción y decisión de las políticas públicas desde la agenda parlamentaria, se requiere comprender la expresión mejor institucionalidad del conflicto entre ambos poderes –el ejercicio y frecuencia del veto, sea parcial o total, así como los resellos, es decir cuando se articula una mayoría legislativa para rechazar el veto presidencial–. Adicionalmente, en el sistema presidencialista costarricense se encuentra la figura del retiro del veto –el Ejecutivo introduce un veto y posteriormente lo retira, aún cuando el procedimiento de retiro no se encuentra tipificado y que en la práctica ha sido usado como amenaza disuasiva hacia una bancada o legislador particular–.

Tsebelis (2002, pp. 19-64) expone que el uso del veto puede darse por actores institucionales o partidarios, sean estos individuales o colectivos, para mantener el *status quo*, o bien como un recurso de poder para abrir a la negociación otros espacios de interés.

Cuando las facultades de veto se encuentran incorporadas en la Constitución Política, éstas discriminan si son de carácter individual o colectivo; sin embargo, el mismo procedimiento tipificado, puede en la práctica generar un sistema de múltiples vetos entre actores individuales y colectivos, sean institucionalizados o no.

Si la Constitución Política identifica a los jugadores con poder de veto, entonces estos serán de carácter institucional, pero inclusive a lo interno o no de estos pueden surgir

jugadores con poder de veto partidarios, por ejemplo el Parlamento puede ser un jugador con poder de veto institucional por potestad constitucional, pero a lo interno de sí mismo surgen múltiples jugadores con poder de veto partidarios –las bancadas–.

Es así como el veto consiste en la oposición o negativa, sea parcial o total, de la entrada en vigor de una ley. Su aplicación tiende a ser un recurso de control político individual, cuando se le asigna dicha facultad al Ejecutivo sobre el Parlamento, pero al mismo tiempo se le otorga al segundo la capacidad de vetar las objeciones totales y parciales del primero. Esta capacidad de veto de las fracciones parlamentarias constituye un juego de veto colectivo[166]. En la praxis parlamentaria se pueden identificar tanto los vetos constitucionales como los institucionales, siendo los primeros producto de la constitución política y los segundos de las dinámicas parlamentarias, en las cuales el fraccionamiento y la disciplina parlamentaria adoptan un valor predominante[167].

En el sistema presidencialista costarricense el Ejecutivo tiene la capacidad de frenar el trámite de ley, sea de una iniciativa de la oposición o de su propia bancada, situación que le resulta ventajosa cuando alguna de sus iniciativas del oficialismo sufre modificaciones que contradicen sus intereses, o bien, que por cálculo político no resulta acertada su aprobación.

Según la Constitución Política de la República de Costa Rica, el veto del Poder Ejecutivo no invalida el proceso, siendo esta una potestad exclusiva de la Sala Constitucional –veto por razones de inconstitucionalidad–. Agrega el Art. 125 de la Carta Magna que si el Poder Ejecutivo no aprobare el proyecto de ley votado por la Asamblea, lo vetará y lo devolverá con las objeciones pertinentes. No procede el veto en cuanto al proyecto que aprueba el Presupuesto Ordinario de la República.

Indica además el art. 126 y 127, que dentro de los diez días hábiles contados a partir de la fecha en que se haya recibido un proyecto de ley aprobado por la Asamblea Legislativa, el Ejecutivo podrá objetarlo porque lo juzgue inconveniente o crea necesario hacerle reformas; en este último caso las propondrá al devolver el proyecto. Si no lo objeta dentro de ese plazo no podrá dejar de sancionarlo y publicarlo.

Reconsiderado el proyecto por la Asamblea, con las observaciones del Ejecutivo, y si la Asamblea las desechare y el proyecto fuera nuevamente aprobado por dos tercios de

---

[166] *"Such institutional advantages are much more important for governments that do not enjoy the support of a stable majority in parliament, for obvious reasons. The government can force the majority of parliament to comply with its proposal. However, there is an additional reason generated from the theory presented in this book: minority governments most of the time have a single veto player. As a result, policy stability is low, and the significance of agenda setting is high. Thus on the basic of the theory presented in this book, if minority governments have institutional agenda – setting powers, they will make use of them more frequently than others forms of government (particularly oversized coalitions)".* **(Tsebelis 2002, p. 98)**

[167] *"What needs to be established is a relation between veto players and government agenda control (...) The first was a causal argument going from veto players to government agenda setting: multiple veto players cannot introduce important legislation, and therefore countries with coalition governments have not been able to introduce such agenda – setting rules. The second was a strategic argument going from agenda – setting powers to veto players: if agenda – setting powers are present, coalition negotiation are easier because governments can do what they want with bare majorities or even with a minority of veto. The third was historical, that the same sociological reasons that generated multiple veto players also made them suspicious of each other, so that they refuse to provide agenda – setting powers to the winners of the coalition formation game".* **(Tsebelis 2000, p. 220)**

votos del total de sus miembros, quedará sancionado y se mandará a ejecutar como ley de la República.

Si se adoptaren las modificaciones propuestas, se devolverá el proyecto al Ejecutivo, el que no podrá negar la sanción. De ser desechadas, y de no reunirse los dos tercios de votos para resellarlo, se archivará y no podrá ser considerado sino hasta la siguiente legislatura.

El Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa en su art. 182 agrega que el Presidente del Congreso lo pasará –la iniciativa vetada– a la misma comisión que conoció del asunto a que se refiere, para que vierta el informe del caso. Si el mismo propusiere resello, se aprobará o rechazará en una sola sesión. Si éste aceptare las reformas propuestas por el Ejecutivo y fueren aprobadas, se someterá a los dos debates de ley y la resolución final se sujetará a lo que dispone el artículo 127 de la Constitución Política. Si el dictamen no aceptare las objeciones ni propusiere el resello y lo aprobare la Asamblea, se dará por concluido el asunto.

El veto interpuesto por el Ejecutivo contra un proyecto aprobado por una Comisión Legislativa Plena, será del conocimiento exclusivo del plenario de la Asamblea Legislativa. En cuanto al retiro del veto, ni la Constitución Política, ni el Reglamento de la Asamblea Legislativa tipifican su procedimiento una vez que éste ha sido interpuesto.

Rivera Varela (1988, pp. 138-150) sostiene que el retiro del veto puede verse en distintas ópticas, desde una violación a la separación del principio de Poderes, o bien como la capacidad de entendimiento entre ambos poderes constitucionales[168].

En un gobierno dividido, el veto constituye entonces, un recurso de poder condicionado al respaldo legislativo con que cuente el Ejecutivo, puesto que si la oposición legislativa tiene la capacidad de articular la mayoría calificada –dos tercios–, dicha iniciativa le será impuesta. Si decide recurrir al veto parcial o total y tiene la capacidad de obstruir la mayoría calificada –sea por el tamaño y disciplina de su contingente legislativo o por la coalición que le apoya–, entonces encontrará un mecanismo para presionar a la oposición legislativa a abrirse a la negociación política, siendo su retiro un componente adicional en el sistema de incentivos de la negociación parlamentaria[169].
Las *Tablas N° 14 y 15* presentan los vetos parciales y totales interpuestos por el Ejecutivo en situaciones de gobierno unificado y de gobierno dividido de 1949 al 2010. Para la

---

[168] *"(...) si ese criterio desfavorable no se mantiene, no hay ninguna necesidad de llevarlo hasta su finalización. Se trata de una interrupción del proceso legislativo, de un obstáculo a su flujo normal; si esa interrupción desaparece, lo lógico y natural es que el proceso se concluye... no existen obstáculos constitucionales al ejercicio de su facultad discrecional del retiro del veto que ha llevado a cabo el Poder Ejecutivo".* (Ministerio de Justicia 1982)

[169] Rivera Varela (1988) menciona el uso del veto extemporáneo por conveniencia y oportunidad, el cual constituye un ejemplo del recurso de poder constitucional desde presiones sobre los límites de la constitucionalidad. El ejemplo presentado por la autora en el veto al proyecto N° 6453, mediante el cual se prohíbe a la Corporación Costarricense de Desarrollo S.A. (CODESA), vender acciones de sus compañías subsidiarias a personas o grupos extranjeros. Situación que causó un fuerte conflicto entre ambos poderes y culminó con el retiro del veto por parte del Poder Ejecutivo.

construcción de esta base de datos se procedió a investigar todas las tesis, libros y documentos en las bibliotecas de la Universidad de Costa Rica, así como en la Biblioteca Monseñor Sanabria, de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.

También fueron revisados los registros del Departamento de Archivo de la Asamblea Legislativa para obtener el histórico de los vetos de 1949 a la fecha, información que a su vez se confrontó con una revisión detallada de la Colección de Leyes y Decretos de 1949 a 1990, y posteriormente las Gacetas de 1990 al 2007.

Como producto de esta revisión cruzada por expediente y número de ley se identificó que no todos los registros de veto con los que cuenta el Departamento de Archivo de la Asamblea Legislativa coinciden con la publicación de los vetos en la Gaceta.

Ante esta situación se procedió a dejar de forma marginal algunos artículos especializados y tesis de graduación sobre el comportamiento del veto, pues la mayoría de estos se basan en una u otra fuente de información, con el sesgo antes mencionado.

Tabla N° 14

Vetos parciales y totales interpuestos por el Poder Ejecutivo en situaciones de gobierno unificado en el sistema presidencialista costarricense, según proponente de la iniciativa (períodos constitucionales de 1949-1953 al 2006-2010)[170]

Administración	Tipo de gobierno	Vetos presentados a iniciativas del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo	VETOS				Resello
			Total	Parcial	Retiro del veto	Sin dato	
1949 - 1953	Unificado control absoluto	Poder Ejecutivo					
		Fracción oficialista					
		Oposición parlamentaria					
		Iniciativas de varios legisladores					
		Sin dato	6				
1953 - 1958	Unificado control absoluto	Poder Ejecutivo	1				
		Fracción oficialista					
		Oposición parlamentaria					
		Iniciativas de varios legisladores	1				
		Sin dato	9				
1962 - 1966	Unificado control relativo	Poder Ejecutivo					
		Fracción oficialista	2				
		Oposición parlamentaria	2				1
		Iniciativas de varios legisladores	2				
		Sin dato					1
1970 - 1974	Unificado control relativo	Poder Ejecutivo	1				
		Fracción oficialista	1				
		Oposición parlamentaria					
		Iniciativas de varios legisladores	3				
		Sin dato	40				17
1982 - 1986	Unificado control relativo	Poder Ejecutivo	12	4	2		
		Fracción oficialista	6		1		1
		Oposición parlamentaria	8				1
		Iniciativas de varios legisladores	4				1
1986 - 1990	Unificado control relativo	Poder Ejecutivo		5			1
		Fracción oficialista					
		Oposición parlamentaria					
		Iniciativas de varios legisladores					
1990-1994	Unificado control relativo	Poder Ejecutivo	1				
		Fracción oficialista	2				
		Oposición parlamentaria					
		Iniciativas de varios legisladores	1				
		Sin dato	1				

[170] Elaborado a mayo de 2007.

Como se aprecia en la *Tabla N° 14*, el ejercicio del veto no ha quedado circunscrito únicamente a situaciones de gobierno unificado, al igual que la figura del retiro del veto y en especial el resello, que eventualmente se podría considerar sólo es posible en situaciones de gobierno dividido, en las cuales la oposición parlamentaria logra entablar una coalición para superar el veto presidencial.

Aún en períodos constitucionales caracterizados por un multipartidismo bipolar, las fracciones de gobierno tienden a ser poco disciplinadas y cohesionadas hacia el Poder Ejecutivo.

En los siete períodos constitucionales con un gobierno unificado se han dado un total de 23 resellos, siendo uno de ellos contra una iniciativa vetada y cuyo proponente fue el mismo Ejecutivo. Son los vetos totales los más comunes en situaciones de gobierno

Tabla N° 15

Vetos parciales y totales interpuestos por el Poder Ejecutivo en situaciones de gobierno dividido en el sistema presidencialista costarricense, según proponente de la iniciativa (períodos constitucionales de 1949-1953 al 2006-2010)[171]

Administración	Tipo de gobierno	Vetos presentados a iniciativas del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo	VETOS				Resello
			Total	Parcial	Retiro del veto	Sin dato	
1958 - 1962	Dividido A6 (inferior al 30% PG)	Poder Ejecutivo	8	2	1		1
		Fracción oficialista	1				
		Oposición parlamentaria	37	8	1		6
		Iniciativas de varios legisladores	4	2	1		3
		Sin dato	3				
1966 - 1970	Gobierno dividido A2 (superior al 45% PG)	Poder Ejecutivo	10				
		Fracción oficialista	5				
		Oposición parlamentaria	42	1			1
		Iniciativas de varios legisladores	23				
		Sin dato	3				
1974 - 1978	Gobierno dividido A1 (superior al 45% PP)	Poder Ejecutivo	7				1
		Fracción oficialista	16				2
		Oposición parlamentaria	18				3
		Iniciativas de varios legisladores	11				
		Sin dato	2				
1978 - 1982	Gobierno dividido A1 (superior al 45% PP)	Poder Ejecutivo	11				3
		Fracción oficialista	7				2
		Oposición parlamentaria	17				8
		Iniciativas de varios legisladores	12				4
		Sin dato	3				
1994-1998	Gobierno dividido A1 (superior al 45% PP)	Poder Ejecutivo	2				
		Fracción oficialista		2			
		Oposición parlamentaria	5	2	1		
		Iniciativas de varios legisladores	4				
		Sin dato	1				
1998 - 2002	Gobierno dividido A1 (superior al 45% PP)	Poder Ejecutivo	4	2			
		Fracción oficialista	3	1			
		Oposición parlamentaria	2	1			
		Iniciativas de varios legisladores					
2002 - 2006	Gobierno dividido A1 (inferior al 30% PP)	Poder Ejecutivo					
		Fracción oficialista					
		Oposición parlamentaria					
		Iniciativas de varios legisladores					
2006 - 2010	Gobierno dividido A3 (inferior al 45% PP)	Poder Ejecutivo					
		Fracción oficialista					
		Oposición parlamentaria					
		Iniciativas de varios legisladores					

[171] Elaborado a mayo de 2007.

unificado y estos no registran un patrón de comportamiento de conflicto únicamente hacia la oposición parlamentaria, pues se dan con frecuencia hacia la fracción oficialista De la *Tabla N° 15* se desprende que el ejercicio del veto tiende a ser más frecuente en situaciones de gobierno dividido.

Al igual que en situaciones de gobierno dividido, el principal tipo de veto utilizado ha sido el veto total, y se han dado un total de 34 resellos. Desde 1994 su uso ha decrecido al punto que en el período 2002-2006 fue inexistente y en la primera legislatura del período 2006-2010 no hubo registro alguno.

En los gobiernos divididos anteriores al período constitucional 1994-1998, la tasa promedio era superior a 50 vetos por período constitucional.

En términos generales se podría identificar que en situaciones de gobierno dividido la mayor cantidad de vetos interpuestos son hacia iniciativas de la oposición parlamentaria, o bien a iniciativas mixtas.

Destaca la figura del retiro del veto, poco común tanto en situaciones de gobierno unificado como de gobierno dividido, siendo el retiro del veto más reciente el presentado hacia una iniciativa de la bancada oficialista en el período constitucional 1994-1998. Se trata del veto interpuesto al expediente 11.060, del 16 de abril de 1996, que se retiró el 7 de agosto del mismo año, iniciativa que dio origen a la Ley 7593, "Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos".

Si bien se podrían identificar múltiples razones por las cuales el uso del veto ha venido en decrecimiento, aún en situaciones de gobierno dividido, vale hacer hincapié en la naturaleza misma de las iniciativas legislativas, pues ante la fragmentación parlamentaria y el desgaste político de negociación sobre la agenda, el Ejecutivo opta por priorizar su proyecto de gobierno, dejando inclusive que la fracción oficialista o las de oposición asuman posiciones reactivas o proactivas en otros temas de la agenda legislativa.

Además con los recursos de constitucionalidad que los diputados pueden interponer aprobado en primer debate un proyecto, el conflicto de relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo tiende a trasladarse a la Sala Constitucional.

Tsebelis (2002) argumentaba que ante mayores jugadores con capacidad de veto, la posición más posible es mantener el *status quo*. La posibilidad de ejercicio del veto sería mayor cuando existe un nivel de fragmentación parlamentaria que genere un resultado bipartidista o multipartidista fuertemente bipolar y con poca dispersión en la oposición parlamentaria. Entonces, en sistemas multipartidistas o incluso multipartidistas bipolares con alta dispersión de la oposición parlamentaria, el ejercicio del veto tendería a ser poco recurrente.

En ambos escenarios surge otro factor: el nivel de disciplina partidaria y parlamentaria, así como la capacidad de entablar cohesiones temáticas intrapartidarias, situación que se expresa mejor en los resellos registrados en el histórico del sistema presidencialista costarricense. De ahí que sea evidente que el diseño institucional, específicamente el

reglamento legislativo, no fue engendrado tomando en consideración las fluctuaciones de la fragmentación y el comportamiento de la disciplina parlamentaria.

De los períodos constitucionales analizados, específicamente gobiernos unificados, se destaca que en situaciones de control absoluto se da el uso del veto, más no de resellos. En situaciones de control relativo, el uso del veto puede ser tan frecuente como en situaciones de gobierno dividido, ejemplo de ello el período constitucional de 1970-1974, cuando se da una baja fragmentación parlamentaria y un sistema puramente bipartidista con baja disciplina partidaria –17 resellos en total–.

En situaciones de gobierno dividido se desprende, al menos de los períodos constitucionales comprendidos entre 1994 al 2010, que conforme aumenta el número de fraccionamiento parlamentario menos recurrente es el ejercicio del veto e inexistente la figura del resello.

Asimismo, es en los gobiernos divididos tipo A2 / A1 cuando más común y activo es el uso del veto; mientras que en los tipos A6 y A5 se dan casos extremos, siendo en el primero un fuerte ejercicio del veto y el resello, y en el segundo una carencia total.

Al analizar los datos anteriores se infiere que en términos generales:

- conforme se pasa de un esquema de gobierno unificado a uno dividido más se acentúa la necesidad del Ejecutivo de utilizar el recurso del veto;
- el poder de veto presidencial tiende a ser un instrumento para disciplinar a la fracción parlamentaria, o bien incidir o disuadir la aprobación de iniciativas que provienen de la oposición parlamentaria o de una coalición legislativa; y
- en situaciones de gobierno dividido y con una baja fragmentación parlamentaria, el recurso de veto presidencial tiende a ser un instrumento para fomentar la cohesión y disciplina parlamentaria de la fracción oficialista, presionar a la principal fracción de oposición para que desista del uso del veto institucional –poderes de obstrucción–, presionar a las fracciones de oposición alternativas en una colaboración cercana con el Poder Ejecutivo[172].

En ese sentido, es imperativo identificar no sólo ¿a quién veta el Ejecutivo y con qué frecuencia?, sino también conocer qué se veta. Para efectos comparativos, las *Tablas N°*

[172] Rivera Varela (1982, p. 149) expone que mientras en el período 1978-1982 –gobierno dividido y fragmentado– el Ejecutivo ejerció más su derecho a vetar por conveniencia y oportunidad, y realizó menos retiros de sus vetos, en el período 1982-1986 –gobierno unificado– el Ejecutivo puso menos vetos por conveniencia u oportunidad, pero efectuó más retiros. El primer período constitucional corresponde a la administración Carazo Odio, y en él los principales motivos de veto fueron económicos; registra además la mayor cantidad de resello –54 proyectos–, 17 se convirtieron en ley mediante mayoría calificada y dos fueron retirados. El segundo período constituye a la administración Monge Álvarez. Las razones de veto también tuvieron un fuerte sustento económico, además de argumentar cuestiones sociales, morales, religiosas y políticas (Rivera 1982, p.167); en este período se registraron 35 vetos por razones de oportunidad o conveniencia, de los cuales tres fueron resellados y cinco retirados. *"El trámite establecido para conocer en el pleno de la Asamblea Legislativa un proyecto vetado por el Ejecutivo, resulta arduo y hasta omiso dentro de la estructura parlamentaria, toda vez que no se entra a conocer el proyecto vetado, no se enteran del informe rendido por comisión, o no se pone a despacho para ser incluido en el orden del día".* **(Rivera 1982, p. 175)**

16 y N° 17, presentan los vetos por materia, sin discriminar entre totales o parciales, ni retiros.

Las *Tablas N° 18 y N° 19* permiten identificar por materia los resellos. En todos los casos se toma como objeto de estudio los períodos constitucionales de 1949-1953 a 2006-2010, clasificados entre gobiernos unificados y gobiernos divididos.

Tabla N° 16

Vetos interpuestos por el Poder Ejecutivo en situaciones de gobierno unificado en el sistema presidencialista costarricense, según proponente de la iniciativa y por materia (períodos constitucionales de 1949 – 1953 al 2006 - 2010)[173]

Administración	Tipo de gobierno	Vetos presentados a iniciativas del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo	VETOS						
			Asuntos internacionales	Reforma del Estado	Asuntos económicos	Presupuesto	Asuntos sociales	Asuntos municipales	Sin Dato
1949 - 1953	Unificado control absoluto	Poder Ejecutivo							
		Fracción oficialista							
		Oposición parlamentaria							
		Iniciativas de varios legisladores							
		Sin dato							6
1953 - 1958	Unificado control absoluto	Poder Ejecutivo	1						
		Fracción oficialista							
		Oposición parlamentaria							
		Iniciativas de varios legisladores			1				
		Sin dato							9
1962 - 1966	Unificado control relativo	Poder Ejecutivo							
		Fracción oficialista					2		
		Oposición parlamentaria					1	1	
		Iniciativas de varios legisladores					1	1	
		Sin dato							
1970 - 1974	Unificado control relativo	Poder Ejecutivo			1				
		Fracción oficialista			1				
		Oposición parlamentaria							
		Iniciativas de varios legisladores			1		2		
		Sin dato		6	13		18	3	
1982 - 1986	Unificado control relativo	Poder Ejecutivo	2			6	1	9	
		Fracción oficialista			4		1	2	
		Oposición parlamentaria		2	2		1	3	
		Iniciativas de varios legisladores		1	1		2		
1986 - 1990	Unificado control relativo	Poder Ejecutivo				5			
		Fracción oficialista							
		Oposición parlamentaria							
		Iniciativas de varios legisladores							
1990-1994	Unificado control relativo	Poder Ejecutivo		1					
		Fracción oficialista		1			1		
		Oposición parlamentaria							
		Iniciativas de varios legisladores					1		
		Sin dato		1					

En situaciones de gobierno unificado la mayor cantidad de vetos interpuestos por el Ejecutivo han sido principalmente en temas económicos, seguidos de temas sociales y municipales. Se destaca el uso del veto en materia presupuestaria.

[173] Elaborado a mayo de 2007.

Tabla N° 17

Vetos interpuestos por el Poder Ejecutivo en situaciones de gobierno dividido en el sistema presidencialista costarricense, según proponente de la iniciativa y por materia (Períodos constitucionales de 1949-1953 al 2006-2010)[174]

Administración	Tipo de gobierno	Vetos presentados a iniciativas del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo	VETOS						
			Asuntos internacionales	Reforma del Estado	Asuntos económicos	Presupuesto	Asuntos sociales	Asuntos municipales	Sin Dato
1958 - 1962	Dividido A6	Poder Ejecutivo		1	4	1	2	3	
		Fracción oficialista						1	
		Oposición parlamentaria		9	14		1 9	4	
		Iniciativas de varios legisladores		1	2		4		
		Sin dato			3				
1966 - 1970	Gobierno dividido A2	Poder Ejecutivo	1	2	4	2	1		
		Fracción oficialista		1	2		1	1	
		Oposición parlamentaria		5	9		15	14	
		Iniciativas de varios legisladores		1	6		8	8	
		Sin dato					1	2	
1974 - 1978	Gobierno dividido A1 / A2	Poder Ejecutivo			1		3	3	
		Fracción oficialista		2	4		6	4	
		Oposición parlamentaria		2	5		7	4	
		Iniciativas de varios legisladores		3	2		4	2	
		Sin dato		1			1		
1978 - 1982	Gobierno dividido A1 / A2	Poder Ejecutivo	2	1	3	2	2	1	
		Fracción oficialista			1		1	5	
		Oposición parlamentaria		3	3		4	7	
		Iniciativas de varios legisladores			4		4	4	
		Sin dato			2		1		
1994-1998	Gobierno dividido A1 / A2	Poder Ejecutivo			2				
		Fracción oficialista					2		
		Oposición parlamentaria		5			3		
		Iniciativas de varios legisladores		1	1		2		
		Sin dato			1				
1998 - 2002	Gobierno dividido A1 / A2	Poder Ejecutivo		2	2		2		
		Fracción oficialista		1	1		1	1	
		Oposición parlamentaria					3		
		Iniciativas de varios legisladores							
2002 - 2006	Gobierno dividido A5	Poder Ejecutivo							
		Fracción oficialista							
		Oposición parlamentaria							
		Iniciativas de varios legisladores							
2006 - 2010	Gobierno dividido A3 / A4	Poder Ejecutivo							
		Fracción oficialista							
		Oposición parlamentaria							
		Iniciativas de varios legisladores							

Si bien en situaciones de gobierno dividido se da un incremento del uso frecuente del veto, al menos hasta el período 1998-2002, éste tiende a darse principalmente en temas sociales, seguido de los temas económicos, municipales y reforma del estado.

En los últimos períodos, al igual que en situaciones de gobierno unificado, son poco frecuentes los vetos sobre el presupuesto. En cinco períodos constitucionales, el uso del veto por parte del Ejecutivo se ha dado principalmente hacia iniciativas de la oposición parlamentaria, pero sin excluir vetos hacia la fracción de gobierno.

[174] Elaborado a mayo de 2007.

Tabla N° 18

Resellos dados en situaciones de gobierno unificado en el sistema presidencialista costarricense, según proponente de la iniciativa y por materia (Períodos constitucionales de 1949-1953 al 2006-2010)[175]

Administración	Tipo de gobierno	Vetos presentados a iniciativas del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo	RESELLOS					
			Asuntos internacionales	Reforma del Estado	Asuntos económicos	Presupuesto	Asuntos sociales	Asuntos municipales
1949 - 1953	Unificado control absoluto	Poder Ejecutivo						
		Fracción oficialista						
		Oposición parlamentaria						
		Iniciativas de varios legisladores						
		Sin dato						
1953 - 1958	Unificado control absoluto	Poder Ejecutivo						
		Fracción oficialista						
		Oposición parlamentaria						
		Iniciativas de varios legisladores						
		Sin dato						
1962 - 1966	Unificado control relativo	Poder Ejecutivo						
		Fracción oficialista						
		Oposición parlamentaria			1			
		Iniciativas de varios legisladores						
		Sin dato			1			
1970 - 1974	Unificado control relativo	Poder Ejecutivo						
		Fracción oficialista						
		Oposición parlamentaria						
		Iniciativas de varios legisladores						
		Sin dato		1	6		6	4
1982 - 1986	Unificado control relativo	Poder Ejecutivo						
		Fracción oficialista					1	
		Oposición parlamentaria					1	
		Iniciativas de varios legisladores			1			
1986 - 1990	Unificado control relativo	Poder Ejecutivo		1				
		Fracción oficialista						
		Oposición parlamentaria						
		Iniciativas de varios legisladores						
1990-1994	Unificado control relativo	Poder Ejecutivo						
		Fracción oficialista						
		Oposición parlamentaria						
		Iniciativas de varios legisladores						
		Sin dato						

Aún cuando en el período constitucional con más frecuencia de uso del resello en situaciones de gobierno unificado no se posee el dato sobre el proponente de la iniciativa, se destaca que el comportamiento del resello por materia tiende a ser similar al del veto. Es decir, los principales resellos son en materia económica, seguidos de asuntos sociales. De todos los resellos analizados sólo hay un caso de una iniciativa de la fracción oficialista, con lo cual queda registro de los problemas de cohesión y disciplina entre ésta y el Ejecutivo en situaciones de gobierno unificado.

[175] Elaborado a mayo de 2007.

Tabla N° 19

Resellos dados en situaciones de gobierno dividido en el sistema presidencialista costarricense, según proponente de la iniciativa y por materia (Períodos constitucionales de 1949–1953 al 2006-2010)[176]

Administración	Tipo de gobierno	Vetos presentados a iniciativas del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo	RESELLOS					
			Asuntos internacionales	Reforma del Estado	Asuntos económicos	Presupuesto	Asuntos sociales	Asuntos municipales
1958 - 1962	Dividido A6 (inferior al 30% PG)	Poder Ejecutivo						
		Fracción oficialista					1	
		Oposición parlamentaria		1	4		2	1
		Iniciativas de varios legisladores			1			
		Sin dato						
1966 - 1970	Gobierno dividido A2 (superior al 45% PG)	Poder Ejecutivo						
		Fracción oficialista						
		Oposición parlamentaria					1	
		Iniciativas de varios legisladores						
		Sin dato						
1974 - 1978	Gobierno dividido A1 (superior al 45% PP)	Poder Ejecutivo						1
		Fracción oficialista					2	
		Oposición parlamentaria			1		2	
		Iniciativas de varios legisladores						
		Sin dato						
1978 - 1982	Gobierno dividido A1 (superior al 45% PP)	Poder Ejecutivo	1		1			1
		Fracción oficialista			1			1
		Oposición parlamentaria			5		3	
		Iniciativas de varios legisladores			1		1	2
		Sin dato						
1994-1998	Gobierno dividido A1 (superior al 45% PP)	Poder Ejecutivo						
		Fracción oficialista						
		Oposición parlamentaria						
		Iniciativas de varios legisladores						
		Sin dato						
1998 - 2002	Gobierno dividido A1 (superior al 45% PP)	Poder Ejecutivo						
		Fracción oficialista						
		Oposición parlamentaria						
		Iniciativas de varios legisladores						
2002 - 2006	Gobierno dividido A1 (inferior al 30% PP)	Poder Ejecutivo						
		Fracción oficialista						
		Oposición parlamentaria						
		Iniciativas de varios legisladores						
2006 - 2010	Gobierno dividido A3 (inferior al 45% PP)	Poder Ejecutivo						
		Fracción oficialista						
		Oposición parlamentaria						
		Iniciativas de varios legisladores						

En situaciones de gobierno dividido los resellos tienden a ser principalmente en temas económicos, seguidos de los sociales y los municipales –a diferencia del comportamiento temático del ejercicio del veto–.

El ejercicio de veto dejó de ser usado luego del período constitucional 1978-1982, precedido por un poco más de una década de gobierno unificado continuo que vivió el sistema presidencialista costarricense –de 1982 a 1994–.

El uso del resello beneficia principalmente aquellas leyes vetadas por el Ejecutivo y cuya iniciativa provienen de la oposición parlamentaria –seguida de iniciativas de varios legisladores–.

[176] Elaborado a mayo de 2007.

¿Quién controla la agenda parlamentaria?

Si la dinámica del sistema presidencialista sufre alteraciones, sea por modificaciones institucionales –en el sistema electoral– o por recomposición de las relaciones de poder[177] –en el comportamiento y preferencias del elector–, estas dispersiones tendrán su correlato en la composición parlamentaria y por ende en la lógica sobre el control de la agenda parlamentaria.

Las relaciones institucionales formales o informales entre el Ejecutivo y el Legislativo se encuentran condicionadas a la capacidad, coherencia y liderazgo entre el presidente y los miembros de su gabinete; al nivel de fraccionamiento legislativo; si se cuenta o no con mayorías legislativas –conformada por su partido o por una coalición–; a la capacidad de interacción con la oposición legislativa y extraparlamentaria; a la disciplina de su bancada –o de la coalición que le respalda–; a la disciplina partidaria, entre otros.

Cuando el Ejecutivo goza de mayoría legislativa, el valor de la disciplina parlamentaria y partidaria constituye una fuente primordial de poder en su institucionalidad informal, por lo que su liderazgo para el control de la agenda parlamentaria puede verse inclinado a instrumentalizarse más por esa vía, que por el uso de los recursos de los poderes legislativos constitucionales del presidente. En caso de no contar con altos niveles de disciplina y coherencia a lo interno de su bancada, el Ejecutivo puede premiar una serie de recursos que contribuyan a reestablecer la obediencia política[178].

En situaciones de gobierno divido, el Ejecutivo pierde no sólo la capacidad de contar con una mayoría legislativa, sino que se incrementa el riesgo de perder puestos estratégicos, sea en el Directorio Legislativo o en la conformación de comisiones, así como la exposición a una mayor capacidad de veto por parte de las fracciones de oposición, entre otros aspectos, lo que conlleva a la pérdida del control de la institucionalidad informal, a la cual el Ejecutivo se encuentra acostumbrado en situaciones de gobierno unificado, y genera una mayor necesidad de fortalecer la disciplina parlamentaria de su fracción, incentiva el uso frecuente o desmedido de los recursos de poder formal, sean estos reactivos –el veto–, o proactivos –el decreto–, que en ocasiones pueden sobrepasar los límites constitucionales.

Si la ingeniería institucional del sistema presidencialista carece de adecuados mecanismos de incentivos para promover coaliciones, difícilmente se darán a partir del gobierno, al menos claro está, que las relaciones y asimetrías de poder producto del gobierno dividido las exijan como garantes de la gobernabilidad del sistema, lo cual requiere de forma paralela una adecuada consciencia de esta realidad por parte de los operadores políticos, pues de lo contrario seguirán actuando conforme a viejos esquemas de interacción.

---

[177] Por ejemplo, el cambio del bipartidismo al multipartidismo, sea bipolar, polarizado o altamente fragmentado; o a la inversa.

[178] Un ejemplo de ello en el sistema presidencialista costarricense son los incentivos institucionales aplicados como premio o castigo, entre ellos las partidas específicas, por medio de las cuales se le otorgaban recursos económicos a los legisladores para obras comunales, o bien el uso mismo del veto presidencial.

Las coaliciones de gobierno responden entonces a una lógica derivada del ejercicio del poder, como instrumento para asegurar la estabilidad y la gobernabilidad del sistema, lo cual puede traducirse en un respeto del *status quo*, o bien como el impulso de las transformaciones necesarias al mismo. Esta lógica del ejercicio del poder, sumada a posibles carencias de la ingeniería institucional, puede producir coaliciones más de carácter coyuntural, que a su vez pueden ser parlamentarias o extraparlamentarias.

En el primero de los casos pueden oscilar entre consensos mínimos pluripartidistas para impulsar una determinada ley –que sería una acción meramente reduccionista a un proceso específico– o girar en torno a la definición de una agenda mínima de consenso, que puede ir de un período legislativo hasta todo el período constitucional.

Aunque las coaliciones de carácter extraparlamentario no necesariamente incluyen a los partidos políticos representados en el Parlamento, suelen optar por procesos de consulta, diálogo, negociación o concertación tanto multisectoriales como nacionales o subregionales. Los resultados pueden ir desde una redefinición de la implementación de las políticas públicas hasta una definición consensuada de los temas que consideran se deben incorporar en las agendas de los poderes.

En situaciones de gobierno divido el conflicto entre el Ejecutivo y la oposición parlamentaria por el control de la agenda legislativa puede asumir al menos dos tendencias:

(a) el Ejecutivo o la oposición parlamentaria asumen una estrategia de *apelación al público* para llevar sus argumentos a la ciudadanía con el fin de presionar a favor de sus posiciones e intereses. Esto exige una adecuada plataforma de comunicación política, la cual tiende a ser más accesible por parte del Ejecutivo que por la oposición parlamentaria, salvo que esta última pueda controlar los recursos técnicos, humanos y económicos del Parlamento y que la fracción de gobierno no objete su uso; y

(b) el realineamiento parlamentario repercute en la naturaleza pública e interna del quehacer legislativo. Mientras que la pública hace mención al trabajo con los medios de comunicación, generando imágenes de estridencia y fuerte polarización, la interna constituye la lucha de poder por reformar el reglamento legislativo. Así las cosas, la fracción oficialista presionará por reducir los mecanismos de oposición y entrabamiento legislativo y las fracciones de oposición buscarán hacer valer la composición multipartidista del pleno en las comisiones y en los procedimientos legislativos.

Una posible decisión del Ejecutivo –carente de mayorías legislativas y sin intereses en construir consensos multisectoriales– puede ser optar por una agenda mínima que evite la conflictividad y evada la promoción de alteraciones del *status quo*.

En su habilidad en construir lecturas políticas de su entorno, el Ejecutivo puede adoptar una serie de estrategias en la definición, cambios y decisión de las políticas públicas

emanadas desde la agenda parlamentaria en situaciones de gobierno dividido: **(a)** disminuir su participación, **(b)** impulsar su agenda desde la fracción de gobierno, **(c)** obstaculizar las agendas de la oposición legislativa a través de su bancada, o **(d)** obstaculizar las iniciativas aprobadas a través del recurso de veto.

> *"Presidentes en minoría y sin capacidad de obtener la colaboración de otras fuerzas en el Congreso, pueden estar tentados, donde el Estado de derecho no logra compensar en términos de galantismo, a sortear el bloqueo asumiendo facultades extraordinarias. (...) Pero también presidentes que cuentan con mayoría han mostrado en la experiencia latinoamericana el recurso sistemático al abuso en su relación con el Legislativo".* **(Pasquino 1997, p. 27)**

En gobiernos divididos, el papel de la oposición extraparlamentaria adopta mayores niveles protagónicos y un peso relevante en la construcción de la agenda parlamentaria. Al respecto, el Ejecutivo se encuentra en una relación dialéctica:

> **(a)** de restarle importancia a los sectores sociales y correr el riesgo de enfrentarse a una atomización de conflictos sociales, erosionando la gobernanza y la gobernabilidad del sistema; o
>
> **(b)** de abrirse a la negociación y con ello aceptar reducir sus expectativas a partir de posiciones mínimas que cuenten con la legitimidad de ejercicio, derivada de la construcción de los acuerdos y pactos político-sociales, como un instrumento para presionar a la oposición legislativa para la pronta aprobación de su agenda, reduciendo la capacidad de veto, o transfiriendo al Parlamento el costo político de la no aprobación.

Nacif (2004, p. 10) argumenta que las dispersiones del poder y por ende la constitución de gobiernos divididos tiene importantes implicaciones respecto al papel del Poder Ejecutivo en la formulación de las políticas públicas, puesto que estos cambios ya no dependen exclusivamente de las negociaciones entre el presidente y su bancada, sino de la capacidad del Ejecutivo de llegar a acuerdos con los partidos de oposición.

La agenda parlamentaria en el sistema presidencialista costarricense permite identificar el papel que desempeña el Ejecutivo, el cual puede ser desde guardián de la estabilidad en las políticas del gobierno hasta promotor del cambio –modificación del *status quo*–.

> *"El papel del presidente, sin embargo, no se limita a sugerir iniciativas y a esperar como un mero espectador lo que el Congreso apruebe. Mediante su facultad de veto puede incidir en el cambio rechazando, aceptando o negociando".* **(Nacif 2004, p. 11)**

El sistema presidencialista costarricense ha experimentado en sus últimos mandatos constitucionales una mayor fragmentación parlamentaria, lo cual ha obligado a

modificaciones en las lógicas coalicionales de construcción de la agenda legislativa, así como a los estilos de negociación y liderazgo ejercidos por el Ejecutivo, su fracción y las bancadas de oposición.

Precisamente, bajo un esquema de gobierno dividido que les faculta mayores capacidades para el ejercicio de la institucionalidad informal –vetos informales a los procesos–, las bancadas de oposición han incidido en modificaciones al diseño formal de las reglas de juego, es decir al reglamento interno. Por tanto, y a pesar de la institucionalidad formal, el uso o no de la misma queda supeditada a contar con mayorías absolutas o el respaldo de una mayoría calificada.

Para entender mejor la capacidad de control sobre la agenda parlamentaria, sea por parte del Ejecutivo, de la fracción oficialista o de las bancadas de oposición, se requiere descomponer el análisis en series de variables: iniciativas presentadas, leyes aprobadas, nivel de contribución a la agenda y nivel de éxito sobre la tasa de contribución a la agenda.

En el sistema presidencialista costarricense la agenda parlamentaria tiene dos momentos específicos, las sesiones ordinarias –**O**– y las sesiones extraordinarias –**E**–, siendo de seis meses cada uno. El primer período de sesiones ordinarias –**IO**– va del primero de mayo al 31 de julio, y el segundo –**IIO**– del primero de septiembre al 30 de noviembre. El primer período de sesiones extraordinarias –**IE**– abarca el mes de agosto, y el segundo –**IIE**– va del primero de diciembre al 30 de abril.

El estudio de la agenda parlamentaria se puede abordar confrontando la participación de un determinado actor en la generación de iniciativas con respecto a las leyes aprobadas, discriminando aquellos proyectos y leyes que no necesariamente corresponden a generación o cambios de las políticas públicas; es decir, excluyendo aquello relacionado con benemeritazgos, modificaciones de nombres a instituciones, donaciones y exoneración de impuestos de vehículos a atletas nacionales, entre otros aspectos.

Esto permite comprender las relaciones específicas del Ejecutivo con su fracción, el liderazgo presidencial y el comportamiento de la disciplina parlamentaria a partir de la productividad legislativa, identificando aspectos como cohesión y coherencia en cada legislatura, y entre diversos períodos constitucionales. El abordaje también coadyuva a entender las relaciones del Ejecutivo y su fracción oficialista con la oposición, así como la legislación impulsada adentro de esfuerzos pluripartidistas.

El análisis, empero, implica poner en un mismo nivel modificaciones constitucionales que requieren de mayoría constitucional, con legislación aprobada en comisiones plenas, o por mayoría simple en el plenario legislativo.

Nacif (2004, p. 15) analizando el sistema presidencialista mexicano, señala que con el surgimiento del fenómeno del gobierno dividido, las capacidades de intromisión e injerencia del Ejecutivo sobre el Congreso disminuyen, quedando como única alternativa al bloqueo parlamentario, la construcción de procesos de negociación.

> *"Con la aparición del fenómeno de gobierno divido terminó una larga etapa de dominio presidencial sobre el Congreso. Los poderes partidistas del presidente dejaron de ser suficientes para conseguir el apoyo de mayorías decisorias en el Congreso. A partir de entonces, los presidentes han tenido que negociar sus propuestas con los partidos de oposición, los cuales adquirieron el poder de bloquear al Ejecutivo y a su partido".* **(Nacif 2004, p. 15)**

En el marco del análisis de la agenda legislativa, son focos de estudio la dinámica y el liderazgo del Ejecutivo, así como la capacidad del Legislativo para generar su propio liderazgo y, de ser el caso, asumir la conducción de la agenda cuando el primero abdica a su corresponsabilidad, sea por cálculo político o por ineficacia en la construcción de mayorías legislativas. Es así como el papel de la oposición legislativa en la definición, cambios y decisión de las políticas públicas, se encuentra relacionado con el modelo adoptado por cada una de las bancadas.

De ahí que, si la fragmentación parlamentaria y la polarización sobre la agenda legislativa generan un problema en la capacidad de toma de decisiones del Ejecutivo, podría ser que, dependiendo de la multiplicidad de actores de oposición y su dispersión, del tamaño del contingente legislativo oficialista, y de los niveles de disciplina y cohesión, el presidente y su gabinete cuenten con un mayor margen de opciones para articular coaliciones parlamentarias.

Esta aparente ventaja que tendría el Ejecutivo ante un escenario fragmentado y disperso de la oposición, podría verse frustrado por alguno o varios de estos factores: **(a)** la falta de estrategia política del Ejecutivo o de su fracción parlamentaria, lo cual contribuiría al alineamiento de las preferencias de la oposición parlamentaria, **(b)** que el tema de la agenda parlamentaria genere una alta polarización entre las fracciones en torno a las posiciones del Poder Ejecutivo, y **(c)** la influencia de los medios de comunicación o de la oposición extraparlamentaria para que aquellos actores de la oposición parlamentaria alineados a las preferencias del Ejecutivo modifiquen sus preferencias.

El presente análisis sobre el comportamiento de la agenda parlamentaria en el sistema presidencialista costarricense parte de una visión reduccionista; es decir, si bien gran parte del quehacer parlamentario es la construcción de leyes, también complementan el acontecer político la cantidad y calidad de las discusiones. Tampoco pueden obviarse las labores de fiscalización y control político, así como el trabajo comunal realizado por los legisladores.

Analizar la agenda parlamentaria tiene una serie de limitantes, pues si el interés concreto es conocer la participación en la construcción, redefinición o modificación de las políticas públicas, se requiere segregar los datos para cuantificar únicamente las iniciativas y leyes relevantes para el objeto de estudio.

Pero incluso haciendo un ejercicio de segregación, existe otro obstáculo: no todas las iniciativas de ley tienen el mismo nivel conflictivo, sea entre las fracciones parlamentarias como entre éstas y el Ejecutivo. Por tanto, obviando esta realidad, se procede a cuantificar todas las iniciativas relevantes para el objeto de estudio sin hacer discriminaciones internas, con lo cual no se pretende encasillar las iniciativas y leyes aprobadas. Ambas son tan diferentes entre sí como a lo interno, ello aunado a las diferencias de contenido, extensión e importancia que se puedan dar entre ellas.

El presente análisis parte de la primera legislatura del período constitucional de 1990-1994 (administración Calderón Fournier) hasta la cuarta legislatura del período 2002-2006 (administración Pacheco de la Espriella)[179], un período de 16 años consecutivos que además constituyen desde el último período de gobierno unificado hasta el último período constitucional finalizado de gobierno dividido, una serie temporal que registra de forma incrementada el nivel de fragmentación parlamentaria.

Para efectos del análisis comparativo, la información se presenta por cada una de las legislaturas del período constitucional, acompañado de una reflexión sobre los totales acumulados en las cuatro legislaturas por período. El análisis no considera todas las iniciativas de ley ni todas las leyes aprobadas registradas por legislatura, pues como objeto de estudio se tomaron aquellas iniciativas y leyes destinadas a crear, modificar o suprimir específicamente políticas públicas, marginando así aquellas tendientes a otorgar beneméritazgos, parcelación de terrenos de instituciones públicas para la creación de proyectos de vivienda, la autorización a municipalidades para donar territorios a las asociaciones de desarrollo, entre otras, a pesar que este tipo de legislación tiende a ser bastante recurrente en períodos de precampaña y campaña electoral.

Entre las iniciativas y leyes analizadas se destacan: **(a)** reformas constitucionales, **(b)** creación de leyes para regular temas como corrupción o migraciones, **(c)** reformas menores a la legislación existente, **(d)** aprobaciones presupuestarias, **(e)** convenios y tratados internacionales, **(f)** otros.

Las tablas elaboradas se clasifican en períodos constitucionales, señalando a lo interno de estos una diferenciación entre la participación del Ejecutivo y el Legislativo, y en éste último haciendo la diferenciación por las fracciones legislativas. Para cada administración se ha colocado la fracción de gobierno respectiva, inmediatamente en la fila inferior al del Ejecutivo. Adicionalmente, hay dos categorías a lo interno del Legislativo.

La primera de ellas es *varios* la cual hace mención a iniciativas de ley propuestas por fórmulas de coalición; la segunda identificada como *otros* responde a dos posibilidades:

---

[179] Datos suministrados por el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, los cuales requirieron un proceso previo de clasificación y análisis, dado que los patrones de clasificación aplicados, entre un período y otro, como a lo interno de los mismos, presentaron pequeñas irregularidades. Ante esta situación se procedió a revisar y confrontar la información suministrada con el nombre del proponente y la fracción legislativa a la que éste representa.

(a) aquellas fracciones de oposición minoritarias que en un período constitucional presentaron alguna iniciativa, pero que ha sido aprobado en el siguiente período constitucional y sin tener representación parlamentaria en éste; y **(b)** situaciones especiales en las cuales legisladores disidentes autoclasificados como independientes presentan iniciativas o bien, aquellas aprobadas y presentadas bajo su condición anterior o de independiente.

Las siglas respectivas de cada uno de los partidos políticos por período constitucional se encuentran en la *Tabla N° 10 "Escaños obtenidos por partido político según período constitucional y clasificados entre fracción de gobierno y oposición"*, la cual se encuentra en el capítulo tercero.

Las tablas elaboradas para el análisis del comportamiento de la agenda parlamentaria fueron clasificadas por el número de legislatura. Asimismo, para cada una de las legislaturas se elaboraron cuatro ejes: **(a)** iniciativas –los proyectos de ley presentados por proponente– ; **(b)** leyes –las iniciativas aprobadas por proponente–; **(c)** tasa de contribución –porcentaje de las iniciativas presentadas por una determinada fracción en relación con el total de iniciativas presentadas–; y **(d)** tasa de éxito –la correlación de las iniciativas aprobadas de una fracción en relación con el total presentado en ese mismo período–.

Para el caso de las iniciativas y las leyes, estas se subdividen a la vez en entre aquellas que fueron presentadas en sesiones ordinarias –**O**– o en sesiones extraordinarias –**E**–, haciendo incluso una diferenciación entre las primeras y segundas sesiones de ordinarias –**IO y IIO**– y las primeras y segundas sesiones de extraordinarias –**IE y IIE**–. Adicionalmente, se ha agregado una columna para el caso de iniciativas y leyes, la cual permite identificar el valor absoluto del total para esa legislatura –**T**–. En los casos de contribución y tasa de éxito, las secciones se subdividen únicamente en una clasificación por el total registrados para las sesiones ordinarias –**O**– y para las sesiones extraordinarias –**E**–, así como una columna que contempla el total general entre ambas –T–.

Primeras legislaturas

La primera legislatura en cada período constitucional responde a un proceso de transición y de adaptación. De transición porque el presidente del período saliente presenta su último informe de labores a parlamentarios del período entrante, y de adaptación porque con cada proceso electoral se generan nuevas relaciones de poder que son totalmente diferentes a los períodos predecesores, dadas las condiciones histórico-institucionales y los estilos particularistas que se impregnan en una o en otra.

Además, muchos de los legisladores son designados por primera vez en sus vidas en dichos cargos, algunos sin experiencia previa en la función pública y mucho menos en la legislativa, en contraposición con aquellos que ya tienen una formación profesional, intelectual o académica que los potencia más en comparación al resto.

Los equipos parlamentarios que dan apoyo al legislador también son nuevos en algún porcentaje, distrayéndose en ocasiones en el aprendizaje de los trámites meramente logísticos y de análisis del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa. De hecho, en el sistema presidencialista costarricense los primeros ejercicios de poder se dan en torno a la distribución de las oficinas y en la selección del cargo de jefe y subjefe de fracción.

Posteriormente, los esfuerzos se canalizan en torno a las negociaciones parlamentarias entre fracciones para la definición del Directorio Legislativo y la estrategia mediática que adoptarán durante la sesión solemne del primero de mayo, en la cual toman posesión oficial de sus curules, sesión seguida en su segunda parte del discurso presidencial de informe de labores. Los días siguientes se dedican al control político del discurso presidencial, la conformación de las comisiones legislativas y a la toma de posesión del nuevo Poder Ejecutivo –el ocho de mayo–.

La agenda legislativa tiende a estar marcada por el período anterior y la capacidad estratégica de acción del Ejecutivo para actuar en estos procesos de transición. Desde luego, si a lo interno no se genera un proceso paralelo de reacomodo de fuerzas y lógicas sobre el aprendizaje e inducción de la maquinaria institucional y sus poderes formales e informales.

En caso de un aprendizaje mutuo, lo que se produce es un letargo en uno u otro poder en el ejercicio de su liderazgo y agenda, aunado con el surgimiento de una nueva oposición parlamentaria que tiende en sus primeros pasos a ser confrontativa y poco colaborativa con el gobierno, y en donde la agenda legislativa aún no representa los proyectos políticos de esa bancada o legislador. Es por estas razones que comprender la dinámica entre ambos poderes constitucionales, a partir del análisis exclusivo de las primeras legislaturas, no responde a la dinámica integral de cada período constitucional, pero refleja la productividad en cada período de transición y adaptación.

La *Tabla N° 20* presenta las iniciativas legislativas y leyes aprobadas por fracción parlamentaria en los períodos de sesiones ordinarias y extraordinarias, la contribución y la respectiva tasa de éxito, durante las primeras legislaturas.

Tabla N° 20

Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en la agenda parlamentaria, durante las primeras legislaturas de 1990-1991 a 2002-2003"

PROPONENTE POR PERÍODO CONSTITUCIONAL			I Legislatura																
			Iniciativas					Leyes					Contribución[180]			Tasa Éxito[181]		
			I O[182]	II O	I E[183]	II E	T[184]	I O	II O	I E	II E	T	O[185]	E[186]	T	O	E	T
Administración Calderón Fournier (1990 - 1994)	Poder Ejecutivo		10	10	9	20	49	2	12	6	17	37	23,0	3,8	18,4	70,0	79,3	75,5
	Poder Legislativo	PUSC	29	41	8	18	96	2	0	6	4	12	3,3	1,6	6,0	2,9	38,5	12,5
		PLN	28	49	5	19	101	13	2	11	5	31	24,6	2,6	15,4	19,5	66,7	30,7
		PUGEN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		PU	10	2	0	0	12	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		PUAC	9	2	1	0	12	0	0	0	1	1	0,0	0,2	0,5	0,0	100,0	8,3
		Varios	12	15	3	5	35	4	2	1	2	9	9,8	0,5	4,5	22,2	37,5	25,7
Administración Figueres Olsen (1994 - 1998)	Poder Ejecutivo		4	14	1	20	39	5	13	1	30	49	18,4	3,6	40,2	100,0	147,6	125,6
	Poder Legislativo	PLN	21	63	0	6	90	2	3	0	4	9	5,1	0,5	7,4	6,0	66,7	10,0
		PUSC	33	44	0	2	79	3	12	2	9	26	15,3	1,3	21,3	19,5	550,0	32,9
		FD	4	40	0	0	44	0	0	0	1	1	0,0	0,1	0,8	0,0	0,0	2,3
		PAN	1	1	0	0	2	1	0	0	0	1	1,0	0,0	0,8	50,0	0,0	50,0
		PUAC	2	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		Varios	8	23	0	2	33	3	1	0	2	6	4,1	0,2	4,9	12,9	100,0	18,2
Administración Rodríguez Echeverría (1998 - 2002)	Poder Ejecutivo		41	12	8	19	80	6	16	7	18	47	18,0	2,5	21,4	41,5	92,6	58,8
	Poder Legislativo	PUSC	32	68	1	1	102	2	4	0	0	6	4,9	0,0	2,7	6,0	0,0	5,9
		PLN	11	45	0	0	56	2	9	0	0	11	9,0	0,0	5,0	19,6	0,0	19,6
		FD	12	13	0	0	25	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		ML	2	46	0	0	48	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		PIN	1	2	0	1	4	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		PRC	5	8	0	0	13	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		PALA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		Varios	9	27	0	0	36	2	4	1	0	7	4,9	0,1	3,2	16,7	0,0	19,4
Administración Pacheco De la Espriella (2002 - 2006)	Poder Ejecutivo		22	8	4	23	57	7	12	5	5	29	23,5	1,3	12,2	63,3	37,0	50,9
	Poder Legislativo	PUSC	51	49	6	31	137	2	14	2	3	21	19,8	0,6	8,8	16,0	13,5	15,3
		PLN	22	50	6	17	95	1	4	0	0	5	6,2	0,0	2,1	6,9	0,0	5,3
		PAC	14	32	2	8	56	0	1	0	0	1	1,2	0,0	0,4	2,2	0,0	1,8
		ML	18	5	0	10	33	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		PRC	3	1	0	14	18	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		PAH	2	9	4	0	15	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		BPP	0	0	0	2	2	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		Otros	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	1,2	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0
		Varios	19	34	8	24	85	3	5	2	5	15	9,9	0,9	6,3	15,1	21,9	17,6

Si se parte que la efectividad y control del Ejecutivo en la definición y aprobación de la agenda parlamentaria se identifica a partir de una lectura cruzada entre contribución y tasa de efectividad, se puede concluir que dicho control ha ido en deterioro conforme aumenta la fragmentación parlamentaria, al pasar de un control absoluto en las legislaturas 1990-1991 y 1994-1995, con tasas de éxito superiores al 75 por ciento, a un control moderado en las legislaturas 1998-1999, con una tasa de éxito del 58,8 por ciento, y en 2002-2003, de un 50,9 por ciento.

---

[180] Leyes aprobadas por fuente, divididas entre total de leyes aprobadas, multiplicado por 100.
[181] Leyes aprobadas, divididas entre el total de iniciativas presentadas por la misma fuente, multiplicado por 100.
[182] **IO:** Primer período de sesiones ordinarias, II O: Segundo período de sesiones ordinarias.
[183] **IE:** Primer período de sesiones extraordinarias, II E: Segundo período de sesiones extraordinarias.
[184] **T:** Total.
[185] **O:** Primer y segundo período de sesiones ordinarias.
[186] **E:** Primer y segundo período de sesiones extraordinarias.

Cuando se analiza el nivel de contribución se evidencia un repunte en los primeros tres períodos constitucionales con un fuerte descenso en el último período. Esto puede obedecer a una estrategia del Ejecutivo en focalizar la discusión y negociación legislativa en un número más reducido de iniciativas, como estrategia proactiva para predecir el comportamiento y conflictividad parlamentaria.

En un plano más general, el primer y último períodos constitucionales tienen una contribución inferior al 42 por ciento, mientras el segundo y tercer períodos superan el 50 por ciento; situación que puede estar marcada por la claridad de objetivos y liderazgo del Ejecutivo, así como la capacidad de aprendizaje del ejercicio del poder.

En los períodos constitucionales con mayor contribución del Ejecutivo, las fracciones oficialistas tienen un bajo perfil (9,8 por ciento y un 8 por ciento, respectivamente); mientras en aquellos con un bajo perfil del Ejecutivo, el protagonismo de la fracción oficialista es mayor (13,3 por ciento y un 29,2 por ciento, respectivamente).

Esta situación hace suponer que a mayor liderazgo del Ejecutivo[187] y menor fragmentación parlamentaria, mayor será la posibilidad de disciplina en la fracción oficialista, tendiente a cerrar filas en torno a los intereses del primero. En contraposición a menor liderazgo del Ejecutivo y una mayor fragmentación parlamentaria, menor será la disciplina de la fracción oficialista, que a su vez buscará optar por una agenda propia en el seno parlamentario[188].

En cuanto al papel de la oposición parlamentaria[189], durante los tres primeros períodos constitucionales permanece enmarcada en una lógica bipartidista, con tendencias al crecimiento de la contribución legislativa, producto de coaliciones entre fracciones.

De esta manera, la principal fracción de oposición pasa por un descenso vertiginoso en la contribución, y casi de forma similar en la tasa de éxito, excepto en el período 1994-1995, cuando registra un leve ascenso.

---

[187] El liderazgo del Ejecutivo lo podemos inferir de su tasa de contribución y éxito en los totales correspondientes a los períodos de sesiones extraordinarias, cuando controla la convocatoria de la agenda. Durante el primer período constitucional, los resultados arrojan un 43,4 por ciento de contribución, con una tasa de éxito del 79,3 por ciento; para el segundo un 63,3 por ciento y un 147,6 por ciento, respectivamente; en el tercer período es de un 96,2 por ciento y un 92,6 por ciento; y en el último 45,5 por ciento y 37,0 por ciento. A pesar de que el segundo y tercero no contaban con mayorías legislativas, hay un fuerte liderazgo presidencial respaldado por una adecuada disciplina parlamentaria, mientras que en el primer período constitucional, a pesar de contar con mayoría legislativa, se obtiene un alto nivel de éxito con poca contribución, y en el último ni una ni la otra.

[188] El primer período constitucional analizado se caracteriza por una contribución baja del Ejecutivo, con alta tasa de éxito y una agenda de la bancada oficialista superior a los dos siguientes períodos constitucionales –pero muy inferior a la del último período constitucional–. Destaca además por darse en un escenario bipartidista, con un Ejecutivo con mayoría legislativa, situación que representa el polo opuesto del último período constitucional, que se desarrolla en un escenario multipartidista altamente polarizado, con un Poder Ejecutivo sin mayoría legislativa, y por ende una baja contribución.

[189] La fracción oficialista la constituye la que inmediatamente se menciona, luego de la columna correspondiente al Ejecutivo, y la principal fracción de oposición la que le sigue de la misma forma a la anterior.

El papel de las demás fracciones de oposición –fuerzas alternas al bipartidismo– tienen poca visibilidad en la tasa de contribución –ninguna supera el 2 por ciento–, pero en tasa de éxito registran un repunte a partir del segundo período constitucional, cuando el Ejecutivo carece de mayoría legislativa y tiende a diluirse conforme aumenta la fragmentación parlamentaria.

En contraposición, las iniciativas y leyes producto de coaliciones presentan un descenso entre el primer y segundo período constitucional, tanto en su contribución como en su tasa de éxito, para luego mostrar un ascenso en su contribución del segundo al cuarto período constitucional, mostrando un repunte del 6,5 por ciento al 9,9 por ciento y luego un 20,8 por ciento y una tasa de éxito que en términos generales es bastante uniforme.

Puede inferirse que a mayor crecimiento de la fragmentación parlamentaria, mayor será la necesidad de negociación del Ejecutivo, y por ende más posibilidades de aprobación tendrán aquellas iniciativas cuyo origen provienen de una coalición legislativa.

Segundas legislaturas

La *Tabla N° 21* presenta las iniciativas legislativas y leyes aprobadas por fracción parlamentaria en los períodos de sesiones ordinarias y extraordinarias, la contribución y la respectiva tasa de éxito, durante la segunda legislatura

Las segundas legislaturas se pueden identificar como el punto en el cual la mayoría de los legisladores han desarrollado potencialmente sus destrezas parlamentarias, se han apropiado de las dinámicas institucionales y en promedio han fijado sus aspiraciones reales para el resto del período constitucionales. Además, las disputas, tanto a lo interno como a lo externo de las fracciones por los puestos estratégicos, ya sean del Directorio Legislativo, jefatura y subjefatura de fracción y comisiones, se incrementan más.

La oposición, a pesar de continuar en muchos casos con el discurso confrontativo, se abre más a la construcción de negociaciones parlamentarias, sea por intereses particulares del legislador o para el posicionamiento de los intereses de su respectiva bancada.

En tanto, el Poder Ejecutivo se enfrenta a un Parlamento y a una oposición más hábil y exigente, con lo cual su estrategia tiende a la imposición y por ende a mejorar su efectividad, o bien se enfrenta ante su incapacidad real en la toma de decisiones y por tanto, disminuye su contribución y éxito.

Tabla N° 21

Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en la agenda parlamentaria, durante las segundas legislaturas de 1991-1992 a 2003-2004

PROPONENTE POR PERÍODO CONSTITUCIONAL			II Legislatura																
			Iniciativas					Leyes					Contribución			Tasa Éxito			
			I O	II O	I E	II E	T	I O	II O	I E	II E	T	O	E	T	O	E	T
Administración Calderón Fournier (1990 - 1994)	Poder Ejecutivo		15	18	4	24	61	3	9	3	13	28	19,7	2,6	13,9	36,4	57,1	45,9
	Poder Legislativo	PUSC	34	35	5	5	79	0	2	1	7	10	3,3	1,3	5,0	2,9	80,0	12,7
		PLN	33	21	4	4	62	2	0	2	7	11	3,3	1,5	5,5	3,7	112,5	17,7
		PUGEN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		PU	4	0	0	1	5	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		PUAC	1	1	2	2	6	0	1	0	0	1	1,6	0,0	0,5	50,0	0,0	16,7
		Varios	16	2	0	4	22	1	2	4	3	10	4,9	1,1	5,0	16,7	175,0	45,5
Administración Figueres Olsen (1994 - 1998)	Poder Ejecutivo		33	11	3	27	74	17	12	2	18	49	29,6	2,3	40,2	65,9	66,7	66,2
	Poder Legislativo	PLN	39	70	0	1	110	0	4	0	11	15	4,1	1,3	12,3	3,7	1100,0	13,6
		PUSC	47	45	0	0	92	5	4	2	8	19	9,2	1,1	15,6	9,8	0,0	20,7
		FD	2	6	0	0	8	0	0	0	2	2	0,0	0,2	1,6	0,0	0,0	25,0
		PAN	4	4	0	0	8	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		PUAC	10	1	0	0	11	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		Varios	20	17	0	0	37	1	2	0	4	7	3,1	0,5	5,7	8,1	0,0	18,9
Administración Rodríguez Echeverría (1998 - 2002)	Poder Ejecutivo		33	10	11	25	79	10	19	6	14	49	23,8	2,0	22,3	67,4	55,6	62,0
	Poder Legislativo	PUSC	56	55	7	16	134	8	19	1	9	37	22,1	1,0	16,8	24,3	43,5	27,6
		PLN	25	26	3	6	60	5	4	1	4	14	7,4	0,5	6,4	17,6	55,6	23,3
		FD	9	10	0	6	25	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		ML	13	7	0	0	20	0	1	0	0	1	0,8	0,0	0,5	5,0	0,0	5,0
		PIN	1	3	0	0	4	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		PRC	7	3	0	0	10	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		PALA	2	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		Varios	30	40	0	5	75	3	3	0	5	11	4,9	0,5	5,0	8,6	100,0	14,7
Administración Pacheco De la Espriella (2002 - 2006)	Poder Ejecutivo		9	12	9	12	42	6	3	2	7	18	11,1	1,1	7,6	42,9	42,9	42,9
	Poder Legislativo	PUSC	43	18	6	11	78	7	3	8	3	21	12,3	1,4	8,8	16,4	64,7	26,9
		PLN	38	23	2	8	71	0	0	0	1	1	0,0	0,1	0,4	0,0	10,0	1,4
		PAC	6	3	0	9	18	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		ML	3	8	1	8	20	0	1	0	0	1	1,2	0,0	0,4	9,1	0,0	5,0
		PRC	3	4	2	1	10	0	0	0	1	1	0,0	0,1	0,4	0,0	33,3	10,0
		PAH	1	6	0	3	10	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		BPP	8	4	1	4	17	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		Otros	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1,2	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0
		Varios	21	34	4	20	79	4	4	2	5	15	9,9	0,9	6,3	14,5	29,2	19,0

De los datos consignados para la segunda legislatura se desprende:

- A excepción del primer período constitucional, que registra un leve repunte, y del segundo, que se mantiene igual, los demás acusan un descenso en la tasa de contribución con respecto a la primera legislatura. En cuanto a la tasa de éxito, los cuatros períodos constitucionales registran un decremento en comparación con la legislatura anterior[190].

[190] El comportamiento específico de la segunda legislatura en el primer período constitucional puede obedecer a una adecuada apropiación del partido en gobierno sobre las dinámicas de institucionalidad formal e informal entre éste y el Parlamento, o bien al ejercicio explícito de los recursos de poder con que cuenta. En cuanto al segundo y tercer períodos, identificados en situaciones de gobierno dividido con baja fragmentación parlamentaria, el Ejecutivo, a pesar de registrar una leve baja en la tasa de éxito en comparación con la primera legislatura, se mantiene por encima del 60 por ciento, lo cual puede ser interpretado como un claro entendimiento de las metas propuestas y el accionar estratégico para conseguirlas.
Situación aparte corresponde el último período, cuya baja es cerca del 10 por ciento tanto en contribución, como en tasa de éxito, lo cual puede ser producto de la incapacidad del Ejecutivo de asegurar apoyos estables a sus iniciativas en escenarios de alta fragmentación parlamentaria –el quiebre del PAC y el surgimiento del BPP–, baja disciplina de su fracción legislativa, generación de espacios de oposición extraparlamentaria, incapacidad de la oposición legislativa en generar un liderazgo y agenda propia, entre otros.

- Por el contrario, las fracciones oficialistas incrementan su rendimiento tanto en contribución como en tasa de éxito. Dicho crecimiento en la labor de la bancada de gobierno tiende a ser mayor en condiciones de fragmentación parlamentaria que cuando opera en un esquema en el cual el Ejecutivo posee mayoría legislativa.

- La segunda legislatura representa para la principal fracción de oposición un decrecimiento vertiginoso tanto en tasa de contribución como de éxito, en comparación con los rendimientos de la primera legislatura. También se puede señalar que bajo escenarios de fragmentación parlamentaria –del segundo al cuarto período estudiado– menor será el nivel de contribución y éxito de la principal fracción de oposición.

- El comportamiento de las fracciones alternas de oposición tiende a incrementarse en márgenes con poca fragmentación parlamentaria –segundo período constitucional–; o bien una alta fragmentación –cuarto período–. Su contribución tiende a ser poco significativa al no registrar en los períodos de estudio un margen superior al 2,2 por ciento –individual–, mientras que en tasa de éxito se registra mayor productividad en escenarios de baja fragmentación partidaria –segundo período constitucional–.

- En cuanto a iniciativas y leyes por coalición, al igual que en la primera legislatura, se registra:

  (a) un alto porcentaje en situaciones de gobierno con mayoría legislativa – 16,7 por ciento de contribución, y una tasa de éxito del 45,5 por ciento–; y

  (b) cuanto menor sea la fragmentación parlamentaria en escenarios de gobierno dividido, menor será la tasa de contribución. Mientras tanto, el nivel de éxito registra un comportamiento poco significativo, al ser en el segundo período constitucional de un 18,9 por ciento, en el tercero de un 14,7 por ciento y un 19 por ciento en el cuarto, con lo cual el éxito de las iniciativas y leyes de coalición dependen de la estrategia y dinámica que adoptan las bancadas, así como del liderazgo o vacío del mismo por parte del Ejecutivo.

Tanto la segunda, como la tercera legislatura suelen ser los períodos en que el Ejecutivo y las bancadas de oposición presentan las iniciativas tendientes a generar una mayor transformación del *status quo*, puesto que la primera legislatura corresponde a un proceso de adaptación a la vida parlamentaria, y la última se mueve más en torno a las pasiones de las precampañas y campañas electorales.

Terceras legislaturas

Durante las terceras legislaturas aparecen los precandidatos presidenciales y con ello un fraccionamiento mayor a lo interno de cada bancada. Situación que en aquellos casos

con dos o más precandidatos tiende a complicar las relaciones de disciplina parlamentaria intrapartidaria.

Lo anterior viene a incorporar variables exógenas al comportamiento legislativo de la fracción, ya que mientras la bancada puede adoptar una determinada resolución, el precandidato presidencial premia su lealtad a la carrera política de los legisladores, que mantienen una posición incondicional hacia dicho precandidato. Como resultado de la no reelección continua de estos y de la necesidad del actor por continuar su ascenso político, previendo la posibilidad de que ese precandidato pueda llegar a ser candidato, y luego ocupar la Presidencia de la República, sea en el corto, mediano o largo plazo, por tanto la obediencia tiende a ser hacia éste, más que hacia las autoridades partidarias.

Estos aspectos debilitan la capacidad de reacción y ejercicio de la oposición legislativa, creando amplios frentes de negociación por medio de los cuales el Ejecutivo, la fracción oficialista o incluso las demás bancadas de oposición alternativas, pueden impulsar sus propios procesos; una dinámica que además debilita el liderazgo que puedan tener las jefaturas de fracción.

Desde luego, en aquellos partidos con pocas posibilidades reales de ganar la contienda presidencial, la lógica del sistema de incentivos puede moverse más hacia la figura de quienes pretendan ocupar los cargos legislativos en el siguiente período constitucional; sea por asegurar la continuidad de las agendas políticas planteadas, el respaldo para obtener un puesto estratégico en la estructura del partido, o conseguir un puesto para sí mismo o para sus asesores dentro de las oficinas de los legisladores entrantes.

En el caso del Poder Ejecutivo, salvo que posea una ambiciosa estrategia política, suele sufrir desgastes con la oposición legislativa y en mayor o menor nivel, un margen de atomización de conflictos sociales, producto de su estilo particular de liderazgo y del tipo de ejercicio de concertación social aplicado y resultados logrados durante la primera o incluso segunda legislatura.

Además, las encuestas de opinión ya han invadido a la ciudadanía acerca de los márgenes de popularidad del gobernante, los principales problemas del país, e incluso la popularidad de las figuras políticas que suelen identificarse como potables para la contienda presidencial.

La *Tabla N° 22* presenta las iniciativas legislativas y leyes aprobadas por fracción en los períodos de sesiones ordinarias y extraordinarias, la contribución y la respectiva tasa de éxito, durante la tercera legislatura.

Tabla N° 22

Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en la agenda parlamentaria, durante las terceras legislaturas de 1992-1993 a 2004-2005

PROPONENTE POR PERÍODO CONSTITUCIONAL			III Legislatura																
			Iniciativas					Leyes					Contribución			Tasa Éxito			
			I O	II O	I E	II E	T	I O	II O	I E	II E	T	O	E	T	O	E	T	
Administración Calderón Fournier (1990 - 1994)	Poder Ejecutivo		6	15	10	15	46	6	5	1	14	26	18,0	2,5	12,9	52,4	60,0	56,5	
	Poder Legislativo	PUSC	46	23	4	2	75	1	0	0	6	7	1,6	1,0	3,5	1,4	100,0	9,3	
		PLN	28	13	6	3	50	0	0	1	2	3	0,0	0,5	1,5	0,0	33,3	6,0	
		PUGEN	0	5	0	0	5	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
		PU	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
		PUAC	2	0	0	1	3	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
		Varios	9	7	0	2	18	0	1	1	6	8	1,6	1,1	4,0	6,3	350,0	44,4	
Administración Figueres Olsen (1994 - 1998)	Poder Ejecutivo		7	13	19	21	60	0	12	6	10	28	12,2	1,8	23,0	60,0	40,0	46,7	
	Poder Legislativo	PLN	40	51	0	0	91	4	7	0	4	15	11,2	0,5	12,3	12,1	0,0	16,5	
		PUSC	37	29	0	2	68	1	3	1	5	10	4,1	0,7	8,2	6,1	300,0	14,7	
		FD	10	5	0	0	15	1	2	0	0	3	3,1	0,0	2,5	20,0	0,0	20,0	
		PAN	2	3	0	0	5	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
		PUAC	7	0	0	0	7	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
		Varios	23	21	0	0	44	1	2	1	3	7	3,1	0,5	5,7	6,8	0,0	15,9	
Administración Rodríguez Echeverría (1998 - 2002)	Poder Ejecutivo		12	11	6	35	64	3	10	3	32	48	10,7	3,5	21,8	56,5	85,4	75,0	
	Poder Legislativo	PUSC	54	52	3	26	135	2	6	5	11	24	6,6	1,6	10,9	7,5	55,2	17,8	
		PLN	30	21	6	14	71	0	2	2	2	6	1,6	0,4	2,7	3,9	20,0	8,5	
		FD	9	6	1	0	16	0	0	1	0	1	0,0	0,1	0,5	0,0	100,0	6,3	
		ML	1	5	0	14	20	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
		PIN	2	3	0	3	8	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
		PRC	8	6	0	6	20	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
		PALA	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
		Varios	13	32	3	8	56	3	7	4	3	17	8,2	0,7	7,7	22,2	63,6	30,4	
Administración Pacheco De la Espriella (2002 - 2006)	Poder Ejecutivo		8	14	5	0	27	0	4	0	4	8	26,7	30,8	28,6	18,2	80,0	29,6	
	Poder Legislativo	PUSC	33	16	1	0	50	1	2	0	2	5	20,0	15,4	17,9	6,1	200,0	10,0	
		PLN	7	11	2	0	20	0	1	0	1	2	6,7	7,7	7,1	5,6	50,0	10,0	
		PAC	4	10	4	0	18	0	0	0	1	1	0,0	7,7	3,6	0,0	25,0	5,6	
		ML	4	5	2	1	12	0	0	0	1	1	0,0	7,7	3,6	0,0	33,3	8,3	
		PRC	5	2	1	0	8	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
		PAH	0	5	0	0	5	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
		BPP	2	3	1	0	6	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
		Otros	0	3	0	0	3	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
		Varios	21	19	2	0	42	3	4	0	4	11	46,7	30,8	39,3	17,5	200,0	26,2	

Los datos de la tercera legislatura demuestran patrones de productividad poco diferenciados de la segunda. En cuanto al Ejecutivo, durante el primer período constitucional continúa con un repunte de su tasa de contribución y mejora su éxito, producto del ejercicio de liderazgo, tanto en las sesiones ordinarias como extraordinarias, lo que demuestra una alta disciplina parlamentaria de su bancada oficial.

Mientras cuente con una mayoría legislativa disciplinada en un sistema poco fragmentado, conforme avanzan las legislaturas en su período constitucional sin entrar en una fase electoral –cuarta legislatura–, mayor será su tasa de contribución y tendrá en términos generales un rendimiento aceptable en cuanto al nivel de éxito. Esto queda condicionado a que la tasa de contribución del Ejecutivo en gobierno unificado tienda a ser la que registre menor porcentaje en comparación al comportamiento de la agenda parlamentaria en situaciones de gobierno dividido.

En situaciones de gobierno divido, un Ejecutivo con una alta fragmentación parlamentaria –cuarto período constitucional– demuestra que conforme avanzan las legislaturas –sin entrar en una fase electoral–, puede aumentar su tasa de contribución, pero registra un vertiginoso descenso en su tasa de éxito.

En gobiernos divididos con baja fragmentación parlamentaria –segundo y tercer período constitucional–, demuestran una disminución en la contribución de la agenda, pero un aumento sustancial en la tasa de éxito. En el cuarto período constitucional, si bien aumenta la tasa de contribución, la de éxito tiende a ser la menor de los cuatro analizados.

Considerando entonces el repunte registrado por el Ejecutivo en el segundo y tercer períodos constitucionales, se puede concluir que el crecimiento en la tasa de éxito se encuentra relacionado a un decrecimiento de su fracción oficialista, más fragmentación parlamentaria que permite mayores espacios de negociación y a una disminución en la tasa de contribución.

La principal fracción de oposición registra comportamientos diferenciados en las tasas de contribución y de éxito entre períodos constitucionales. Por ejemplo, en gobierno unido se registra la menor tasa de éxito, un 6,0 por ciento en situaciones de baja fragmentación –segundo período constitucional– y alta fragmentación –cuarto período constitucional– un 14,7 por ciento y un 10 por ciento, respectivamente. Pero en una fragmentación media –tercer período constitucional– registra un 8,5 por ciento de tasa de éxito.

En el caso de las bancadas de oposición, a mayor fraccionamiento parlamentario más participación de los partidos emergentes en la construcción de la agenda legislativa, incluso con tasas de éxito superiores a la principal fracción de oposición bajo esquemas de gobierno unificado.

Las iniciativas y leyes promovidas por coaliciones muestran un incremento sustancial en la tasa de contribución de la agenda parlamentaria conforme aumenta el nivel de fraccionamiento. En relación con la tasa de éxito, bajo situaciones de gobierno unificado se registra su mayor porcentaje –pero además su menor contribución–, mientras que en situaciones de gobierno dividido se registra un incremento en el tercer período constitucional en comparación al segundo, pero una disminución al aumentarse la fragmentación en el cuarto período constitucional.

Cuartas legislaturas

La cuarta legislatura se caracteriza por dos momentos importantes: el primero que abarca sus primeros nueve meses y que destaca una lucha polarizada, y un segundo momento que se podría comprender con la fase de los consensos finales.

Los primeros nueve meses inmersos en un fuerte clima electoral, la oposición parlamentaria –con posibilidades en la lucha presidencial– tiende a evitar la construcción de consensos legislativos y apuesta más hacia el control político y el obstruccionismo. Esto porque los efectos positivos tienden a identificarse con el partido de gobierno, mientras el costo político de los aspectos negativos se le achaca a las fracciones de oposición.

Aquellas fracciones de oposición, cuyos partidos políticos no tienen una posibilidad real en las elecciones presidenciales, oscilan sus estrategias entre el control político y el

obstruccionismo de los esquemas bipartidistas. También suelen buscar consensos con la oposición o la bancada oficialista para lograr la aprobación de una mayor cantidad de iniciativas, con lo cual pueden acceder a los medios de comunicación –publicidad electoral a través de la noticia– y ofrecer resultados concretos a sus respectivos caudales electorales.

El Ejecutivo se enfrenta además al hecho que, conforme avanza su período constitucional y llega la cuarta legislatura, su poder hacia su fracción tiende a diluirse y emerge el liderazgo del candidato presidencial, siendo éste el garante de la disciplina parlamentaria. Sólo si el candidato ha llegado a ese puesto con un apoyo basado en las lealtades partidarias, producto de la influencia del Ejecutivo en la esfera de las élites de su partido, entonces existen posibilidades de una cierta obediencia.

Pero si la percepción del elector sobre la gestión del gobierno es deficitaria o baja, el candidato presidencial se ve en la obligación de tomar una posición diferenciada con el Ejecutivo, señalar las debilidades del mismo y mostrarse como una alternativa política, explotando incluso los aspectos buenos de la actual administración.

En caso de que el candidato presidencial llegue a representar al partido político en la contienda electoral sin el apoyo informal del Ejecutivo, entonces la labor de diferenciación será mucho más fácil. Si el gobierno goza de una adecuada popularidad, el candidato puede explotar la imagen histórica de su partido.

En la oposición suele darse al menos dos escenarios básicos:

(a) el liderazgo del jefe de fracción, y los caudillos disonantes se tiende a diluir por una obediencia incondicional hacia el candidato presidencial, lo cual es positivo cuando la fracción ha tenido una pobre disciplina legislativa, dado que es ante la figura del candidato presidencial que ésta logra comportarse como tal; y

(b) los caudillos disonantes a lo interno de la fracción tienden a amplificar sus disensos con mayor fuerza a lo interno y externo de la fracción, como una medida para aumentar su relación de poder hacia el candidato presidencial, y lograr así mayores posibilidades de una carrera política, en un eventual gobierno de su partido.

Estas realidades obligan al Ejecutivo entrar a un complejo proceso de negociación, pues requiere tener relaciones con su bancada y con el candidato presidencial de su partido político, y negociar también con los candidatos de la oposición y sus respectivas bancadas.

La dinámica de construcción de consensos con las fracciones de oposición sin pretensiones reales a la presidencia, exigen otro tipo de lógica en las relaciones de poder, las cuales pueden oscilar entre políticas clientelares hasta el uso de los recursos de poder constitucionales del Ejecutivo, para asegurar la aprobación de una determinada iniciativa –por ejemplo la convocatoria en sesiones extraordinarias–.

Los últimos tres meses de la legislatura tienden a convertirse en un espacio donde se producen amplios consensos políticos entre las fracciones legislativas, producto quizás de la responsabilidad acumulada en el período constitucional, la búsqueda de puntos de encuentro con el partido que ganó el proceso electoral –apostando relaciones estratégicas con quienes potencialmente pueden ocupar puestos influyentes en el próximo gobierno–, el deseo de contribuir para obtener posibilidades de sacar adelante las agendas propias o del partido, así como una fuerte influencia del presidente electo en una serie de iniciativas que considera relevantes para su próximo mandato, entre otros factores.

La *Tabla N° 23* presenta las iniciativas legislativas y leyes aprobadas por fracción en los períodos de sesiones ordinarias y extraordinarias, la contribución y la respectiva tasa de éxito, durante la cuarta legislatura.

Tabla N° 23

Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en la agenda parlamentaria, durante las cuartas legislaturas de 1993-1994 a 2005-2006

PROPONENTE POR PERÍODO CONSTITUCIONAL			IV Legislatura Iniciativas					IV Legislatura Leyes					Contribución			Tasa Éxito		
			I O	II O	I E	II E	T	I O	II O	I E	II E	T	O	E	T	O	E	T
Administración Calderón Fournier (1990 - 1994)	Poder Ejecutivo		26	17	3	31	77	4	2	3	16	25	9,8	3,1	12,4	14,0	55,9	32,5
	Poder Legislativo	PUSC	28	36	0	0	64	1	2	1	14	18	4,9	2,5	9,0	4,7	0,0	28,1
		PLN	22	6	0	0	28	0	0	2	9	11	0,0	1,8	5,5	0,0	0,0	39,3
		PUGEN	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		PU	2	0	0	0	2	0	0	0	1	1	0,0	0,2	0,5	0,0	0,0	50,0
		PUAC	1	0	0	0	1	0	0	0	2	2	0,0	0,3	1,0	0,0	0,0	200,0
		Varios	9	11	1	0	21	1	4	1	3	9	8,2	0,7	4,5	25,0	400,0	42,9
Administración Figueres Olsen (1994 - 1998)	Poder Ejecutivo		15	17	2	21	55	0	14	3	26	43	14,3	3,3	35,2	43,8	126,1	78,2
	Poder Legislativo	PLN	41	33	0	0	74	2	9	3	26	40	11,2	3,3	32,8	14,9	0,0	54,1
		PUSC	28	35	0	0	63	1	0	1	13	15	1,0	1,8	12,3	1,6	0,0	23,8
		FD	10	11	0	0	21	0	1	0	2	3	1,0	0,3	2,5	4,8	0,0	14,3
		PAN	2	2	0	0	4	0	1	0	1	2	1,0	0,1	1,6	25,0	0,0	50,0
		PUAC	10	0	0	0	10	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		Varios	14	24	0	0	38	2	2	2	10	16	4,1	1,1	13,1	10,5	0,0	42,1
Administración Rodríguez Echeverría (1998 - 2002)	Poder Ejecutivo		16	26	7	32	81	6	13	4	43	66	15,6	4,7	30,0	45,2	120,5	81,5
	Poder Legislativo	PUSC	30	25	10	11	76	3	24	3	18	48	22,1	2,1	21,8	49,1	100,0	63,2
		PLN	23	28	2	20	73	5	10	0	4	19	12,3	0,4	8,6	29,4	18,2	26,0
		FD	8	5	0	7	20	0	1	0	1	2	0,8	0,1	0,9	7,7	14,3	10,0
		ML	16	1	2	1	20	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		PIN	1	1	0	0	2	1	1	0	1	3	1,6	0,1	1,4	100,0	0,0	150,0
		PRC	2	1	0	4	7	0	1	0	0	1	0,8	0,0	0,5	33,3	0,0	14,3
		PALA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		Varios	24	26	2	15	67	4	8	1	15	28	9,8	1,6	12,7	24,0	94,1	41,8
Administración Pacheco De la Espriella (2002 - 2006)	Poder Ejecutivo		8	14	5	17	44	3	5	2	2	12	42,1	21,1	31,6	36,4	18,2	27,3
	Poder Legislativo	PUSC	15	10	1	16	42	1	0	1	2	4	5,3	15,8	10,5	4,0	17,6	9,5
		PLN	5	11	1	5	22	0	1	0	1	2	5,3	5,3	5,3	6,3	16,7	9,1
		PAC	3	9	4	4	20	1	2	0	0	3	15,8	0,0	7,9	25,0	0,0	15,0
		ML	4	5	2	15	26	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		PRC	5	1	1	0	7	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		PAH	0	5	0	1	6	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		BPP	2	3	1	0	6	0	0	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		Otros	0	2	0	2	4	1	1	0	3	5	10,5	15,8	13,2	100,0	150,0	125,0
		Varios	20	18	2	21	61	1	3	1	7	12	21,1	42,1	31,6	10,5	34,8	19,7

El estudio del comportamiento de la agenda parlamentaria de las cuartas legislaturas se centra del primer al tercer período constitucional, que constituye el gobierno unido y los dos períodos de transición al gobierno dividido –gobiernos divididos atenuados–. De los datos señalados se infiere:

- En gobierno unido se da un descenso en sus tasas de contribución y de éxito, en comparación a las demás legislaturas del mismo período.

- Los gobiernos divididos, identificados como los períodos de transmisión al multipartidismo altamente fragmentado, demuestran, en comparación con sus otras legislaturas, un descenso en la contribución, pero un alto incremento en la tasa de éxito, situación que nos permite concluir que ante la complejidad del panorama político el Ejecutivo tiende a reducir su agenda y focaliza sus esfuerzos en lograr lo propuesto.

- Al comparar las cuartas legislaturas entre períodos constitucionales se nota una contribución más o menos homogénea en el caso de los gobiernos divididos (35,2 por ciento, 30,0 por ciento y 31,6 por ciento, respectivamente), pero una tasa de éxito alta en situaciones de baja fragmentación parlamentaria, segundo y tercer período constitucional con un 78,2 por ciento y un 81,5 por ciento, respectivamente.

- En cuanto a la fracción de gobierno, al aumentar la situación de fragmentación parlamentaria su contribución disminuye, pero en situaciones como el segundo y tercer períodos constitucionales, sus tasas de éxito se incrementan. En el caso del cuarto período constitucional, se registra una disminución de la fracción oficialista tanto en su contribución como en su tasa de éxito, siendo en la primera similar al caso del gobierno unificado y en la segunda inferior a éste.

- La principal fracción de oposición registra incrementos en situaciones de gobierno dividido con baja fragmentación, pero en casos de alta fragmentación –cuarto período constitucional– tiende a disminuir su tasa de contribución y de éxito.

- Las demás fracciones de oposición registran un sustancial incremento en su capacidad de insertarse en la contribución legislativa, como en sus tasas de éxito. Especial situación registran los legisladores disidentes que logran en la última legislatura aprobar no sólo un porcentaje similar al de las iniciativas presentadas sino además superar sustancialmente el mismo. Esta situación se puede originar por la capacidad de cotizar sus votos en la aprobación de leyes de interés de otras bancadas a cambio de la aprobación de sus proyectos.

- Conforme la fragmentación parlamentaria sea alta, el comportamiento de la agenda parlamentaria tiende a registrar disminuciones en la contribución y el éxito al Ejecutivo, fracción oficialista y principal fracción de oposición, pero se da un fenómeno inverso para el resto de las bancadas de oposición.

- Las iniciativas y leyes generadas por coalición presentan, al ser comparados con los tres primeros períodos constitucionales, una contribución relativamente estable, así como una tasa de éxito casi homogénea. Esto permite inferir que cuando las fracciones de oposición tienen la capacidad de ejercer su liderazgo en la

construcción de la agenda legislativa –una oposición crítica, responsable y proactiva, sea por consensos entre oposición, como arreglos bilaterales con el Ejecutivo–, sus capacidades en la contribución y tasa de éxito aumentarán y menor será la necesidad de recurrir a las iniciativas de coalición.

- En el caso del cuarto período constitucional, las iniciativas y leyes generadas por coalición tienden a tener una contribución de la agenda legislativa idéntica que la del Ejecutivo, siendo incluso el período que más registra contribución legislativa por iniciativas mixtas. La tasa de éxito tiende a disminuirse en relación con los otros períodos constitucionales.

La Tabla N° 24, presenta el acumulativo de las cuatro legislaturas en los cuatro períodos constitucionales, a partir de las iniciativas legislativas y leyes aprobadas por fracción en los períodos de sesiones ordinarias y extraordinarias, clasificados por la contribución en la agenda y la respectiva tasa de éxito.

Tabla N° 24

Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en la agenda parlamentaria, por totales registrado en los períodos constitucionales de 1990-1994 a 2002-2006

PROPONENTE POR PERÍODO CONSTITUCIONAL			Iniciativas				Leyes				Total acumulado en las cuatro legislaturas Iniciativas			Leyes			Contribución			Tasa Éxito		
			I O	II O	I E	II E	I O	II O	I E	II E	O	E	T	O	E	T	O	E	T	O	E	T
Administración Calderón Fournier (1990 - 1994)	Poder Ejecutivo		57	77	29	121	15	28	13	60	134	150	284	43	73	116	51,2	41,5	44,6	32,1	48,7	40,8
	Poder Legislativo	PUSC	137	171	17	25	4	4	8	31	308	42	350	8	39	47	9,5	22,2	18,1	2,6	92,9	13,4
		PLN	111	95	15	26	15	2	16	23	206	41	247	17	39	56	20,2	22,2	21,5	8,3	95,1	22,7
		PUGEN	1	5	0	0	0	0	0	0	6	0	6	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		PU	16	2	0	2	0	0	0	1	18	2	20	0	1	1	0,0	0,6	0,4	0,0	50,0	5,0
		PUAC	13	3	3	3	0	1	0	3	16	6	22	1	3	4	1,2	1,7	1,5	6,3	50,0	18,2
		Varios	46	35	4	11	6	9	7	14	81	15	96	15	21	36	17,9	11,9	13,8	18,5	140,0	37,5
Administración Figueres Olsen (1994 - 1998)	Poder Ejecutivo		59	55	25	89	22	51	12	84	114	114	228	73	96	169	47,7	45,1	46,2	64,0	84,2	74,1
	Poder Legislativo	PLN	141	217	0	7	8	23	3	45	358	7	365	31	48	79	20,3	22,5	21,6	8,7	685,7	21,6
		PUSC	145	153	0	4	10	19	6	35	298	4	302	29	41	70	19,0	19,2	19,1	9,7	1025,0	23,2
		FD	26	62	0	0	1	3	0	5	88	0	88	4	5	9	2,6	2,3	2,5	4,5	0,0	10,2
		PAN	9	10	0	0	1	1	0	1	19	0	19	2	1	3	1,3	0,5	0,8	10,5	0,0	15,8
		PUAC	29	1	0	0	0	0	0	0	30	0	30	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		Varios	65	85	0	2	7	7	3	19	150	2	152	14	22	36	9,2	10,3	9,8	9,3	1100,0	23,7
Administración Rodríguez Echeverría (1998 - 2002)	Poder Ejecutivo		102	59	32	111	25	58	20	107	161	143	304	83	127	210	36,6	58,0	47,1	51,6	88,8	69,1
	Poder Legislativo	PUSC	172	200	21	54	15	53	9	38	372	75	447	68	47	115	30,0	21,5	25,8	18,3	62,7	25,7
		PLN	89	120	11	40	12	25	3	10	209	51	260	37	13	50	16,3	5,9	11,2	17,7	25,5	19,2
		FD	38	34	1	13	0	1	1	1	72	14	86	1	2	3	0,4	0,9	0,7	1,4	14,3	3,5
		ML	32	59	2	15	0	1	0	0	91	17	108	1	0	1	0,4	0,0	0,2	1,1	0,0	0,9
		PIN	5	9	0	4	1	1	0	1	14	4	18	2	1	3	0,9	0,5	0,7	14,3	25,0	16,7
		PRC	22	18	0	10	0	1	0	0	40	10	50	1	0	1	0,4	0,0	0,2	2,5	0,0	2,0
		PALA	2	0	0	1	0	0	0	0	2	1	3	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		Varios	76	125	5	28	12	22	6	23	201	33	234	34	29	63	15,0	13,2	14,1	16,9	87,9	26,9
Administración Pacheco De la Espriella (2002 - 2006)	Poder Ejecutivo		47	48	23	52	16	24	9	18	95	75	170	40	27	67	33,6	28,7	31,5	42,1	36,0	39,4
	Poder Legislativo	PUSC	142	93	14	58	11	19	11	10	235	72	307	30	21	51	25,2	22,3	23,9	12,8	29,2	16,6
		PLN	72	95	11	30	1	6	0	3	167	41	208	7	3	10	5,9	3,2	4,7	4,2	7,3	4,8
		PAC	27	54	10	21	1	3	0	1	81	31	112	4	1	5	3,4	1,1	2,3	4,9	3,2	4,5
		ML	29	23	5	34	0	1	0	1	52	39	91	1	1	2	0,8	1,1	0,9	1,9	2,6	2,2
		PRC	16	8	4	15	0	0	0	1	24	19	43	0	1	1	0,0	1,1	0,5	0,0	5,3	2,3
		PAH	3	25	4	4	0	0	0	0	28	8	36	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		BPP	12	10	3	6	0	0	0	0	22	9	31	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		Otros	0	5	0	2	3	3	0	6	5	2	7	6	6	12	5,0	6,4	5,6	120,0	0,0	171,4
		Varios	81	105	16	65	12	19	6	28	186	81	267	31	34	65	26,1	36,2	30,5	16,7	42,0	24,3

De los resultados anteriores se interpreta:

- En situaciones de gobierno unificado, la fracción oficialista tiende a tener un perfil bajo en su tasa de contribución de la agenda parlamentaria.

- En los primeros tres períodos constitucionales, la tasa de contribución del Ejecutivo tiende a ser similar, más la tasa de éxito se incrementa sustancialmente a niveles de

fragmentación baja –segundo y tercer período constitucional–. En el cuarto período constitucional, de alta fragmentación parlamentaria, la tasa de contribución y de éxito del Ejecutivo tiende a ser baja, si bien en los dos anteriores la existencia de opciones de negociación pudo contribuir a un mayor incremento de la producción legislativa, en esta situación negociar con demasiados actores tiende a ser un obstáculo en la construcción de acuerdos parlamentarios.

- En cuanto a la principal fracción de oposición, se identifica desde el análisis de los cuatro períodos constitucionales que a mayor incremento de fracciones de oposición y a mayor fraccionamiento de las relaciones de poder –curules–, esta bajará su tasa de contribución y de éxito.

- Tanto en situaciones de gobierno unificado como dividido –excepto en aquellas situaciones en que la fracción oficialista sólo dependa de un voto–, las iniciativas de carácter coalicional tienden a tener mayor peso en la contribución de la agenda legislativa y un nivel bastante similar en la tasa de éxito. El mayor nivel de éxito de las iniciativas coalicionales se da en situaciones de gobierno unificado.

A la luz de los períodos constitucionales estudiados se identifica que el predominio y el control del Ejecutivo pueden disminuir sin necesidad cambios estructurales en la ingeniería institucional. También como producto a las alteraciones de las relaciones de poder, derivadas de una situación de gobierno dividido, fragmentación parlamentaria, dinámica de la disciplina legislativa, y por ende de la comprensión y uso estratégico de los poderes formales e informales.

La capacidad de contribución y los niveles de éxito del Ejecutivo en el proceso de decisión de las políticas públicas desde la agenda parlamentaria, han estado vinculados a la capacidad de control del primero sobre el Parlamento a través de mayorías legislativas; a las relaciones de disciplina parlamentaria –a lo interno de la fracción oficialista como de la oposición–, especialmente en el caso de la bancada oficialista en actuar de forma coherente y cohesiva con la agenda parlamentaria del Poder Ejecutivo; y a la capacidad de liderazgo del presidente sobre su estructura partidaria, que si bien incluye a la bancada legislativa, se extiende además a las del gabinete e instituciones públicas.

Nacif (2004, p. 21) hace un llamado en cuanto al hecho de que en un gobierno dividido una alta tasa de éxito del presidente no necesariamente significa domino del Ejecutivo sobre el Poder Legislativo, ya que este dato sugiere también una capacidad del presidente y su gabinete de anticipar las reacciones del segundo, proponiendo así en la agenda parlamentaria sólo aquellas iniciativas en las que se puede especular un alto nivel de apoyo para la conformación de una mayoría legislativa.

Barry Ames (2000, pp. 15-66) sostiene que la disciplina parlamentaria es la propensión de los miembros de un partido a votar en el mismo sentido, y debe distinguirse de la coherencia, la cual se constituye por la concordancia de las preferencias de los miembros sobre asuntos de política. A mayor fragmentación parlamentaria una mayor coherencia significa que, para cualquier número de partidos, será más difícil alcanzar una decisión legislativa que se aparte del *status quo*.

Entonces, en situaciones de gobierno dividido, el papel dominante del Ejecutivo en la definición del cambio legislativo disminuye considerablemente conforme aumenta el nivel de fragmentación parlamentaria. En este sentido, el recurso del veto presidencial constituye para el mandatario y su la bancada una amenaza limitada de influencia. No es suficiente que haya una mayoría en el Congreso, es necesaria también la aprobación del presidente; si el presidente no da su visto bueno, se necesita el voto de dos terceras partes del Congreso para conseguir el mismo cambio.

Gracias al veto presidencial, el Poder Ejecutivo y una minoría de un tercio más uno pueden detener a la mayoría. En otras palabras, el veto presidencial representa una especie de subsidio al *status quo*, el cual tiene su razón de ser en la búsqueda de una mayor estabilidad en la legislación y las políticas públicas. (Nacif 2004, p. 37)

> *"La condición mínima para el cambio en una democracia es la existencia de una mayoría en la legislatura respaldando la nueva localización del* ***"status quo"****. Por esa razón, es incorrecto hablar de parálisis cuando el Congreso no aprueba los cambios propuestos ya sea por el presidente de la República o por cualquier otra fuente. La razón por la que el* ***status quo*** *no se mueve es porque todos anticipan que derrotará a cualquier propuesta en la votación".* **(Nacif 2004, p. 37)**

En el sistema presidencialista costarricense se requiere analizar el sistema de influencia partidaria y la disciplina parlamentaria, puesto conforme ha aumentado la fragmentación parlamentaria entre períodos constitucionales, también se han incrementado los niveles de deserción legislativa. Si el sistema de influencia es de arriba hacia abajo, los líderes de los partidos deberían poder persuadir a sus miembros de seguir las recomendaciones del voto de la dirigencia[191].

Conforme se ha incrementado el fraccionamiento parlamentario, muchos legisladores tienen la autonomía y la motivación para resistir a los líderes de los partidos o para extraer un alto precio de su apoyo. La libertad para resistir depende de su seguridad electoral – apoyos incondicionales de una dirigencia local–, la antigüedad y principalmente la apropiación de la institucionalidad formal e informal.

De los tres períodos constitucionales con gobierno dividido analizados, en los dos primeros la capacidad de romper el quórum como medida de presión recaía únicamente en las estructuras de poder bipolar tradicionales –PUSC y el PLN–, pero para el tercer período ninguna de las estructuras tradicionales de poder tenía capacidad suficiente para presionar el proceso parlamentario por la vía del rompimiento del quórum.

---

[191] *"Los diputados desertan de sus partidos cuando tienen los motivos y la autonomía para hacerlo. Las motivaciones pueden ser tanto ideológicas como electorales. La motivación ideológica significa que, en determinado tema, las preferencias de un diputado difieren de las de la mayoría del partido. Es posible predecir las preferencias de un diputado con base en su carrera política o en sus antecedentes personales, pero son analíticamente distintas de los intereses de los votantes".* (Ames 2000, p. 36)

Dado que en el sistema costarricense el Ejecutivo y el Parlamento poseen una legitimidad dual y un mandato fijo, el primero tiende a imponer sus decisiones salvo estricta necesidad de negociación para obtener sus intereses. Las bancadas de oposición cuando no poseen una fuerte coalición para frenar al Ejecutivo, recurren a la obstaculización para hacer valer sus intereses y principios, generando así una mutua recriminación de responsabilidades. Por tanto, las negociaciones parlamentarias se han encontrado en función de la oportunidad, el menor costo y una proximidad de intereses, respecto a una iniciativa específica más que a una agenda mínima común.

III. *Decodificando los conflictos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo desde el análisis de casos*

El esfuerzo de esta investigación se concentra en la capacidad de poder describir la realidad política más allá de lo tradicionalmente observado en los medios de comunicación o por la vivencia de los hechos parlamentarios desde una visión deductiva-inductiva de los procesos de decisión y negociación política, a partir de la utilización del conocimiento como una herramienta pragmática para decodificar una serie de principios y máximas que tienden a estar tenuemente perceptibles en el acontecer del sistema presidencialista costarricense.

La identificación de los casos parte de la necesidad de comprender aquellos rasgos identitarios que acentúan el conflicto y el consenso en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, de forma tal que la selección responda a diversas situaciones representativas de esta dinámica, en especial en cuanto al ejercicio de la institucionalidad formal e informal, la disciplina y cohesión partidaria como parlamentaria, el nivel de fragmentación e incidencia efectiva de la oposición legislativa, entre otros.

El análisis de los casos se identifica con una *visión weberiana* de ciencia de la realidad; pretende comprender la realidad de la vida política de la esfera parlamentaria matizada por la influencia del Ejecutivo, en la cual la formulación de las políticas públicas se encuentra inmersa[192]. A partir de una adaptación de esta concepción, se podría considerar que la realidad parlamentaria ofrece una multiplicidad infinita de procesos que surgen y desaparecen, sucesiva y simultáneamente, y la infinitud absoluta de esta multiplicidad para nada disminuye, en su dimensión intensiva, cuando consideramos aisladamente un objeto singular. Tan pronto como se procura describirlo de manera exhaustiva en todos sus componentes individuales, tal infinitud subsiste todavía más[193]. (Weber 2001, pp. 61-62)

---

[192] *"La ciencia social que queremos promover es una ciencia de realidad. Queremos comprender la realidad de la vida que nos circunda, y en la cual estamos inmersos, en su especificidad; queremos comprender, por un lado, la conexión y significación cultural de sus manifestaciones individuales en su configuración actual, y, por el otro, las razones por las cuales ha llegado históricamente a ser así–y–no–de–otro–modo–".* **(Weber 2001, p. 61)**

[193] *"El interés de las ciencias sociales parte, sin duda alguna, de la configuración real y, por lo tanto, individual de la vida social que nos circunda, considerada en sus conexiones universales, mas no por ello, naturalmente, de índole menos individual, así como en su ser-devenidas a partir de otras condiciones sociales que a su vez, evidentemente, se prestan como individuales".* **(Weber 2001, p. 63)**

Los casos identificados son producto de una selección, a partir de una comprensión de variables que permiten el análisis de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, entre ellas: complejidad del procedimiento institucional, nivel de fragmentación parlamentaria, nivel de disciplina y cohesión parlamentaria, influencia del Ejecutivo en la agenda legislativa, tipo de coaliciones parlamentarias entabladas, influencia de la institucionalidad informal, dinámica de negociación legislativa, entre otras. Por tanto, la delimitación temporal oscila entre 1994 al 2004, abarcando tres períodos constitucionales –1990-1994, 1994-1998 y 1998-2006– sin que ello signifique un período continuo de estudio, dado que cada uno de los casos posee su propia línea temporal.

Desde la decodificación y reconstrucción de cada uno de los casos seleccionados se podrá comprender sus similitudes y diferencias, así como identificar una serie de tendencias y aspectos que permitirán su clasificación y servirán de guía en la formulación final de la tipología sobre las relaciones entre ambos poderes constitucionales.

Se parte entonces de la identificación arbitraria de una serie de experiencias que se ubican en distintos niveles de las posibles relaciones de tensión y conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo. Los casos de análisis puestos desde un orden cronológico son: (*ver Tabla N° 25*)

- Elección del Contralor General de la República –CGR–. (administración Figueres Olsen)
- Ratificación del Regulador General de la República –RRGR–. (administración Rodríguez Echeverría)
- El caso de la negociación que da la fórmula del "Combo ICE". (administración Rodríguez Echeverría).
- Proyecto "Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria" –LSET–. (administración Rodríguez Echeverría)
- Elección del Directorio Legislativo, legislatura 2003-2004 –EDL–. (administración Pacheco de la Espriella)

"(...) En efecto, jamás puede concebirse como exhaustiva aun la descripción del segmento más ínfimo de la realidad. El número y la índole de las causas que determinaron cualquier evento individual son siempre infinitos, y nada hay en las cosas mismas que indique qué parte de ellas debe ser considerada. El único resultado de cualquier intento serio de conocer la realidad 'sin presupuestos' sería un caos de 'juicios de existencia' acerca de innumerables percepciones particulares. Pero aún tal resultado sólo es posible en apariencia, ya que cada percepción aislada, en cuanto se le considera con mayor atención, muestra infinitos elementos que jamás pueden ser expresados de manera exhaustiva en juicios de percepción. Lo único que introduce orden en este caos es la circunstancia de que, en cada caso, solo una parte de la realidad individual reviste para nosotros de interés y significación, porque únicamente ella muestra relación con las ideas de valor culturales con las cuales abordamos la realidad". **(Weber 2001, p. 67-68)**

Tabla N 25

Identificación de casos de investigación

CASOS	Relación Ejecutivo – Legislativo						Disciplina parlamentaria		
	Fragmentación			Porcentaje de curules		Directorio Legislativo	Interno de la fracción[194]	Necesidad de coalición[195]	Interés del Ejecutivo[196]
	NEPP	NEFP	IEO[197]						
ECGR	2,296	2,299	0,777	F.O.[198]	49%	Partido de gobierno	Baja[199]	Baja	Alto
				F.O.M.[200]	43.85%		Alta	Alta	
RRGR	2,556	2,556	0,669	F.O.	47,35%	Partido de gobierno	Alta	Baja	Alto
				F.O.M.	40,34%		Alta	Alta	
"Combo ICE"	2,556	2,556	0,669	F.O.	47,35%	Partido de gobierno	Baja	Alta	Alto
				F.O.M.	40,34%		Baja	Alta	
LSET	2,556	2,556	0,669	F.O.	47,35%	Partido de gobierno	Baja	Alta	Alto
				F.O.M.	40,34%		Baja	Baja	
EDL	3,680	4,181	0,576	F.O.	33,32%	Mixto (control del gobierno)	Alta	Alta	Bajo
				F.O.M.	29,81%		Alta	Alta	

La selección de los casos, vista desde el tipo de gobierno dividido se ubican en tres períodos constitucionales –dos son del tipo A 1 / A 2 y el otro período constitucional A 5–, representando así experiencias del modelo más frecuente del gobierno dividido en el sistema presidencialista costarricense –A 1 / A 2– y una posición extrema contemporánea –A 5–.

En el período constitucional 1994-1998, se iniciaron los síntomas de un desalineamiento de la estructura multipartidista bipolar, con una fracción de gobierno incapaz de garantizar la mayoría absoluta, siendo un gobierno dividido del tipo A 1 / A 2. Esta situación obligó al Ejecutivo a entablar coaliciones mínimas ganadoras con los partidos minoritarios bisagra, que o no poseían vocación de gobierno o tenían una limitada representación territorial[201].

Las relaciones con los partidos minoritarios de oposición sólo le aseguran al Ejecutivo coaliciones coyunturales sistemáticas e independientes para obtener la mayoría absoluta, pero para efectos de obtener la mayoría calificada requiere entablar coaliciones con la principal fracción de oposición mayoritaria, que recurre entonces a las negociaciones de

---

[194] En una clasificación entre **alta** y **baja**. **Alta** cuando independientemente de las diferencias internas, la fracción vota u actúa de forma monolítica. **Baja** las diferencias externas se expresan en el comportamiento de la fracción, provocando diputados con: (a) votos diferentes al del resto de la fracción, y (b) no asistencia durante la elección – reduciendo la cuota de poder de la fracción–.

[195] En una clasificación entre **alta** y **baja**. **Alta** cuando se requiere del apoyo de más de tres legisladores y **baja** cuando es de tres o menos los votos necesarios.

[196] En una clasificación entre **alto** y **bajo**. **Alto** cuando lo ha expresado de forma directa a través de los medios de comunicación, reuniones con su fracción parlamentaria o enviado a un equipo de negociadores; **Bajo** cuando el apoyo no ha sido expresado directamente.

[197] Para los casos **EDL** y **RLRP** el **IEO** fue calculado a partir del **NEFP**, que existía en el momento en que ambos procesos se dieron en el Parlamento.

[198] **Fracción oficialista.**

[199] La categoría colocada bajo la sección sombreada responde a la fracción oficialista, mientras que el valor colocado en la celda sin sombra hace referencia a la fracción de oposición mayoritaria.

[200] **Fracción de oposición mayoritaria.**

[201] En el primero de los casos, principalmente con el Partido de Fuerza Democrática, luego de darse la disidencia de uno de sus legisladores, y en el segundo con el Partido Unión Agrícola Cartaginés, el cual es un partido de ámbito provincial –específicamente de la provincia de Cartago–.

agenda múltiple para asegurar la incorporación de sus intereses en aquella legislación aprobada con mayoría simple, así como su capacidad de veto informal y de presión para ser incluida en las mesas de negociación –rompimiento del quórum, uso de la palabra y presentación de mociones para obstaculizar el proceso de votación, entre otros recursos institucionales–.

Durante el período constitucional de 1994-1998, se destaca un hecho que define los siguientes períodos constitucionales: la eliminación de las partidas específicas, las cuales se incluían en una parte del presupuesto anual de la República, y cada asignación se le atribuía a un legislador para el desarrollo de una obra o gestión comunitaria, siendo un mecanismo de prebenda política presupuestaria capaz de asegurar la lealtad incondicional de la fracción oficialista e incluso como objeto de transacción con los legisladores de oposición minoritarios –para asegurar la disciplina y cohesión a la coalición mínima ganadora–[202].

En el período constitucional de 1998-2002, los síntomas del desalineamiento se agudizan. Los resultados electorales redefinen las relaciones de poder. El Ejecutivo obtiene una bancada legislativa más reducida, pero la otra fuerza de la ecuación bipolar también sufre las consecuencias y con ello una mayor multiplicidad de fracciones de oposición minoritarias, siendo aún un gobierno dividido del tipo A 1 / A 2.

Asimismo, los dos principales partidos políticos –PUSC y PLN– decidieron que sus candidatos a diputados se eligieran mediante el voto directo de sus adherentes –las bases partidarias–, dándose así una fuerte lucha intrapartidaria[203].

En el período constitucional de 2002-2006, la ya crisis expresada en el período anterior se agrava y se acentúa la tendencia en la reducción de la fracción de gobierno como de la principal fracción de oposición, el sistema deja de ser en esencia multipartidista bipolar para dar espacio a un realineamiento prácticamente tripular, pero con una cuarta fracción parlamentaria estratégica para inclinar las relaciones de poder en cualquier sentido. Siguiendo

---

[202] Nacif (2002) expone que las finalidades que los legisladores persiguen son la clave para entender su comportamiento. En el análisis de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo resulta importante comprender en qué medida los legisladores pueden verse afectados por el presidente en la realización de sus metas. Por tanto, se requiere distinguir con fines analíticos las metas políticas de los legisladores de otro tipo de finalidades. La meta política es la consecución del cargo público, es decir su carrera política, lo cual se diferencia de las finalidades de carácter sustantivo, como pueden ser cambios en las políticas públicas o la protección de intereses de grupos sociales específicos. Mientras que las finalidades sustantivas están orientadas a la generación de bienes colectivos, con la consecución de cargos públicos los políticos obtienen un bien privado que los beneficia directa y exclusivamente a ellos, pero para la realización de las finalidades sustantivas es necesario que obtengan y preserven sus cargos previamente.

[203] Esta decisión provocó que los candidatos a legisladores capitalizaran sus imágenes personales y sus bases territoriales sobre el peso de las cúpulas partidarias. Se considera además que esta decisión originó, entre otros factores: **(a)** fuertes fricciones intrapartidarias que no lograron ser subsanadas a tiempo para las elecciones nacionales, **(b)** algunos candidatos perdedores sintieron que podrían volver a intentarlo desde otra plataforma partidaria, **(c)** se dio un alto costo de las campañas entre los precandidatos legislativos que afectó el financiamiento del proceso electoral nacional, y **(d)** bajos niveles de disciplina y cohesión partidaria y parlamentaria.
Como consecuencia, en las elecciones de 2006 ambos partidos políticos deciden retroceder con esta medida y volver al sistema de elección anterior –asamblea partidaria –.

con la tipología parcial propuesta para clasificar casos de gobierno dividido, durante esta administración estaríamos en un tipo A 5.

Tan solo en el transcurso de las dos primeras legislaturas las dos fuerzas parlamentarias emergentes –Movimiento Libertario (ML) y Partido Acción Ciudadana (PAC)– sufrieron escisiones y con ello el fraccionamiento interno de las bancadas pasó a ser una tendencia incremental según avanzaron las otras dos legislaturas. Antes de finalizar este período constitucional, las principales fracciones parlamentarias –PUSC, PLN, PAC y ML– habían experimentado disidencias internas, así como la nueva fuerza emergente –disidentes del PAC conocidos como el Bloque Patriótico Parlamentario– entraron también en una sistemática crisis de cohesión.

CAPÍTULO V

Elección del Directorio legislativo

El proceso parlamentario culmina siempre en una decisión, que puede ser la alteración o el mantenimiento del *status quo*. Ninguna acción parlamentaria podría darse si no emanara de un principio de libre discusión, vía por medio de la cual se expresan y registran las diversas opiniones, siendo en sí mismo el principio que sustenta, dentro de un régimen democrático, la realidad conflictiva en dos aspectos básicos: la integración de la oposición y la legitimación de los antagonismos.

La acción de parlamentar significa poner un problema para buscar, conjuntamente, en posiciones de paridad, la solución, a partir de fórmulas de atenuación y acuerdo que se dan entre el consentir y el solicitar la exposición de todas las opiniones y propuestas de solución del problema, así como impedir que la discusión se prolongue más allá del abanico de opiniones y propuestas concretas existentes. (Manzella 1987 p.174)

Para que la discusión parlamentaria tenga un orden que garantice un debate inclusivo y participativo de la oposición, el parlamento requiere de una moderación y facilitación del proceso legislativo. Estas funciones son las que ejerce el Directorio legislativo.

En el sistema presidencialista costarricense, los puestos de la presidencia y la primera secretaría tienden a ser fundamentales para la construcción y conducción de ese orden de la discusión. De ahí que el control de estos puestos tienda a ser estratégico para el Ejecutivo y su fracción legislativa.

La figura del presidente tiende, en una primera instancia, a ser la de director y moderador de las sesiones del plenario legislativo, pero además se convierte en la figura de juez en las controversias que puedan surgir, ya sea en el debate o en el manejo del reglamento interno de trabajo. Quien ejerce el cargo de la primera secretaría, tiene junto con el presidente, la responsabilidad de asegurar la alternabilidad de las posiciones de los oradores, así como garantizar la participación de las mayorías y minorías legislativas.

La capacidad y efectividad de obstrucción por parte de las fracciones de oposición, pueden estar condicionadas en momentos específicos al uso de los recursos de poder del ejercicio del Directorio legislativo. Si bien las vías de obstrucción se derivan de la ingeniería misma del reglamento interno, éstas tienen su origen en el derecho de los grupos de oposición de conservar vías de impugnación cuando sus derechos han sido alienados, o no se ha dado la posibilidad de discutir todo sobre todo y por todo el tiempo posible.

La elección del Directorio legislativo –EDL– durante la segunda legislatura de la administración Pacheco de la Espriella, tiene la particularidad de una fuerte competencia intra e inter parlamentaria por dichos puestos. Adicionalmente, la tradicional estructura bipolar del sistema presidencialista costarricense –PUSC y el PLN– se encuentra

deteriorada y con la emergencia de dos fuertes bancadas legislativas capaces de definir muchas de las decisiones parlamentarias, el PAC y el ML.

En esta segunda legislatura, el PAC y en menor grado el ML experimentaron una fractura en sus bancadas y con ello la aparición de un bloque parlamentario emergente y la figura de un legislador independiente, situaciones que si bien pueden generar más opciones para la construcción de coaliciones, también crean conflictos de compatibilidad entre las posibles fórmulas. Como elemento transversal en este caso de investigación surge la falta de disciplina y cohesión de la coalición parlamentaria ganadora.

El caso parte de un análisis de la ingeniería institucional parlamentaria, específicamente sobre el proceso de selección y potestades del Directorio legislativo. En un segundo momento se abordarán las condiciones propias del entorno político en la administración y el respectivo proceso parlamentario.

I. Dinámica institucional para el proceso de elección

En el sistema presidencialista costarricense, cada legislatura[204] se inicia con la sesiones del 1° de mayo[205], siendo en la primera sesión cuando la Asamblea Legislativa nombra un Directorio integrado por un presidente, un vicepresidente, dos secretarios y dos prosecretarios, estos últimos para sustituir a los primeros en sus ausencias temporales.

Su elección durante la primera legislatura, se lleva a cabo ante un directorio provisional, compuesto por un presidente, un vicepresidente, el primer y segundo secretarios y los dos prosecretarios, y se integra por los seis diputados de mayor edad que resultaron electos a la cabeza de sus respectivas papeletas.

Corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones indicar, en el momento de distribuir las credenciales a los diputados, cuáles son los elegidos para ocupar dichos cargos; siendo el de mayor edad, quien ejercerá la presidencia y los que le siguen en edad, los restantes cargos, en forma descendente[206].

---

[204] En el sistema presidencialista costarricense se conoce como legislatura el período durante el cual se realizan las sesiones ordinarias y las extraordinarias –del 1° de mayo al 30 de abril–.

[205] Según el artículo 11 del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, el día primero de mayo de cada año el Parlamento celebra dos sesiones. La primera a las nueve horas y se procede a la elección del Directorio legislativo; posterior a ello los jefes de cada una de las bancadas legislativas hacen uso de la palabra para la promulgación del discurso de fracción.
La segunda sesión a las 15 horas o a una hora posterior, según lo determine el presidente legislativo, si la primera sesión no hubiera concluido. A la segunda sesión se invita a los miembros de los Supremos Poderes, a los Magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones, al Contralor y Subcontralor General de la República, a los Jefes de las Misiones Diplomáticas acreditadas ante el Gobierno de Costa Rica y a los jerarcas de la Iglesia Católica. En esta sesión se presenta el mensaje presidencial de informe de labores consignado por la Constitución Política. En esta sesión ningún diputado podrá hacer uso de la palabra, salvo el presidente de la Asamblea Legislativa.

[206] Según el artículo 15 del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, corresponde al directorio provisional comprobar la primera asistencia de los diputados, con base en la nómina que deberá remitir el Tribunal Supremo de Elecciones; seguidamente procede a la juramentación constitucional de los legisladores. Los diputados prestarán juramento ante el directorio provisional, una vez que su presidente se haya juramentado ante la Asamblea Legislativa.

La votación para el Directorio permanente se lleva a cabo mediante voto secreto. El provisional entrega las papeletas para cada uno de los puestos y el diputado consigna su voto. Posteriormente, se cuentan los votos emitidos y luego se anuncia el nombre del escogido para el cargo, en orden descendente, desde el presidente hasta el segundo prosecretario.

El artículo 201 del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, agrega que toda elección deberá hacerse por papeletas que contengan los nombres y apellidos de los respectivos candidatos, las cuales no serán firmadas por los votantes. Se indica, además, que la secretaría, antes de proceder al escrutinio, contará el número de papeletas para verificar si coincide con el número de votantes. Hecho el escrutinio por el Directorio, la secretaría anuncia a la Asamblea el resultado, y el presidente informa quién ha sido elegido.

Para que haya elección se necesita la mayoría absoluta de los votos presentes. El voto del diputado que dejare de elegir o que se retirare cuando se estuviera verificando la elección, se sumará en favor de quien hubiere obtenido el mayor número de votos; pero si resultare empate en la votación y si repetida ésta, diere el mismo resultado, entonces la suerte decidirá a cuál de los dos se le adjudican los votos de quienes estuviesen ausenten o hubieren dejado de elegir.

Entonces, en caso de que ninguno de los candidatos logre alcanzar la mayoría absoluta en la primera ronda, se procederá a realizar una segunda. Si la escasez de mayoría absoluta persiste en la segunda ronda, entonces se realiza una tercera ronda. Si al finalizar ésta ningún candidato ha obtenido la mayoría absoluta, surge entonces una laguna técnica en el procedimiento legislativo para la elección de puestos en el Directorio. Al respecto la costumbre parlamentaria en los años recientes y en especial durante la administración Pacheco de la Espriella, ha contribuido a esclarecer dicho fenómeno.

Cuando ningún candidato obtiene la mayoría absoluta y si la situación de bloqueo se da por un empate técnico entre dos candidatos al puesto, y si ambas partes están de acuerdo, se suele dejar la elección al azar, usualmente por medio de una moneda.

Si el bloqueo de la elección se da por una votación bastante fragmentada entre tres o más candidatos, el precedente legislativo indica que por medio de una interpretación reglamentaria del presidente de la Asamblea Legislativa, con el beneplácito de los diversos jefes de bancadas –bajo el compromiso de no objetar su interpretación–, se adopta un mecanismo escalonado y restrictivo de votaciones, en el cual irán participando sólo los candidatos que obtengan mayor cantidad de votos, hasta llegar a una terna de dos.

Este mecanismo permite que en una votación en la cual hasta su tercer ronda haya cuatro candidatos y ninguno de ha obtenido la mayoría absoluta, sólo los tres primeros participen en la cuarta ronda. Si aún así ninguno obtiene la cantidad de votos necesarios, se realiza una quinta ronda, únicamente con las dos personas con mayor cantidad de votos recibidos. Esta interpretación escalonada y restrictiva asegura la redefinición de preferencias de los

legisladores, o bien la aparición de votos nulos o blancos, los cuales se le sumarán al candidato con mayor votación y se abre el margen para la obtención de la mayoría absoluta.

La costumbre parlamentaria también indica que, en situaciones de votaciones complejas, los recesos legislativos son una herramienta cada vez más frecuente para incentivar en los últimos minutos la negociación, sea hacia la adhesión del apoyo, el voto blanco o nulo, e incluso el retiro del recinto legislativo.

Terminada la votación e inmediatamente después de la declaratoria correspondiente para cada cargo, las personas elegidas toman posesión. Una vez conformado el Directorio permanente, éste dirige los debates legislativos hasta el 30 de abril del año siguiente[207]. Cualquier legislador electo en un puesto del Directorio legislativo –señala el artículo 23 del Reglamento Interno–, puede renunciar al cargo, para lo cual la Asamblea Legislativa deberá proceder a su reposición –lo mismo aplica en situaciones de falta definitiva–[208].

Son funciones del Directorio legislativo: cuidar del orden interior, económico y administrativo de la Asamblea Legislativa; nombrar a los funcionarios y empleados que se necesiten para el buen funcionamiento de la Asamblea y de la secretaría, o removerlos de acuerdo con la ley; asignar los recursos humanos, financieros y materiales correspondientes a las fracciones parlamentarias, en proporción al número de diputados que representan en la integración total de la Asamblea –para tales efectos, el Directorio dictará los reglamentos y demás disposiciones necesarias para el adecuado cumplimiento de estas atribuciones–.

Entre las atribuciones y deberes del presidente de la Asamblea Legislativa se destacan:

- Presidir, abrir, suspender y cerrar las sesiones.
- Nombrar las Comisiones Permanentes, procurando darles participación en ellas a todas las fracciones políticas representadas en la Asamblea Legislativa.
- Dirigir las discusiones de acuerdo con el Reglamento.
- Indicar a la Asamblea el punto o los puntos sobre los cuales debe recaer la votación.
- Conceder la palabra a los diputados, en el orden en que la soliciten, salvo que se trate de una moción de orden.
- Recibir la votación corriente y declarar si hay aprobación o rechazo de un asunto. Asimismo, declarar el resultado de las votaciones nominales o secretas. Antes de proceder a recibir las votaciones correspondientes, anunciará el número de diputados presentes en el salón de sesiones.
- Firmar, junto con los secretarios, las actas, leyes y demás disposiciones legislativas.
- Conceder licencia a los diputados para dejar de asistir a las sesiones.

---

[207] Existe la posibilidad de reelección en los puestos del Directorio legislativo, así como de ser electos en la próxima legislatura en cualquier otro puesto en el Directorio, siempre y cuando sea dentro del período constitucional.
[208] En caso de que no asista ninguno de los miembros del Directorio, presidirá la sesión el diputado de mayor edad entre los presentes, quien designará, ad hoc, a los secretarios primero y segundo.

- Nombrar secretarios *ad hoc*, en los casos de ausencia de los secretarios y prosecretarios.
- Llamar al orden al diputado que, en el uso de la palabra, no se concrete al tema que es objeto de discusión o se desvíe de él, haga alusiones injuriosas a un compañero, a los miembros de los otros Supremos Poderes o a personas extrañas; o al que, de cualquier modo, falte al debido respeto a la Asamblea Legislativa. Si el diputado insiste en su conducta irregular se le suspenderá de inmediato el uso de la palabra.
- Ordenar que se despeje la barra del público, cuando no se guarde el debido comportamiento o interrumpa el trabajo de la Asamblea.

Además, el presidente de la Asamblea Legislativa tiene la facultad de conceder a los diputados permisos para no asistir a las sesiones. Si una solicitud de permiso fuese denegada, el legislador interesado puede apelar ante el plenario, el cual resolverá en forma definitiva.

Asimismo, son deberes y atribuciones de los secretarios y prosecretarios:

- Tener redactada el acta de la última sesión, una hora antes de la sesión siguiente y ordenar que se coloque una copia en la curul de cada diputado.
- Dar cuenta de la correspondencia oficial, de las peticiones y las proposiciones dirigidas a la Asamblea Legislativa.
- Recibir las votaciones nominales o secretas, realizar el escrutinio respectivo y anunciar su resultado.
- Ordenar que se numeren, por orden de presentación, todos los asuntos que se sometan a consideración de la Asamblea y que se tramite cada uno de ellos en un expediente separado.
- Llevar la correspondencia de la Asamblea Legislativa.
- Devolver toda petición que no se presente en forma regular o que esté planteada en términos impropios.
- Firmar, junto con el presidente, las actas, las leyes y las demás disposiciones del Parlamento.
- Anotar la falta de asistencia de los diputados y empleados subalternos, expedir y firmar las listas de servicio para el pago de emolumentos y de las órdenes de pago por gastos de oficina acordados por la Asamblea Legislativa.
- Revisar, junto con el presidente, los decretos, acuerdos y resoluciones que emita la Asamblea Legislativa, una vez entrados por la Comisión de Redacción.

A pesar de las potestades formales del ejercicio colectivo de las funciones del Directorio legislativo, como de las especificidades derivadas de sus puestos –principalmente para el caso del presidente y del primer secretario–, existe una relación de ejercicio de dichas potestades que tiende a cotizar, o bien a darle un papel protagónico a estos puestos en la praxis parlamentaria.

Entre las principales expresiones de poder que se derivan del uso estratégico de los puestos del Directorio legislativo, destacan:

- El manejo estratégico de la discusión legislativa en el plenario, acoplando en muchas ocasiones la dirección e intereses particulares o partidarios del presidente y de los secretarios[209].
- Para el caso del presidente –principalmente– se convierte en el interlocutor entre el Poder Legislativo con los demás poderes del Estado; y en ocasiones con organismos internacionales cuya orientación reside en el espacio legislativo.
- Manejo estratégico de la distribución de las comisiones legislativas –comisiones permanentes, permanentes especiales y plenas–, con lo cual se asegura una presencia en aquellas que le sean de mayor interés, así como influir, a través de la composición, en la distribución de los puestos de los respectivos directorios que en ellas se establecen para cada legislatura.
- Cuando el Ejecutivo posee un control absoluto o parcial estratégico –principalmente el cargo de la presidencia legislativa–, posee una mayor capacidad de interacción con el segundo, o al menos el acceso de los recursos de poder formales e informales que se derivan del ejercicio de sus potestades[210].
- El Directorio legislativo –en especial su presidente– posee un amplio dominio casi exclusivo del manejo de la parte administrativa del Parlamento; brindándole la capacidad de hacer o remover nombramientos; influenciar en el funcionamiento técnico-político de los departamentos legislativos; y el manejo de la capacidad de transporte de los legisladores, principalmente a nivel nacional, pero en ocasiones puede ser a nivel internacional.
- Cuando en situaciones concretas, los procedimientos legislativos en su praxis generen dudas o posibles incoherencias, el presidente legislativo tiene facultades para imponer su interpretación a la norma legislativa, siendo en algunos casos una potestad estratégica para los intereses representados, más aún cuando el presidente legislativo defiende los intereses del Ejecutivo.

II. Fragmentación parlamentaria en la elección del Directorio legislativo 2003-2004

La administración Pacheco de la Espriella inicia su período constitucional con la elección del Directorio legislativo, proceso que desde su inicio reflejó las nuevas realidades parlamentarias dentro de una dinámica multipartidista.

---

[209] Para el presidente del Parlamento resulta de mucha utilidad el poder de influencia del puesto para negociar con su bancada, con el Ejecutivo y el resto de las fracciones parlamentarias aquellas iniciativas o agendas que corresponden específicamente a su proyecto político personalista, sea éste una mayor exposición hacia los medios de comunicación, intereses ante una futura postulación en las elecciones presidenciales, aprobación o rechazo de iniciativas que afecten o beneficien a las comunidades por las cuales fue electo, grupos de presión e interés cercanos, o bien sectores que para los intereses particulares resultan ser estratégicos.

[210] En ocasiones el presidente del Directorio, a pesar de ser parte del mismo partido oficialista, puede o no aceptar la influencia del Ejecutivo, e inclusive darse distanciamientos y conflictos abiertos entre el presidente legislativo y la fracción parlamentaria a la que forma parte.

La composición del Parlamento en el período constitucional 2002-2006 refleja una situación en la cual ninguna fracción parlamentaria puede por sí sola lograr una mayoría absoluta. Por tanto, todas las fracciones legislativas son minoritarias y por ello requiere de un mayor ejercicio de negociación y coalición.

La fracción del PUSC –oficialista– obtuvo 19 escaños, seguida por el PLN con 17. Las bancadas emergentes del PAC consiguen 14, el ML 6 y el PRC un legislador.

A partir de la aplicación de la fórmula de Laakso-Taagepera –*ver Gráfico N° 2*– se destaca que en esta primera legislatura del período constitucional 2002-006, la fragmentación parlamentaria es de un 3,68; lo cual significa un multipartidismo legislativo fragmentado, y por ende mayor dificultad en la construcción de acuerdos.

Siguiendo el Índice de Oposición Efectiva planteado por Altman – Pérez Liñares –ver Gráfico N° 2–, la capacidad efectiva de la oposición corresponde a un 0,723, reflejando así un poder notorio de la oposición legislativa a imponerse a la fracción oficialista, siempre y cuando llegue a consensuar agendas mínimas.

En consecuencia, la creación de un consenso parlamentario en torno a los intereses de la fracción oficialista para obtener el control en los puestos del Directorio legislativo, conlleva un mayor acercamiento con las bancadas de oposición y a la apertura de una agenda de negociación que abarca los intereses de las partes involucradas.

Aunque la elección del Directorio legislativo en esa primera legislatura dejó ver los niveles de dificultad que implicarían las negociaciones parlamentarias en dicho período constitucional, la fracción oficialista logró entablar una fórmula de negociación que le permitió asegurarse una coalición –ganadora mínimamente afín– con la bancada del ML para obtener un control parcial del Directorio legislativo[211].

La coalición del PUSC–ML se identificaba como una fórmula ganadora, puesto que con dicha unión en el momento de la votación, se aseguraban la conformación de una mayoría legislativa porque las bancadas restantes no habían conformado bloques de resistencia a la fórmula oficialista, y en especial porque la principal fracción de oposición –por cantidad de escaños–, la del PLN, había reiterado su no interés en ocupar o buscar apoyo para su terna al Directorio legislativo.

Esta coalición –PUSC/ML– encontró puntos de tensión cuando la definición para el cargo de presidente del Congreso requirió de siete elecciones, incluyendo una temporal pérdida

[211] Desde el período constitucional de 1998-2002, en las tres primeras elecciones del Directorio legislativo, circuló la idea de un Directorio legislativo multipartidista, generándose dos corrientes: (a) quienes buscaban la conformación de una estructura multipartidaria que permitiese incluir a diversas fracciones, entre ellas la oficialista, y (b) quienes intentaron conformar un Directorio legislativo, estrictamente por representantes de las bancadas de oposición. A pesar de los múltiples esfuerzos y las intensas negociaciones que se plasmaron, lo único que se logró fue ampliar la duración de la primera sesión del 1° de mayo y que fuese la suerte la que al final de cuentas determinase los resultados.

de la coalición oficialista en su sexta votación, en la cual la fracción del PAC decide votar por el candidato de la fracción del PLN, quedando Luis Paulino Rodríguez electo con los votos de su bancada y los del PAC. Ante este resultado, el legislador con el apoyo de su fracción decide renunciar[212].

La renuncia del legislador Rodríguez conduce a una séptima elección; en ella es nombrado el oficialista Rolando Laclé Castro –diputado por cuarta vez y exministro–.

> *"Rodríguez renunció al cargo de inmediato y tanto él, como su jefe de fracción, Bernal Jiménez, dijeron que preferían estar fuera del Directorio para luchar más libremente como oposicionistas. Lo curioso es que esa batalla la podrían haber dado en mejores condiciones, desde el Directorio, precisamente, como ocurrió en otras ocasiones en que Liberación Nacional ganó la mayoría en la Asamblea Legislativa (...) Tal es el caso de la administración Trejos Fernández, cuando los verdiblancos –PLN– manejaron a su antojo el Congreso y, en muchas ocasiones, le marcaron el rumbo al Presidente de la República. Por ejemplo, cuando, en la Comisión de Hacendarios, le eliminaron el presupuesto a varias embajadas, las cuales, en campaña electoral, el profesor Trejos Fernández había anunciado que eliminaría, como gesto de austeridad. O como cuando le rechazaron varios proyectos de aumento o creación de impuestos. No cabe duda de que el manejo del Directorio es muy conveniente para hacer verdadera oposición. En la 'llanura', los diputados liberacionistas sólo tendrán derecho, ahora, al 'berreo'..."* **(Hernández 2003, p.46)**

En la vicepresidencia resultó electo el libertario Federico Malavassi Calvo, jefe de su fracción; los otros cuatro cargos se los distribuyeron en partes iguales el ML y el PUSC; siendo ocupada la primera secretaría por el libertario Ronaldo Alfaro y la segunda secretaría por la oficialista Liliana Salas.

Aún cuando se podría concebir que la primera elección del Directorio legislativo en el período constitucional 2002-2006 expresa parte de la complejidad del fraccionamiento parlamentario, esta experiencia tiende a ser poco significativa, dada la escasez de interés en las fracciones legislativas por abrir una lucha de posiciones que buscan condicionar la agenda legislativa y la obtención de puestos en el Directorio legislativo.

Es durante la segunda legislatura cuando el nivel de complejidad en las negociaciones parlamentarias expresa las realidades del fraccionamiento parlamentario que enfrenta el período constitucional 2002-2006, dado que las bancadas demuestran abiertamente su

---

[212] Una moción presentada por la fracción oficialista y la del ML, avalada también por la fracción del PAC y PRC, ayudó a desentrañar la elección del presidente del Congreso, la cual estaba matizada por arduas negociaciones, múltiples recesos y reiteradas votaciones e interpretaciones de los procedimientos de elección. La moción –que no fue firmada por la fracción del PLN– permitió en una séptima votación la elección del legislador oficialista Rolando Laclé, apoyado por la coalición PUSC-ML-PRC, sobre el legislador del PAC, Rodrigo Alberto Carazo.

interés en obtener un puesto en el Directorio legislativo, condicionar una agenda de coalición, y modificar el funcionamiento del Parlamento.

III. Disciplina parlamentaria: Talón de Aquiles en la elección del Directorio legislativo 2003

En abril del 2003, se intensifican las relaciones para la elección del Directorio legislativo de la segunda legislatura. A diferencia de la primera elección, varios de los diputados de oposición reconocían el papel estratégico de dichos puestos.

La demanda por obtener los puestos del Directorio legislativo se ampliaba tanto por el interés de la fracción del PLN en articular una coalición frente a los intereses del oficialista, así como por el hecho de que a lo interno de las dos fracciones emergentes se dieron disidencias.

El primer caso se da a lo interno del ML, cuando uno de sus legisladores decide separarse, y posteriormente en el PAC, cuando seis legisladores se retiran por discrepancias internas y forman el denominado Bloque Patriótico Parlamentario *–ver Tabla N ° 10–*.

Es así como el índice de fragmentación parlamentaria registrado para la primera legislatura pasó de un 3,68 a un 4,18; lo cual significa la predominancia de un multipartidismo multipolarizado. Al ampliarse el espectro de fragmentación, también se modifica la capacidad efectiva de oposición, que siguiendo la fórmula expuesta por Altman – Pérez Liñares –ver Gráfico N° 2–, pasa de un 0,723 a un 0,576, reduciendo así las posibilidades de lograr fórmulas consensuadas por la oposición parlamentaria para articular una propuesta alternativa al oficialismo. El oficialismo presenta mayor capacidad de coalición con fracciones de la oposición, pero ninguna de estas coaliciones llega a tener un peso dominante dentro del Congreso[213].

Las negociaciones sobre el Directorio legislativo para legislatura 2003-2004 requieren ser analizadas desde las dinámicas y conflictos internos que se desarrollaron en cada fracción parlamentaria. La elección de las jefaturas de fracción son una combinación de negociaciones secretas, alianzas en ciernes, cobro de facturas políticas y de favores pasados, donde las invitaciones para los almuerzos son los condimentos que aderezan luchas de poder internas en procura de conquistar los votos.

Para comprender dichas dinámicas se deben analizar tres grandes momentos: los procesos internos que vivieron las fracciones para la escogencia de las jefaturas de fracción; el liderazgo que los jefes de fracción electos realizan para la construcción de coaliciones; y la dinámica que se desarrolló durante el momento mismo de la elección

[213] Esta situación significa que tanto la fracción oficialista, como cualquiera de oposición, requiere generar coaliciones para asegurar la viabilidad de sus intereses.

Luchas de poder por la conducción de las fracciones

Mario Redondo, quien había asumido el liderazgo de la fracción oficialista en la primera legislatura, expone meses antes de dejar el puesto su interés de ser reelecto. A pesar de mencionársele como favorito, el 5 de marzo de 2003, durante la elección, tres legisladores deciden retirarle su apoyo. Como resultado, resulta electo el legislador Gerardo González con una votación de 12 contra siete.

Entre las múltiples versiones que se manejaron sobre el retiro de apoyo a Redondo, destaca la que fueron tres legisladores de zonas rurales los que optaron por desarrollar un veto informal por no habérseles nombrado en comisiones estratégicas, excluirlos de misiones parlamentarias a nivel internacional –viajes al exterior– y por no respaldarlos en el aumento de uso de vehículos para los diputados, en sus giras a las comunidades[214].

Para esas fechas se especulaba que el entonces presidente del Congreso, Rolando Laclé, podría reelegirse dado un supuesto apoyo de su bancada. Empero, en los medios de comunicación se argumentaba que Laclé no tenía viabilidad de articular una coalición para asegurarse los votos necesarios. Incluso él mismo dio declaraciones de no tener interés en ser reelecto.

> *"Un diputado socialcristiano que prefirió mantener en reserva su nombre, aseguró que Laclé no tiene ambiente en su propia bancada. A Algunos compañeros les molesta las medidas de austeridad impulsadas por Laclé, como la reducción en la flotilla de vehículos a disposición de los diputados"*[215].

La definición del candidato oficialista a la presidencia legislativa incentiva una intensa lucha de poder, en la cual los legisladores Redondo y Ricardo Toledo entraron en una competencia abierta por encabezar la terna del PUSC.

> *"Ricardo Toledo, quien anunció su postulación, no tendría el respaldo de la bancada debido a su "inmadurez y a su carácter intempestivo'. De ser así, Redondo pasaría a ser la carta oficialista para ocupar la presidencia"*[216].

Para efectos de identificar cuál de los dos legisladores tendría más posibilidades en obtener una coalición que le permitiese ocupar el cargo de presidente legislativo, la fracción oficialista integró una comisión de cinco diputados para sondear las percepciones y posibles respaldos para su papeleta, aunque para ello tuviera que ceder puestos del Directorio legislativo.

---

[214] La Nación, 17 de febrero de 2003, "Arrecia pulso por las jefaturas", el país p. 3A.
[215] Idem op. cit.
[216] Idem op. cit.

El posicionamiento entre ambos aspirantes oficialistas al cargo de la presidencia legislativa, no permitió llegar a un acuerdo en las distintas negociaciones. Una de las opciones que se manejaban a lo interno de la fracción del PUSC era adoptar una rotación en el cargo, en el sentido de que uno de ellos lucharía en la legislatura 2003, y el otro sería postulado en la legislatura 2004.

Tanto Toledo como Redondo argumentaron que ellos optaban por encontrar una fórmula de consenso, sin tener que ir a una elección interna, puesto que ello podría promover roces y divisiones dentro de la fracción. Luego de intensas reuniones y negociaciones, Toledo desiste de sus intereses y Redondo es designado como el candidato del oficialismo para presidir el Congreso.

En la bancada del PLN, la elección del jefe de fracción desató una competencia abierta entre dos de sus legisladores, Luis Ramírez y Bernal Jiménez, cada uno de ellos apoyado por sus respectivos grupos de influencia. Jiménez pretendía ser reelecto como jefe de fracción, mientras que Ramírez le exigía dar oportunidad a otros miembros de la bancada.

La primera votación para la escogencia del jefe de fracción se realizó el 28 de marzo, en la cual se dio un empate a ocho votos, ya que el diputado José Miguel Corrales había decidido no asistir a las reuniones de fracción, debido a diferencias personales con Jiménez, si bien había anunciado que respetaría los lineamientos que se adoptasen por el grupo, siempre y cuando no fueran en contra de sus principios socialdemócratas.

El día 7 de abril, se volvió a votar con idéntico resultado, lo que dejó entrever la fuerte división interna de la bancada, y por ende, la necesidad de identificar un candidato, con la suficiente capacidad de traer unión al grupo[217].

De ahí que tanto Jiménez como Ramírez optaran por retirar sus postulaciones y la fracción decidiera establecer una comisión para identificar un candidato que fuese respaldado por el grupo. Días después surgieron los nombres de Álvaro González y Nuri Garita como los candidatos por consenso como jefe y subjefa de fracción.

Seguidamente, la bancada verdiblanca se dio a la tarea de designar a su papeleta para la presidencia legislativa. A pesar de que para estos puestos no se dio una competencia tan abierta como para la jefatura de fracción, tanto Luis Gerardo Villanueva como Sigifredo Aiza aspiraban a encabezar la papeleta.

Mientras el primero argumentaba contar con 9 o 10 votos a lo interno de la fracción, el segundo no terminaba de confirmar su interés al puesto, aunque aseguraba que un grupo de sus compañeros le solicitaban liderar dicha papeleta. El 23 de abril en reunión de fracción se elije a Villanueva como candidato a la presidencia legislativa por parte del PLN.

---

[217] La Nación, 9 de abril de 2003, el país p. 14A.

La dinámica en el PAC es distinta, puesto que esta fracción llega a la segunda legislatura con una fuerte escisión debida a la separación de seis de sus legisladores, que decidieron se conformar el denominado Bloque Parlamentario Patriótico –BPP–.

Esta separación había exigido a la bancada del PAC volver a redefinir incluso su jefe de fracción, ya que incluso el legislador Humberto Arce, quien ocupaba dicho cargo, había pasado a formar parte del BPP. Es electa entonces la legisladora Marta Zamora.

Así las cosas, el 21 de abril la fracción del PAC define a Epsy Campbell como nueva jefa de fracción para el período 2003-2004, acompañada por el diputado Edwin Patterson en la subjefatura. En la fracción del ML, el legislador Peter Guevara es electo por unanimidad jefe de fracción, elemento coincidente con el PAC y con el BPP.

El proceso de negociación para el Directorio legislativo

Roger Fisher (1996, pp. 197-208) indica que toda negociación interna tiene un impacto importante hacia la negociación externa, puesto que tanto los acuerdos tomados a lo interno como la forma en que son conducidos los debates y conflictos, pueden contribuir al comportamiento que se adopte en la negociación externa.

Para el caso de las fracciones parlamentarias, no se puede obviar que en los procesos de negociación no son actores racionales, ni homogéneos. Al contrario, se da una marcada influencia del liderazgo de quienes las conducen, principalmente del jefe de la bancada, que suelen primar sus intereses particulares y percepciones en cuanto a la satisfacción de los intereses y posiciones del grupo que le dio la plataforma para ser electo, como de sus compañeros de bancada que le objetaban para el puesto.

El jefe de una bancada cuando es electo en medio de tensiones, debe articular sus negociaciones políticas en una especie de mediación entre el sector que le dio el apoyo y quienes le vetaban para el puesto, esto con la intencionalidad de ir articulando puntos de consensos internos que permitan dejar en el pasado las diferencias internas.

Si el jefe de fracción conduce la bancada de acuerdo con sus intereses particulares, pronto se encontrará aislado de sus compañeros parlamentarios y difícilmente podrá encontrar una relación de confianza entre lo que negocie y el comportamiento que siga el resto de la fracción. Si trabaja en función de complacer a quienes le apoyaron con el voto, o en contraposición adopta comportamientos preferenciales con quienes le vetaban para el puesto –como una estrategia de captación de apoyos–, su riesgo tenderá a ser similar al de la búsqueda de sus intereses particulares, ya que quienes se sienten excluidos sentirán menor responsabilidad en apoyar las decisiones de la bancada y actuarán más de una forma libre.

Recapitulando, el proceso de negociación del Directorio legislativo, para la segunda legislatura del período constitucional 2002-2006, tiene como principales condiciones de partida:

- Un proceso de tensión en las elecciones de jefe de fracción de las dos bancadas con mayor cantidad de legisladores.
- La definición de las papeletas para el cargo de la presidencia legislativa a lo interno de las bancadas del PUSC y del PLN, generaron tensiones internas.
- La selección de las jefaturas de fracción, en el resto de las bancadas de oposición se da por aparentes consensos internos. Dos de ellas sufrieron disidencias importantes, siendo en el caso del ML un 16,66% –1 de 6 legisladores–, y en el PAC de un 42,86% –6 de 14 legisladores–.

Para Fisher (1996, p. 200) los buenos resultados en una negociación suelen ser más viables cuando los negociadores entienden a plenitud un problema antes de comprometerse a sí mismos como a sus organizaciones en una solución particular. Esto significa lograr adecuados niveles de relación y comunicación entre las partes negociadoras, así como a lo interno de las bancadas legislativas.

Esta premisa esbozada por Fisher nos lleva dos niveles mayores de complejidad en el proceso parlamentario: (a) por una parte las negociaciones entre las diversas bancadas no han canalizado o al menos transformado adecuadamente las tensiones internas, y (b) en una segunda dimensión parece que la comprensión integral del problema en cuestión no es abordado de forma amplia por las partes.

Sobre el primer aspecto se toma a consideración el panorama interno de la bancada del PUSC, cuyo candidato a la presidencia tenía como interés primordial ser reelecto en la jefatura de fracción. Una situación particular que requiere atención especial, dado que en la praxis legislativa es el jefe de fracción electo –quien asume funciones a partir del 1° de mayo– el responsable de conducir las negociaciones con los otros jefes de fracción electos[218]. Aún cuando la fracción legislativa posee estructuras para la canalización de las negociaciones y adopción de decisiones, en la praxis pueden primar estructuras paralelas, producto de la complejidad del entorno parlamentario, de la falta de representación de las partes más interesadas con aquellos que conducen la negociación, o de las influencias que determinados actores pueden ejercer hacia otras bancadas.

El segundo aspecto tiende a ser quizás un elemento transversal que se destaca en este caso de análisis, puesto que si bien en una primera instancia se da la competencia en torno a la obtención de los puestos del Directorio, existen intereses en condicionar algunos

[218] También es una práctica legislativa conformar una comisión especializada para la negociación de la fórmula del Directorio legislativo, la cual tiende a estar liderada principalmente por el jefe de fracción. En ocasiones esta comisión opera de forma tal que a cada uno de sus miembros se les asigna una bancada legislativa, o bien legisladores estratégicos que pueden ser incorporados a la coalición por negociaciones a partir de agendas basadas en intereses particulares.

aspectos vitales sobre cómo se definirá el ejercicio de ciertas potestades por parte de quienes ostenten dichos cargos. Este último aspecto es un elemento vital que permite ampliar el inventario de ganancias derivado de la negociación y a la generación de mayores alternativas para la construcción de las fórmulas de negociación.

William Zartman (1976) concibe el proceso de negociación como una comprensión integral sobre la existencia de una serie de actores, temas, asuntos, demandas, fases, secuencias, posiciones, conductas y tácticas; aspectos que permiten identificar mejores espacios y dinámicas para la construcción de fórmulas de negociación mutuamente satisfactorias y viables para las partes involucradas.

Zartman (1982, pp. 1-15) parte de que cualquier negociación tiene fases muy bien definidas, por lo menos desde la perspectiva analítica, por lo cual su método como procedimiento práctico y analítico exige dos principios fundamentales: búsqueda constante de nueva evidencia, y un pensamiento crítico para abrirse a un nuevo entendimiento del proceso.

Estos principios se instrumentalizan a partir de los siguientes elementos:

(i). Aprendizaje continuo de las habilidades individuales y grupales.
(ii). Reflexión integrativa de las personalidades –tipos de liderazgo–.
(iii). Proceso de construcción de confianza o aparente confidencialidad entre las partes.

Zartman (1982, pp. 16-119) identifica tres fases fundamentales para la comprensión del proceso de negociación: diagnóstico o prenegociación, momento maduro y construcción de la fórmula.

Diagnóstico o prenegociación

Consiste en la consciencia adquirida por las partes de no poder tomar una decisión por sí mismas, por lo que dependen de la participación e integración de otros actores, que poseen intereses y posiciones que pueden ser antagónicas. Esta dependencia puede derivarse de una necesidad por mitigar o controlar el poder de obstrucción de alguna de las partes, o bien como una estrategia para diluir el coste político de la decisión.

La etapa de prenegociación puede iniciarse con una oferta y culmina con la contraoferta. Los actores son conscientes de que con la propuesta o con la contraoferta no se eliminan las diferencias entre las posiciones e intereses, pero se reconoce que el antagonismo de intereses deberá ser superado mediante el diálogo y la negociación.

Entre las principales características de esta fase sobresale:

- Las partes se reconocen y crean las oportunidades.
- Se reformulan de las percepciones.
- Se promueve la participación de otras partes estratégicas como una vía para mutualizar el problema y diluir su impacto.
- Se decide si se inicia o no un proceso de negociación.

El proceso de prenegociación en la elección del Directorio legislativo, se inicia en el mes de enero de 2003, cuando la bancada del ML anuncia estar anuente a negociar con todos las fracciones legislativas para la integración de un Directorio compartido multipartidista.

En ese sentido, asegura tener plena apertura para seguir con el oficialismo o con la fracción del PLN; pues su interés es mantener una representación en el Directorio, puesto que ello les da una ventaja política, aprendizaje en la función legislativa y acceso a recursos administrativos.

Ante el anuncio planteado por el ML, la fracción del PUSC responde que no descarta una posible negociación, pues la construcción de un Directorio legislativo multipartidista permite responsabilizar a todas las fracciones parlamentarias sobre el mal o buen manejo de la Asamblea Legislativa.

El legislador, Humberto Arce –antes de la escisión del PAC– argumenta que su fracción solo aceptará un puesto a lo interno del Directorio, si se adopta de forma complementaria un verdadero compromiso de reingeniería administrativa al Parlamento.

La exploración de coaliciones en torno al Directorio legislativo, a pesar de haber sido provocada de forma temprana por la fracción del ML, toma fuerza una vez definidos a lo interno de cada fracción sus respectivos candidatos, principalmente para el puesto de Presidente de la Asamblea Legislativa.

La competencia abierta por la búsqueda de un respaldo para la propuesta de parte de la bancada oficialista o de la fracción del PLN –que impulsa la creación de un Directorio de oposición– inicia principalmente a partir de una estrategia de ofrecimiento de puestos a lo interno del Directorio y luego se amplía a las comisiones legislativas estratégicas –por ejemplo la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios–. Este proceso de acercamientos entre bancadas se ve agraviado por una serie de condicionantes como consecuencia de las decisiones internas de cada una de las fracciones, entre ellas:

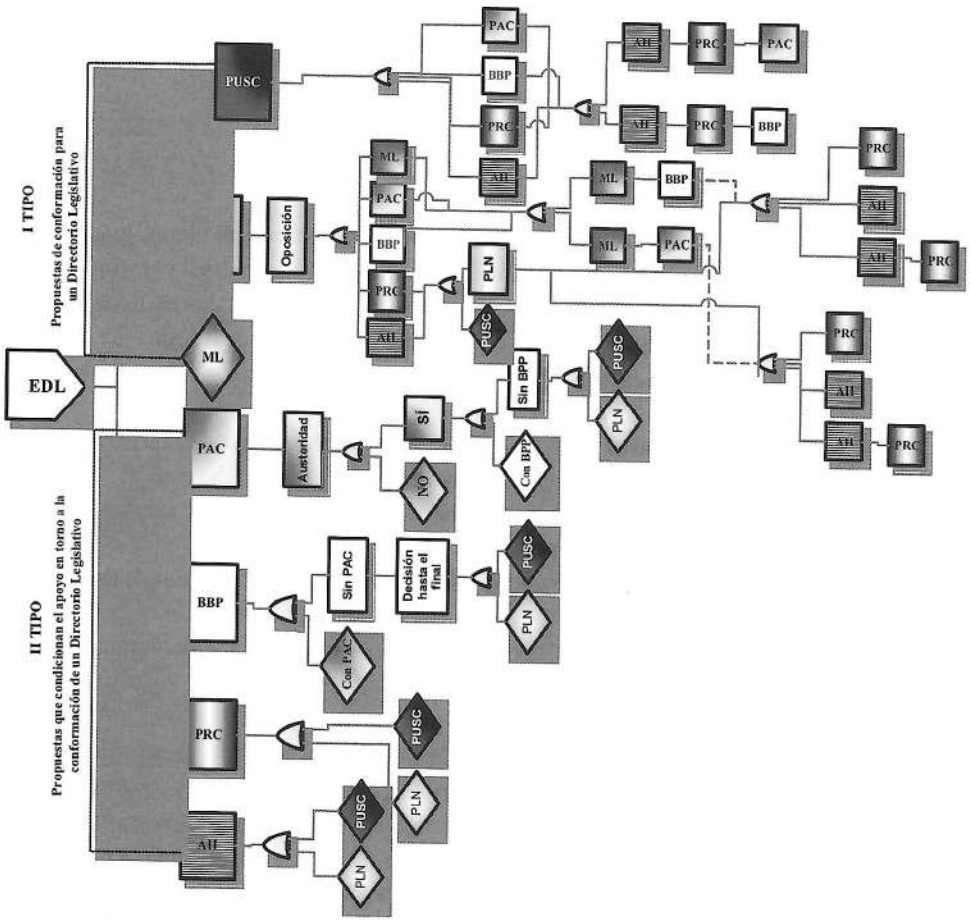
- El ML busca promover un Directorio multipartidista.
- EL PUSC busca una fórmula compartida que le asegure mantener el control sobre el puesto a la presidencia legislativa. A lo interno de la fracción se externa un rechazo a cualquier negociación con el ML –los legisladores Ricardo Toledo y Gloria Valerín, vetan cualquier acercamiento, debido a diferencias ideológicas y roces personales suscitados durante la primera legislatura–.
- Al PLN le interesa constituir un Directorio de oposición; es decir, partir de la exclusión de cualquier participación de la bancada oficialista.
- El PAC deja ver su interés de negociar con aquellas bancadas que se comprometan con un plan de austeridad en el Congreso. No le interesa participar en ninguna coalición donde estén presentes los votos disidentes de su bancada –BPP–.
- El BPP recibe un ofrecimiento de la bancada oficialista en darle un puesto en el Directorio a cambio de sus votos para el cargo de la presidencia. Responde que no le interesa obtener dicho cargo y que esperarán hasta el último momento para tomar su decisión, pues están frente a un conflicto que no les compete.

- Tanto el PRC, como AH –legislador disidente del ML– se encuentran en conversaciones con el oficialismo.

El *Gráfico N° 3* identifica la complejidad del proceso de toma de decisiones a partir de la construcción de un árbol de decisión, señalando a cada uno de los actores por los colores de sus banderas partidarias. Para los casos de AH y BPP, dado que no corresponden a partidos políticos, sino más bien a disidencias legislativas, se utiliza para el primero de ello los colores de la provincia de Heredia de forma tal que no se generen confusiones con el PAC, y para el segundo el color blanco.

Gráfico N° 3

Árbol de decisión para la elección del Directorio legislativo, 2003-2004



Las propuestas en torno al Directorio legislativo se pueden identificar en dos categorías: **(a)** aquellas de quienes proponen una determinada fórmula de consolidación, y **(b)** las de quienes negocian su eventual apoyo sobre las fórmulas planteadas a partir de una agenda específica.

En el primer tipo se encuentran entonces tres propuestas: la del PUSC, que busca una fórmula en la cual mantiene el control del Directorio, pero que además excluye cualquier posibilidad de pactar con el ML; la del PLN, que busca crear una fórmula de oposición, en la cual el oficialismo no tenga participación alguna; y la del ML, cuya fórmula pretende impulsar un Directorio en el cual todas las fracciones tengan representación.

El PUSC y la del PLN entran en una competencia abierta por la búsqueda de votos legislativos, quedando prácticamente desechada desde el inicio la fórmula planteada por el ML.

El segundo tipo tiende a ser negociaciones sobre las fórmulas del PUSC y el PLN, donde destacan la satisfacción de intereses estratégicos particulares –PRC y AH–, intereses específicos y estratégicos tendientes a consolidar propuestas y transformaciones en la agenda e institucionalidad parlamentaria –PAC–, y quienes se sienten ajenos al proceso y por ende esperan hasta el último momento para identificar la conformación de las relaciones de poder y adoptar una posición concreta –BPP–.

Momento maduro de la negociación

Es la etapa cúspide la negociación, en la cual convergen diversas estrategias y tácticas para la consecución de los intereses implicados. En esta fase las partes presionan hacia la creación de una fórmula –vías posibles de solución–, que en sus inicios no necesariamente responde satisfactoriamente a los principios, intereses y necesidades de las partes involucradas. Entre sus principales características se encuentran:

- Se establecen las diversas posiciones sobre los aspectos básicos que debería tener un acuerdo.
- Se identifican las reglas de juego del proceso.
- Es mucho más difícil o costoso empezar una estrategia de retirada, pero se debe contemplar.
- Es mucho más fácil seguir avanzando.
- Avances integrativos para la construcción de la fórmula de situaciones hipotéticas / preguntas específicas.
- Se encuentran los elementos básicos de la fórmula y se articulan de forma estratégica – fragmentación del conflicto–.

Las partes son conscientes de la importancia de llegar a un acuerdo, pero sólo durante el proceso conciben la real importancia de una transigencia en sus actos y sobre todo de la no adopción de posiciones monolíticas en temas no estructurales. La comunicación y relación entre las partes puede no ser la más óptima, pero conforme avanza el proceso se da una toma de conciencia sobre su valor y de la importancia de realizar esfuerzos mutuos para mejorarla, así como entender y tolerar mejor las percepciones involucradas. Es también en esta fase donde se da la posibilidad de un entrabamiento y un no acuerdo, cuando el proceso es manejado de forma errática.

El éxito de ésta etapa requiere la construcción de acuerdos que permitan clarificar normas procedimentales de negociación. Esta definición de las reglas de juego en la negociación, facilita la construcción de acuerdos en aquellos puntos que sean factibles, como la canalización de las tensiones.

Los mecanismos procedimentales son el resultado de las mismas negociaciones. Estos permiten identificar los canales por medio de los cuales se van a mejorar las relaciones entre las partes y estimulan una aparente confianza.

El momento maduro en la elección del Directorio legislativo tiende a expresar una realidad parlamentaria compleja que se deriva del nivel de fraccionamiento, la alta y baja disciplina parlamentaria, la polarización de percepciones y juicios entre bancadas –que toma protagonismo en lugar de la polarización ideológica– y la coherencia a lo interno de las plataformas de coalición articuladas.

Al ser excluido el ML de toda posibilidad de negociación con el PUSC –para cualquiera de los puestos del Directorio legislativo–,entabla conversaciones con el PLN, pues entiende que sus posibilidades de conseguir un puesto en el Directorio desaparecen. La bancada del PUSC negocia los votos de los legisladores José Francisco Salas –AH– y de Carlos Avendaño –PRC–, para sumar así 21 votos.

El apoyo del legislador del PRC a la fórmula del PUSC se condiciona sobre tres aspectos: **(a)** ser el candidato para el cargo de primer prosecretario, **(b)** la creación de una comisión especial que viese temas de niñez y adolescencia, y **(c)** la salvedad de que él no votaría a favor de dicha papeleta para el puesto del vicepresidente legislativo, pues su voto se comprometería con la fórmula de oposición.

Como la coalición de mínima heterogeneidad PUSC-PRC-AH, requiere en la composición de su fórmula el apoyo de ocho votos más, para efectos de ser ganadora, entabla negociaciones con el PAC y el BPP, siendo su principal opción un acuerdo con la primera bancada, puesto que con un supuesto apoyo de la segunda, aún le faltarían dos votos para obtener la mayoría absoluta.

La bancada del PUSC tenía claridad y certeza que aún con una eventual coalición PLN-ML, apenas sumaría 22 votos, y si se les sumaba el apoyo del BPP serían 28 votos, mientras que si lograba una coalición con el PAC –restando el apoyo del BPP–, constituiría un bloque de 30 votos –uno más que la mayoría necesaria–.

La estrategia adoptada por el PAC para negociar sus votos, fue proponer una agenda de austeridad y ética, la cual fue presentada el 24 de abril, 2003[219]. Esta agenda consistió en lo siguiente:

[219] La Nación, 24 de abril de 2003, el país 4A.

- Congelar por un año los viajes de los diputados
- Vender todos los vehículos de la Asamblea Legislativa, excepto el asignado al presidente.
- Excluir el tema agrícola de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos de América.
- Donar el superávit de la Asamblea Legislativa a la deuda interna –cercano a los ¢1.900 millones–.
- Autorizar a los legisladores a un tope de gasto máximo de ¢35.000 mensuales, en teléfono e Internet.
- Eliminar permisos con goce de dietas a parlamentarios que se ausenten por asuntos personales.
- Incorporar principios del Código de Ética del PAC en el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa.
- Trasladar funciones administrativas, financieras y de personal a la Dirección Ejecutiva.
- Aprobar varias iniciativas que pretenden modificar el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, así como la "Ley contra el enriquecimiento ilícito".
- Elaborar una ley que elimine el fuero de improcedibilidad penal de los diputados.
- Impulsar legislación ambiental, de equidad de género y recursos para banca de desarrollo en la agenda parlamentaria.
- Incorporar iniciativas relacionadas con la ética administrativa en la función pública.
- Obtener las presidencias de comisiones legislativas estratégicas, especialmente: Hacendarios, Internacionales, Sociales, Ingreso y Gasto Público y la creación de una comisión especial sobre turismo.

Al conocer las propuestas del PAC, la fracción del PUSC indica que encuentra en ellas diversas coincidencias y ofrecen su compromiso para ejecutar el plan de austeridad en el Congreso, así como impulsar una agenda ética. La bancada del PLN manifiesta compartir algunos de los aspectos, pero que el documento será analizado a lo interno para poder iniciar las negociaciones[220]. Los socialcristianos presentan además su propia agenda nacional de desarrollo como una base para negociar la elección del Directorio legislativo, lo que viene a sumar un nuevo componente en la forma tradicional de negociación parlamentaria, la cual se centraba en intereses particulares y simpatías por actores políticos.

Aunque la propuesta del oficialismo fue presentada a todas las bancadas por el legislador Mario Redondo el 25 de abril de 2003, el mismo diputado indicó que el oficialismo no tenía interés en iniciar negociaciones con la bancada del BPP[221].

[220] La Nación, 25 de abril de 2003, el país 10A.
[221] La Nación, 27 de abril de 2004, el país 12A.

La agenda incluía los planes de reforma al Reglamento de la Asamblea Legislativa, la reforma tributaria, el referéndum, la ley de enriquecimiento ilícito y el compromiso de austeridad en los gastos del Congreso. Además proponía la modernización del Parlamento mediante iniciativas que fortalecieran su papel de control político y el contacto con las comunidades.

La *Tabla N° 26* destaca las principales propuestas impulsadas por la bancada del PAC y las contraofertas dadas por el PUSC y el PLN:

Tabla N° 26
Contrapropuestas del PUSC y el PLN a la agenda del PAC

PROPUESTAS PAC	CONTRAPROPUESTAS	
	PUSC	PLN
Congelar por un año los viajes de los diputados	Permitir viajes con objetivos y programas definidos	Reglamentar los viajes y que una comisión legislativa los evalúe
Vender todos los vehículos del Congreso, excepto el del Presidente	Hacer un estudio de las necesidades de uso por parte de los diputados	Anuentes a la venta de todos los vehículos
Excluir el tema agrícola del Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y Estados Unidos de América	Consultar las diversas posiciones de los sectores	Evaluar posible prejuicio de la medida
Donar el superávit de ¢1.900 millones a la deuda interna	Dejar ¢300 millones para reparaciones urgentes	A favor sin que se descarte posible nuevo edificio

El proceso impulsado por el oficialismo contribuyó a generar un fuerte acercamiento entre su coalición y el PAC, en especial porque los socialcristianos aceptaron prácticamente todas las condiciones, mientras que la fracción del PLN fue muy ambigua en su contrapropuesta[222].

> *"También señalaron que el PAC no respaldaría a ningún partido que le diera cabida al Bloque Patriótico (disidentes del PAC) en una negociación. La negativa del PAC, señalaron, se debe a que una unión con sus excompañeros significaría "legitimarlos" como fracción, situación en la que Acción Ciudadana no participaría. El tema electoral no quedó fuera de las razones. Unirse con el PLN sería entablar una alianza con una fracción que encabeza el exmandatario Óscar Arias, posible rival de Ottón Solís, quien aspiraría a la presidencia de la República en el 2006"*[223].

En las negociaciones con el PUSC participó el excandidato presidencial Ottón Solís, quien argumentó que el PAC no estaría participando en un eventual Directorio junto con el oficialismo, pero que a cambio exigía cumplir la propuesta de austeridad y de legislación.

El 30 de abril, la bancada del PLN confirma a los medios de comunicación la integración de un grupo opositor que completaban el BPP y el ML. Empero, el jefe de los libertarios

[222] La Nación 30 de abril de 2003, el país 4A.
[223] La Nación 30 de abril de 2003, el país "Directorio: PAC cerca del PUSC", 4A.

desmentía que al menos ellos se hubiesen integrado. El pacto que dio forma a la coalición PUSC-PRC-AH-PAC, firmó una agenda de compromisos basados en la propuesta inicial del PAC y en la contraoferta del PUSC, así como por los resultados de las diversas negociaciones que precedieron las propuestas.

La fracción del PUSC se compromete a nombrar a diputados del PAC en las presidencias de las comisiones de Asuntos Sociales, Asuntos Internacionales, Redacción, Mujer, Ingreso y Gasto Público. A cambio, los legisladores del PAC contribuirían con sus votos para que la bancada oficialista obtuviera la presidencia de cinco comisiones. Inclusive mostrándose entre ambas bancadas los votos, para asegurarse el cumplimiento de lo pactado. Los principales aspectos contemplados en el pacto eran:

- El Directorio legislativo entrante se compromete a no nombrar ni a reemplazar funcionarios administrativos.
- Se acuerda donar ¢2.000 millones a la deuda interna.
- Se aceptarán únicamente viajes a encuentros promovidos por organismos internaciones, con los que el Congreso tenga relaciones, y las delegaciones no podrán ser superiores a dos representantes.
- No se otorgarán permisos con goce de dietas a los legisladores que se ausenten por razones personales.
- No se podrá alquilar ningún inmueble.
- Sólo se reconocerá un máximo de ¢65.000 colones mensuales a cada diputado por servicios telefónicos y correo postal.
- Se aprobará un proyecto de ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito.
- No se promoverá la aprobación del Convenio de Obtenciones Vegetales.
- Se impulsará un papel más activo en la fiscalización de la negociación del Tratado de Libre Comercio de Costa Rica con Estados Unidos de América.
- Respetando el principio democrático, el Directorio legislativo impulsará las reformas al Reglamento de la Asamblea Legislativa.

Si bien con la coalición PUSC-PRC-AH-PAC el oficialismo consolida una fórmula ganadora que le permitiría asegurar la mayoría de puestos del Directorio legislativo, a lo interno de su fracción surge la amenaza del posible voto disidente de la legisladora Aida Faingezicht, esposa del segundo vicepresidente de la República, Luis Fishman, a quien el Presidente Abel Pacheco separó de un eventual gobierno suyo tras la primera ronda de votaciones de febrero de 2002.

Ciertamente, Faingezicht inició un proceso de negociación sobre su voto con las bancadas del PUSC y el PLN, a cambio de lograr apoyo para crear en el Congreso una oficina de asistencia social a cargo de su esposo. Ese aparente voto disidente significaría una esperanza para la fórmula de oposición del PLN, puesto que si lograba el respaldo del ML, lograría 29 votos y con ello convertirse en una fórmula ganadora. Para la bancada del PUSC, una eventual disidencia tendría un alto coste, tanto por el fracaso de no colocar a sus candidatos como por el riesgo que enfrentaría el Ejecutivo de relacionarse con una Asamblea

Legislativa controlada por la oposición legislativa, con el consecuente papel marginal de la fracción oficialista sobre los recursos de poder derivados de la institucionalidad informal.

Desde el 21 de abril, Faingezicht ya había instalado en su despacho parlamentario una oficina de atención al público de Luis Fishman, quien aclaró que su traslado se debía para facilitarle el acceso a las personas que acuden a él en busca de asistencia social. Esta situación causó tanto el malestar de legisladores del PAC como de la propia bancada del PUSC, que alegó consistía una intromisión de poderes.

A pesar de la falta de apoyo que la legisladora Faingezicht tenía en su bancada, logró disuadirlos de sus críticas y posiciones contrarias, al iniciar negociaciones con la bancada del PLN. Dejó a sus compañeros de fracción ante una eventual cooperación y apoyo con el asunto de su esposo, o su negativa de darles el voto en la elección del Directorio legislativo. La cercanía de la legisladora con la bancada del PLN para asegurar la elección de un presidente de oposición se estuvo respaldando en un texto por medio del cual se garantizaba el apoyo logístico para el programa de asistencia social que ofrecía la segunda vicepresidencia en su despacho.

> *"Trascendió que el propio Luis Fishman efectuó varios contactos encaminados a sellar un pacto con la oposición. Ante los fuertes rumores sobre esa posible negociación, se consultó el propio miércoles a las 6 p.m. con la diputada –30 de abril–. En ese momento reconoció que a ella el Gobierno y la fracción no le había cumplido en muchos aspectos y que, ante esa situación, siempre había reaccionado con mucha discreción. No obstante dijo que ella era socialcristiana y aseguró que su voto sería para el PUSC"*[224].

Ante esta situación, la bancada del PUSC aceptó llegar a un compromiso con la legisladora, argumentando que ello no contravenía las normas internas del Congreso y tampoco vendría a afectar las relaciones con el Poder Ejecutivo.

La situación que Faingezicht provocó a lo interno de su bancada demostró que aún en el grupo oficialista, más que disciplina parlamentaria, se da una situación de cohesión sustentada en alguna medida por la satisfacción de intereses particulares y no por la obediencia de un liderazgo por parte del Poder Ejecutivo. También hubiese significado para el grupo opositor una posibilidad para redefinir la asimetría de poder a lo interno del Parlamento, desde el control del Directorio legislativo. El comportamiento de la legisladora oficialista identificó como su escenario primario un acuerdo con su bancada, pero además tenía un proceso paralelo con el bloque de oposición y por ende el riesgo de la indisciplina.

La legisladora resalta la necesidad de mantener la cohesión con su grupo, aún cuando ha sido marginada en algunos aspectos. Este manejo del proceso le daba una capacidad de influir y disuadir a sus compañeros de bancada. Su comportamiento respondió a una

[224] La Nación 2 de mayo de 2003, "*Informe presidencial: Esposos Fishman negociaron voto*", el país 4A.

posible estrategia de disuasión que en el lugar de amenazar buscaba una capacidad de influencia en la construcción de las decisiones.

Mientras que la disuasión bajo amenazas consiste en una comunicación distorsionada, unilateral, bajo condicionalidades de lo toma o lo deja, la disuasión por medio de la influencia busca sensibilizar a las contrapartes sobre el costo político, los efectos colaterales y las decisiones vinculantes que se derivan del apoyo o no a una determinada gestión. (Fisher 1996, pp. 221.239)

A partir de Thomas Schelling (1999) la disuasión tiene un sentido más racional cuando se aplica contra quienes están relativamente indefensos y cuenta con una fuerte credibilidad para llevar a cabo una determinada acción. La relación entre la legisladora Faingezicht y su bancada genera un proceso de mutua dependencia, donde ambas partes son conscientes de ello, reduciéndose el conflicto de decisión a la forma de coordinación de una cooperación satisfactoria para ambas partes.

En las relaciones de mutua dependencia la percepción y la comunicación tienden a ser elementos estructurales en su definición, y al respecto la legisladora Faingezicht había dado suficientes insumos para influir en la percepción de sus compañeros de bancada y gozar de credibilidad en un posible voto disidente. Además, había destacado la necesidad de velar por la cohesión interna del grupo. Sus intereses aparecen en el momento justo en que se predice con mayor facilidad la posible coalición PUSC-PRC-AH-PAC, siendo un elemento sorpresa para la bancada oficialista que viene a incidir directamente en la autopercepción de vulnerabilidad.

> *"Si nuestro objetivo no es mantener el statu quo, sino modificarlo, la situación cambia. La diferencia entre amenazas disuasivas en apoyo del statu quo y amenazas impositivas orientadas a cambiarlo, lo cual señaló Schelling una generación atrás, nunca se ha tomado en cuenta de manera adecuada. Esa diferencia de objetivos es de crucial importancia. Es mucho más fácil disuadir de la acción antes de su comienzo que detener la acción en la mitad de su curso. Abstenerse de tomar una decisión es fácil. Tomar la decisión de iniciar un nuevo curso de acción es mucho más difícil".*
> **(Fisher 2002, p. 227)**

Construcción de la fórmula de negociación –adopción de acuerdos–

Zartman (1982) indica que cuando los actores mantienen como objetivo del proceso alcanzar una fórmula de acuerdo, esto les facilita superar cualquier estancamiento o atolladero del proceso. Este mecanismo ayuda a comprender la necesidad de contar con la contraparte para llegar a una toma de decisión que satisfaga principalmente los intereses propios y en alguna medida aceptable, los intereses de la contraparte. Esta fase se destaca por lo siguiente:

- Cómo se deben resolver las disputas, así como cuáles son los márgenes de intercambio básico entre las partes.
- Se solucionan los detalles en una combinación deductiva-inductiva, a través de dos tipos de fórmula:

Distributiva:

- Distribución de beneficios.
- Intercambio entre las partes.
- Es básicamente cuantitativa.

Integrativa

- Cambio una cosa por otra, pero no necesariamente es un intercambio (en ambos sentidos) entre las partes.
- Cambio cualitativo de la posición de cada parte.
- Cambio en las percepciones, juicios y presuposiciones de las partes.

El objetivo de alcanzar una fórmula –o marco de principios– es deseable porque ayuda a conferir estructura y coherencia a un acuerdo en los detalles, facilita la búsqueda de soluciones acerca de los elementos componentes y contribuye a crear una imagen positiva-creativa de la negociación, en lugar de una imagen basada en la concesión y en el compromiso. (Zartman 1982, p. 93)

A pesar de que un proceso de negociación esté conformado por una dinámica integrativa y distributiva, según los puntos específicos de la agenda de negociación, se da una convergencia simultánea de ambos enfoques durante el desarrollo y conclusión del proceso. El reconocimiento de la fórmula, depende para su concretización:

- De la compresión que los actores tienen sobre el conflicto, aunque mantengan diferencias de posiciones e intereses subyacentes, lo relevante es al menos coincidir en la columna vertebral de la dinámica del conflicto.
- De la facilitación e intencionalidad en mejorar las relaciones entre las partes, estimulando una mejor comunicación entre los actores, con el objetivo de clarificar cuáles son los puntos de diferencia. Es necesaria una mutua comprensión de las partes sobre sus intereses, valores primarios y básicos.
- La utilización de criterios que den el carácter de justicia o legalidad a las posiciones propias, de las contrapartes o divisiones intermedias, a partir de criterios objetivos, como por ejemplo informes técnicos.

Algunos de los posibles beneficios generados con la utilización de una fórmula de negociación son:

- impide que la contraparte le aplique un juego de incremento de concesiones, pues se está reiterando el aferrarse a un principio específico y no a una posición.
- se busca que la redacción del borrador final sea tarea conjunta de los actores de decisión implicados.
- se evidencia la viabilidad de los *quid pro quo* –esto por aquello / canjes– y de la descomposición del conflicto en subelementos conflictivos.
- poder inclinar a una parte hacia el acuerdo cuando se está cerca de la culminación de un plazo y no hay tiempo de desarrollar una contrapropuesta.

Dado que en una negociación coexisten elementos distributivos e integrativos en sus diversas fases, es indispensable conocer a profundidad con cuáles recursos de poder cuentan cada una de las partes implicadas[225]. En la elección del Directorio legislativo, la coalición PUSC-PRC-AH-PAC se consolida a partir de un acuerdo –fórmula– bajo los principios de austeridad y ética legislativa, la cual a su vez llevó a concesiones entre las bancadas del PUSC y del PAC basadas en principios y criterios respaldados con argumentos técnicos.

Empero, la cohesión y disciplina de la coalición sólo funcionó para la definición del presidente legislativo. El elemento sorpresa se debió al retiro del legislador Edwin Patterson del plenario legislativo, en protesta por la forma en que su partido negoció con la agrupación oficialista los puestos del Directorio legislativo.

> *"Teniendo mi provincia problemas tan graves, mejor no me quedaba en este juego de política", fue una de las razones que esgrimió.*
> *Poco después contó que no estaba de acuerdo en cómo se manejó la alianza de su partido con el oficialismo. "Lo hicieron todo muy a puerta cerrada", acotó.*
> *Sostuvo que a regañadientes votó con su fracción por el puesto de la presidencia del Directorio, pero después no aguantó.*
> *Esto sólo lo comentó con sus dos asesores, quienes –según dijo– le recomendaron no irse.*
> *"Pero yo no podía quedarme. Yo no aspiro a puestos: soy leal con lo que siento", justificó"*[226].

Esta situación evidenció la fragilidad en la disciplina interna de la bancada del PAC, y por ende la desestabilización escalonada en la coalición oficialista. Entorno que además le permitía al bloque opositor, encabezado por la fracción del PLN, un nuevo margen de maniobra para influenciar en la composición del Directorio legislativo.

---

[225] *"Power is not all in determining the outcome of negotiation. If it were, the structural dilemma –whereby the weak negotiate with the strong and gain favorable (even asymmetrically favorable) outcome – would not exist. Yet the structural dilemma is an interesting analytical problem, since many negotiations involve asymmetries that require explanation. Some of these can be artificially eliminated by manipulating definitions of power. Thus, the standard behavioral definition of power as that ability to move a party in an intended direction brooks no dilemma, since it is conclusionary or outcome-directed; the existence of power is proved by outcome and therefore the most powerful must always win, because the winner is always most powerful, that is, most able to move the other party".* **(Zartman 1999, p. 291)**

[226] La Nación 2 de mayo de 2003, "*Patterson rompió juego político en el Congreso*", el país, p. 2A

En el momento en que el plenario legislativo se disponía a celebrar la votación para el cargo de vicepresidente de la Asamblea Legislativa, además de percibirse la ausencia del legislador Patterson, también se encuentra ausente el legislador Rodrigo Alberto Carazo, con lo cual la coalición oficialista contaba sólo con 27 votos. El presidente legislativo Rolando Laclé, procede a solicitar la apertura de las puertas para la incorporación del diputado Carazo, acción que inmediatamente genera el rechazo de los legisladores del PLN, ML y BPP, quienes amenazan con retirarse del plenario y con ello suspender la sesión por falta de quórum.

Ante esta reacción, el presidente legislativo no tiene más opción que continuar el proceso con las puertas cerradas y sin el voto de Carazo. El momento de oportunidad fue reconocido inmediatamente por los legisladores del bloque de oposición PLN-ML-BPP, que aprovechan la coyuntura para impulsar la candidatura del legislador del ML, Federico Malavassi. El resultado de la votación, desequilibra los planes del oficialismo, quedando electo Malavassi con 28 votos, frente a la legisladora oficialista Gloria Valerín, con 27 votos –quien se especulaba que la bancada oficialista la había incorporado a la terna para mitigar el riesgo de un posible indisciplina de ella durante la elección–.

El resultado de la votación evidenció que el legislador del PRC, Carlos Avendaño, no cumplió su insinuación de apoyar el bloque de oposición, sea porque nunca tuvo el interés de hacerlo, o porque decidió no asumir el coste político de dicha acción, al saber que su voto no era determinante en el proceso. Ya para la elección del cargo para la primera secretaría, el diputado Carazo se había reincorporado al plenario legislativo, la bancada del PAC intentaba localizar al legislador Patterson, y los recesos legislativos evidenciaban la preocupación oficialista y la necesidad de ganar tiempo en el proceso.

Con la modificación de la asistencia total de legisladores –56 legisladores presentes– se predecía un empate técnico entre ambas coaliciones –28 votos para cada una de ellas–, lo cual se traduciría en un posicionamiento o la apertura de un espacio de negociación, que permitiera salir del entrabamiento. Valerín fue a quien el oficialismo postuló para el cargo de primera secretaría, en contra del legislador del PLN, Paulino Rodríguez. La elección de este cargo requirió de cuatro votaciones para que las partes consintieran dejar el asunto al azar, siendo una moneda la que le daría el gane a Valerín.

La elección de la segunda secretaría se dio entre el legislador oficialista Francisco Sanchún y la legisladora Elvia Navarro del BPP. Al igual que en la elección pasada, se necesitaron cuatro votaciones y el azar para darle el triunfo a Sanchún. La elección para el cargo de la primera prosecretaría toma un curso de acción diferente, cuando el legislador del BPP, Juan José Vargas decide votar por la fórmula oficialista, asegurando el gane del legislador Carlos Avendaño, del PRC, frente a la candidata de la oposición y compañera del BPP, la legisladora Elvia Navarro.

El factor sorpresa siguió presente, durante la elección de la segunda prosecretaría, cuando la legisladora del PLN, Joyce Zurcher, decide retirarse del plenario y con ello debilitar la candidatura del legislador del ML, Carlos Salazar, quien disputaba el puesto contra la

legisladora oficialista Rocío Ulloa. De esta forma, la bancada oficialista obtuvo un amplio control del Directorio legislativo, especialmente en los puestos estratégicos con voto como lo son la presidencia y las dos secretarías.

Sobre los otros tres puestos, se perdió el control de la vicepresidencia legislativa, en la primera prosecretaría queda electa una persona cercana al oficialismo, y la segunda prosecretaría queda bajo el control de la bancada oficialista. Esta composición a lo interno del Directorio legislativo le significaba a la bancada del PUSC un actor externo que eventualmente estaría controlando y fiscalizando el funcionamiento de este cuerpo directivo, así como el cuidado de evitar salidas internacionales o ausencias del presidente en momentos estratégicos de la agenda parlamentaria.

IV. Coherencia e indisciplina parlamentaria: poder de disuasión o veto de censura

Los hechos ocurridos durante la elección del Directorio de la Asamblea Legislativa, durante la segunda legislatura de la administración Pacheco de la Espriella, viene a destacar una serie de elementos que si bien han estado presentes en la dinámica parlamentaria, se hacen notar cuando se da un Parlamento con mayor fragmentación interna.

Aunque pareciera más que obvio, a partir del presente caso se desprende que a mayor fragmentación parlamentaria, más capacidad de amplificación de los intereses particulares, como se demuestra en la habilidad que tiene un voto en inclinar la composición de relaciones de poder, especialmente cuando las bancadas mayoritarias han definido sus preferencias de decisión y el costo político del apoyo o no, se siente con mayor fuerza.

Desde el presente estudio, se identifican dos expresiones de la fragmentación parlamentaria. En una primera instancia la estrictamente generada por los resultados del proceso electoral, y que puede tener transformaciones, según se den escisiones a lo interno de las bancadas, y en una segunda instancia, una fragmentación coyuntural generada por la falta de coherencia a lo interno de una bancada o coalición.

Este segundo tipo de fragmentación que se da en coyunturas específicas se puede externar por una determinada inconformidad en el procedimiento de negociación, o por los resultados de los acuerdos consensuados entre las partes. Esta situación viene a introducir una dependencia entre coherencia y disciplina parlamentaria, entendiendo por el primer concepto la capacidad de una bancada o coalición para mantener un acuerdo y cumplirlo en cuestiones estratégicas, mientras que el segundo hace referencia a la capacidad de una fracción en votar en un mismo sentido. (Tsebelis 2002)

Pero, cuando un legislador decide votar en sentido contrario al de su bancada, surge la interrogante de si es producto de una indisciplina parlamentaria o será entonces falta de cohesión a lo interno de la fracción. Cuando los legisladores votan en el mismo sentido, existe una absoluta cohesión en la bancada y son disciplinados.

Ames (2000, p. 33) señalaba que los diputados de un partido pueden votar juntos porque comparten creencias comunes acerca de un tema, porque sus grupos de electores son similares o porque participan en algún tipo de camarillismo o de alianza política. Por tanto, se da una coherencia cuando existe una concordancia de las preferencias de los miembros de la bancada sobre asuntos estratégicos, pero ello depende a su vez del tipo de incentivos individuales y colectivos de una fracción legislativa, así como a los niveles de polarización interna que se puedan dar.

Estas polarizaciones internas se pueden dar por diferencias ideológicas sobre aspectos de la agenda, premiar el interés nacional sobre el local o viceversa, las relaciones humanas a lo interno del grupo, el déficit de liderazgos aglutinadores o una sobreoferta de liderazgos, vinculaciones de la bancada con el electorado y grupos sociales, la influencia de una determinada autoridad o autoridades del partido sobre los parlamentarios, entre otros. Todos, aspectos que contribuyen a la difuminación de la coherencia interna y, por ende, a un mayor riesgo para mantener la coherencia entre el comportamiento de la bancada y lo pactado en una determinada coalición.

Empero, no en todas las situaciones en que se dan relaciones de indisciplina parlamentaria, implica la existencia de problemas de coherencia, pero cuando se da un déficit de esta última se da una vinculación estrecha con la indisciplina parlamentaria. Cuando un legislador no está de acuerdo con un determinado asunto, puede adoptar una posición aislada o minoritaria con derecho a voto reservado, pero cuando acepta la imposición de los intereses colectivos sobre los personales y luego cambia su postura, se está ante un problema de indisciplina que además expone un déficit de cohesión en la bancada.

Si bien la elección del Directorio legislativo es un proceso de decisión en un entorno en el cual se destaca el nivel de fragmentación, disciplina y cohesión parlamentaria, es importante señalar cuáles son los incentivos formales e informales para ser o no una bancada disciplinada, que por cierto tienen sus matices si se parte de una bancada oficialista o de oposición a partir del liderazgo informal que pueda generar el Poder Ejecutivo:

- ¿Existen procedimientos internos en la fracción que analizan y contemplan la indisciplina –censuras o castigos–?
- ¿Existen posibilidades para consolidar la carrera política a lo interno del partido o fuera de él?
- ¿Cuáles son los incentivos individuales para optar por actitudes de indisciplina, son estos suficientes para convertirse en una disidencia?
- ¿Cuáles son los lazos entre el legislador con su electorado?
- ¿Cuáles son los lazos entre el legislador y los grupos de presión?
- ¿Cuáles son los lazos entre el legislador y sus compañeros de bancada?
- ¿Existe una posición ideológica antagónica a lo interno de la bancada?
- ¿Cuáles son las modificaciones del *statu quo*, aspiradas por el legislador que opta por ser disidente?

Además de estos aspectos, existen muchos otros que dependen de las realidades concretas de los sistemas electoral y político, como la capacidad de reelección legislativa, el tipo de fórmula electoral, entre otros.

Una acción indisciplinada por parte de un legislador tiene como ejes dinamizadores una serie de motivos y la sensación de autonomía para hacerlo, sea por cuestiones ideológicas, determinadas preferencias, un cálculo en su carrera política, y obediencia o desobediencia hacia las autoridades externas –sean del partido, Poder Ejecutivo u otro tipo–. Se deben considerar al menos dos aspectos que contribuyen a la indisciplina del legislador: su percepción en la estructura del partido y la oferta disidente en el Parlamento. Sobre el primer aspecto, cuando el legislador posee una alta percepción de necesidad del partido esto contribuye a generar una mayor obediencia, pero cuando su percepción de necesidad es baja, su lealtad será sólo después de obtener una compensación adecuada –satisfacción de sus intereses particulares o sectoriales–. (Ames 2000, pp. 15-60)

En cuanto a la oferta disidente, se entiende por ésta la tolerancia de la institucionalidad parlamentaria y quienes la operan hacia los jugadores independientes, lo cual puede significar una necesidad vital para la construcción de acuerdos cuando más fragmentado se encuentra el Parlamento –una fuerte cohesión interna de las bancadas que se ubican en una amplia polarización ideológica, son realidades que dificultan la construcción de coaliciones coyunturales y estructurales–. Cuando las acciones de los líderes de un determinado partido –sean externos o internos de la bancada– dependen del apoyo de sus legisladores, sobre una base de caso por caso, se da entonces un *sistema de partidos condicionados*, en donde la influencia fluye de abajo hacia arriba.

Por el contrario, un *sistema de partidos no condicionados* sería aquél en que la influencia fluye de arriba hacia abajo, donde los líderes de los partidos tienen el poder de persuadir a sus miembros para seguir las recomendación del voto. A mayor fragmentación parlamentaria es más probable que se den ambos sistemas, según los niveles de institucionalización y liderazgos internos de cada partido.

En la coalición generada por el PUSC-PRC-AH-PAC, se enfrentaron a diversos puntos críticos, siendo quizás el primero de ellos la adecuada incorporación de la bancada del PAC a la fórmula. La posibilidad del voto disidente de la legisladora Aida Faingezicht, generó un peligro para la estabilidad de esta coalición. Por último, el retiro del legislador Edwin Patterson, fue el factor que vino a desestabilizar la coalición al perder un puesto, dejando la elección de dos cargos a la suerte.

La posible disidencia coyuntural de la legisladora oficialista, el retiro del diputado Patterson y los votos disidencias en el bloque opositor, demuestran la vulnerabilidad de los acuerdos por la falta de coherencia y disciplina parlamentaria. Esto identifica que la indisciplina parlamentaria tiene una doble naturaleza, ya sea cuando se recurre antes o durante la toma de decisión. En el primero de los casos se busca disuadir a través de ella, y en el segundo la censura ante una determinada forma de proceder.

El vínculo entre cohesión y disciplina parlamentaria pareciera tener como condicionalidad la satisfacción de los intereses y principios particulares versus los intereses y principios de la bancada. Ejemplo de ello, fue la actitud de Patterson, quien manifestó su censura en la forma en que se había manejado las cosas, además de hacer hincapié en los problemas de su comunidad, a pesar de que el acuerdo entablado por su bancada se orientaba a buscar respuestas a varios de los problemas nacionales.

El hecho de que Juan José Vargas decidiera apoyar la coalición oficialista –por afinidad al legislador del PRC o por cualquier otro interés–, dejó patente la débil unidad interna del BPP. La legisladora del PLN, Joyce Zurcher, se retira del plenario legislativo, debilitando la coalición impulsada por su bancada, y con la ausencia de su voto se pasa de una relación de poder simétrica a una asimétrica, en beneficio directo de la coalición oficialista, sea por su cansancio en la lentitud del proceso electoral, o bien un rechazo subyacente para que eventualmente –según el azar– el ML obtuviese un segundo puesto en el Directorio legislativo.

En la dinámica parlamentaria, aún cuando existe la certidumbre absoluta sobre un posible acontecimiento, la realidad introduce nuevos elementos de incertidumbre que desestabilizan las estrategias planteadas, donde la comunicación continua entre las partes y las percepciones creadas son condicionalidades relevantes para el monitoreo de los posibles acuerdos.

Un ejemplo claro de la influencia de la incertidumbre en condiciones de aparente certidumbre fue que, a pesar de un posicionamiento radical entre la coalición oficialista y la coalición de oposición, éstas entablaron una negociación que permitió generar una *coalición de procedimiento* por medio de la cual se concibieron las reglas de juego para dirimir el conflicto, manteniendo ambos grupos coherencia y disciplina.

El proceso de elección del Directorio legislativo evidenció además la capacidad de manejo y control entre los conflictos internos versus los conflictos externos. En la fracción oficialista, la conflictividad interna se manejó antes del proceso de decisión, permitiendo la adopción de las medidas correctivas necesarias. En la bancada del PUSC se marginó el impacto entre una y otra esfera, llevando a un coste político traducido en la pérdida de un puesto en el Directorio legislativo, y luego en la imagen que esa bancada proyectó a la ciudadanía a través de los medios de comunicación.

A partir del estudio de la elección del Directorio legislativo, puede surgir la afirmación de que a mayor multiplicidad de actores en el escenario parlamentaria, con derechos formales e informales al veto, se dificulta toda acción que signifique un movimiento para alejarse del statu quo. También se da un fenómeno en los diputados de rebelarse contra los deseos de los líderes de su partido.

CAPÍTULO VI

Elección del Contralor General de la República

Durante la administración Figueres Olsen (1994-1998), corresponde al Poder Legislativo por mandato constitucional designar a los nuevos Contralor y Subcontralor General de la República, mandatos con una duración de ocho años.

Dicha elección, que se llevó a cabo en 1996, se caracterizaría por las intensas fricciones entre el Ejecutivo y su fracción en contra de la principal bancada de oposición, la del Partido Unidad Social Cristiana.

A diferencia de la administración Calderón Fournier (1990-1994), cuando se nombra un Contralor tras la renuncia de quien ejercía el cargo, en esta ocasión el debate en torno a la elección se da en un contexto en el cual el Ejecutivo no tiene una mayoría simple. Si bien en un inicio cuenta con los votos necesarios para imponer a sus candidatos, todo se complica cuando la oposición se vale del rompimiento del quórum y del uso de la palabra como facultades reglamentarias para asegurar el no sometimiento del asunto a votación.

De esta manera, la fracción del PUSC impide la toma de decisiones a partir del uso de recursos de veto informal, con lo cual gana tiempo suficiente para persuadir al Ejecutivo de modificar sus posiciones, llevándolo a renunciar a sus posturas iniciales y a crear condiciones para un aparente proceso de negociación, tendiente a lograr un mínimo margen de entendimiento y con ello asegurar que la principal fracción de oposición no obstruya el accionar de la Asamblea Legislativa.

> *"(...) En medio de una crisis política el Presidente de la República no debe abandonar el país, en medio de una crisis política el Presidente de la República tiene la responsabilidad, la obligación de estar en el país para encontrarle salida a esa crisis, la crisis de gobernabilidad de que tanto han hablado, es una crisis de gobernabilidad interna del Gobierno, es una crisis de incapacidad de gobernar, es una crisis de incapacidad de concertar, es una crisis de incapacidad de poner orden o al menos de conciliar a esas fuerzas diversas encontradas, antagónicas que se mueven al interior de la Fracción de Gobierno y que lo que hacen es serruchar el piso recíprocamente, bajar la tabla en vez de buscar la conciliación, en vez de buscar el entendimiento.*
>
> *Por favor, señores diputados de Liberación Nacional, paren sus rencillas, busquen el consenso interno, que aquí estamos nosotros, con los brazos*

abiertos, don Juan Luis (Jiménez Succar), *para acogerlos como siempre, como amigos, para decirles que por el bien de Costa Rica estamos dispuestos a negociar, estamos dispuestos a conversar, estamos dispuestos a entendernos, don Juan Luis, con esos maravillosos muchachos del "grupo maicero", con don Wálter Coto, con el mismo don Antonio Álvarez estamos dispuestos a hablar, a entendernos y a conversar, pero primero pongan orden en la casa; cuando la casa de ustedes esté en orden, nosotros podremos conversar y abrazarnos como buenos costarricenses".* ***(Intervención del Dip. Constantino Urcuyo, acta de la sesión del plenario legislativo N° 24, celebrada el miércoles 12 de junio, 1999; pp. 14-15)***

El resultado de la elección, el 13 de junio de 1996, evidencia fuertes roces a lo interno de la bancada oficialista, que decide votar por un candidato fuera del arreglo acordado con la oposición, es decir por el legislador Francisco Antonio Pacheco como Contralor General y por Luis Fernando Vargas como Subcontralor. Sin embargo un acuerdo a la sombra entre el presidente de la Asamblea Legislativa, Walter Coto, la bancada del PUSC y otros legisladores minoritarios, así como el retiro de algunos legisladores de la fracción del PLN en el momento de la votación, permite el triunfo de Luis Fernando Vargas y de Jorge Corrales, ambos en contra de los intereses del Ejecutivo.

Tres legisladores oficialistas desacatan la disciplina exigida por el Ejecutivo: Walter Coto, quien alega existía un acuerdo entre el Ejecutivo y la oposición donde él intervino y dio en garantía su palabra, la cual debía de cumplir. El segundo, Edelberto Castiblanco, decide apoyar la fórmula de oposición por su no simpatía hacia su compañero de bancada, Francisco Antonio Pacheco. Por último, Luis Martínez, quien decide retirarse del plenario legislativo durante la votación, pues su candidatura fue frenada por el Ejecutivo, que argumenta la necesidad de un candidato externo a la bancada y posteriormente impone el nombre de Pacheco.

I. Dinámica institucional para el proceso de elección

La Contraloría General de la República es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública, y tiene absoluta independencia funcional y administrativa en el desempeño de sus labores.

Está a cargo de un Contralor y un Subcontralor, nombrados por la Asamblea Legislativa dos años después de haberse iniciado el período presidencial, para un término de ocho años; pueden ser reelectos indefinidamente, y gozan de las inmunidades y prerrogativas de los miembros de los Supremos Poderes. La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República –Ley 7428– establece en su artículo 38 las siguientes relaciones de jerarquía:

- El Contralor General de la República y el Subcontralor General de la República son, en su orden, los superiores jerárquicos de la Contraloría General de la República.

- El Subcontralor será subordinado del Contralor y lo reemplazará en sus ausencias, con sus mismas atribuciones. Para presumir ese reemplazo bastará su actuación.
- El Subcontralor será el colaborador inmediato del Contralor, en la planificación, organización, dirección y control de la institución, así como en la formulación de sus políticas.
- El Subcontralor desempeñará, transitoria o permanentemente, las funciones que le delegue el Contralor.
- El Subcontralor desempeñará, además, las funciones y tareas que le atribuyan los reglamentos de organización, siempre bajo la subordinación del Contralor.

El Contralor y Subcontralor responden ante la Asamblea Legislativa por el cumplimiento de sus funciones y pueden ser removidos por ella, mediante votación no menor de las dos terceras partes del total de sus miembros, si en el expediente creado al efecto se les comprobare ineptitud o procederes incorrectos (Constitución Política, Art. 183). Son deberes y atribuciones de la Contraloría (Constitución Política, art. 184):

(a) Fiscalizar la ejecución y liquidación de lo presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República. No se emitirá ninguna orden de pago contra los fondos del Estado sino cuando el gasto respectivo haya sido visado por la Contraloría; ni constituirá obligación para el Estado lo que no haya sido refrendada por ella.
(b) Examinar, aprobar o improbar los presupuestos de las municipalidades e instituciones autónomas, y fiscalizar su ejecución y liquidación.
(c) Enviar anualmente a la Asamblea Legislativa, en su primera sesión ordinaria, una memoria del movimiento correspondiente al año económico anterior, con detalles de las labores del Contralor y exposición de las opiniones y sugestiones que éste considere necesarias para el mejor manejo de los fondos públicos.
(d) Examinar, glosar y fenecer las cuentas de las instituciones del Estado y de los funcionarios públicos.
(e) Las demás que la Constitución Política o las leyes le asignen.

Según el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, en su artículo 98, se establece que las resoluciones de este ente serán por mayoría absoluta de votos presentes, excepto en los casos en que la Constitución Política o dicho Reglamento exijan una votación mayor.

El nombramiento del Contralor y el Subcontralor se rige por los artículos 201 y 202 del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, mismo proceso que se aplica para otros nombramientos como el caso de los Magistrados y de los miembros del Directorio legislativo. Toda elección deberá hacerse por papeletas que contengan los nombres y apellidos de los respectivos candidatos, las cuales no serán firmadas por los votantes. La Secretaría, antes de proceder al escrutinio contará el número de papeletas para verificar si coincide con el número de votantes. Hecho el escrutinio por el Directorio, la Secretaría anunciará a la Asamblea el resultado, y el presidente expresará quién o quiénes han sido elegidos.

Para que haya elección se necesita la mayoría absoluta de los votos presentes. El voto del diputado que dejare de elegir o que se retirare cuando se estuviere verificando la elección, se sumará a favor de quien hubiere obtenido el mayor número de votos; pero si resultare empate la votación y si repetida diere el mismo resultado, entonces la suerte decidirá a qué personas se adjudican los votos de los que se ausentaren o hubieren dejado de elegir. (Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, artículo 201)

Cuando no hubiere mayoría absoluta, se repetirá la votación entre los que hubiesen obtenido uno o más votos; y si la repetición diere el mismo resultado, se hará la elección por tercera vez, solamente entre los que hubiesen obtenido, por lo menos, diez votos. En caso de empate se repetirá la votación, y si diere el mismo resultado, decidirá la suerte. (Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, artículo 202)

Para ser electo Contralor o Subcontralor de la República se requiere cumplir con los siguientes requisitos:

(a) ser costarricense por nacimiento o por naturalización, con diez años de residencia en el país después de obtenida la nacionalidad y ser ciudadano en ejercicio,
(b) ser mayor de 35 años y
(c) ser de reconocida honorabilidad. (Ley 7428, Art. 39)

Asimismo, no podrán ser nombrados en ambos cargos quienes sean:

(a) cónyuge del Contralor General o del Subcontralor,
(b) parientes entre sí en la línea directa o en la colateral hasta el cuarto grado inclusive, o con vínculo civil por afinidad, hasta el cuarto grado, inclusive,
(c) parientes del Presidente de la República, de los Vicepresidentes de la República y de los ministros, hasta el cuarto grado inclusive, o con vínculo civil por afinidad hasta el mismo grado

La violación de estos impedimentos causará la nulidad absoluta del nombramiento. (Ley 7428, art. 40)

II. Fragmentación parlamentaria en la elección del Contralor General: entorno institucional

Las elecciones de 1994 dejaron como vencedor al candidato presidencial del PLN, José María Figueres Olsen por un total de 739.339 votos válidos. En el ámbito legislativo, los liberacionistas obtuvieron 28 escaños gracias a los 658.258 votos válidos. Los resultados le negaron a la bancada oficialista mantener la tendencia de las últimas tres administraciones, contar con una mayoría simple en la Asamblea Legislativa.

A pesar de esta situación, el oficialismo mantiene un relativo control en la toma de decisiones, al menos en escenarios en los cuales se presente la ausencia de legisladores de oposición y en votaciones que requieran de una mayoría simple –la mitad de los presentes más uno–, pues bajo estas condiciones su bancada se convierte automáticamente en una mayoría simple, sin necesidad de coaliciones o negociaciones políticas. Además, en aquellas ocasiones en que el plenario contara con la totalidad de sus miembros, el Ejecutivo siempre contaría con la posibidad de seducir a un legislador de oposición para obtener su voto 29 y con ello imponerse.

Para efectos de comprender el valor del nivel de fragmentación partidaria en la Asamblea Legislativa durante la administración Figueres Olsen, se recurre al Índice Laakso-Taagepera, cuya aplicación refleja un resultado de un 2,296; es decir, un sistema que aún básicamente se encuentra en una relación de poder bipartidista. Esta misma realidad presentada en términos porcentuales, significa que la fracción oficialista controla el 49 por cienro de las curules, y la del PUSC el 43,85 por ciento.

Por tanto, no es de extrañar que la bancada oficialista tuviese la capacidad de control en los puestos legislativos estratégicos, caso del Directorio Legislativo, e influir en la composición y dirección de las comisiones permanentes, especiales, plenas y las especiales de investigación.

El Índice Altman & Pérez – Liñán cuyo cálculo faculta la comprensión de la capacidad de oposición efectiva, al ser aplicado da como resultado un 0,777, cuando el valor supera a 1 significa que la oposición tiene más poder y capacidad de control que la fracción oficialista.

El poder de la oposición no implica mayor cantidad de bancadas legislativas –mayor nivel de fragmentación–, sino más bien la correlación de tamaños entre las bancadas legislativas de oposición con respecto al contingente legislativo oficialista y el número de las curules. Es durante la administración Figueres Olsen cuando se pone a prueba la capacidad de construcción de consensos entre las bancadas del PLN y del PUSC para la toma de decisiones que requiere de mayorías calificadas, una coalición capaz de articular dos terceras partes de los escaños legislativos.

Considerar la dinámica legislativa a partir de un escenario en el cual el Ejecutivo no cuenta con una mayoría simple, podría llevar a considerar que es bajo este tipo de esquema cuando se pone a prueba el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa; es decir, se empieza a ejercitar el diseño institucional parlamentaria tanto para la toma de decisiones como para la praxis de los vetos formales e informales –ejemplo de estos últimos son las presentaciones de mociones, ampliar el uso de la palabras o el rompimiento del quórum por razones estratégicas de oportunidad, entre otros–.

Si se parte del criterio de que dicho Reglamento fue fraguado a partir de una realidad propia de las dinámicas del poder bipartidistas, sería de esperar que en procesos de

entrabamiento legislativo éste ofrezca, ya sea de forma formal o informal, los portillos necesarios para salir del *impasse*, o bien genere los incentivos para promover un consenso o fórmula mínima de entendimiento entre las partes.

Asimismo, independientemente de la concepción y definición del Reglamento Interno bajo una lógica bipartidista, la realidad política de la Asamblea Legislativa ha marcado un estilo de gestión amparado en una institucionalidad informal que se ha supeditado sobre la institucionalidad formal del Parlamento. En el momento en que el Ejecutivo pierde o cede ante aquellos factores de poder que le permitían premiar la institucionalidad informal sobre la formal, la Asamblea Legislativa se encuentra ante la posibilidad histórica de experimentar y utilizar su institucionalidad formal.

Karpinski (1989, p. 285) señala que el fortalecimiento de los partidos políticos en un esquema de relación bipartidista trajo consigo un debilitamiento del Parlamento, en términos de que ya no es posible considerarlo como un órgano constitucional independiente en el sentido clásico.

> *"(...) la disciplina de partido es otra circunstancia que ha contribuido a romper el esquema clásico del equilibrio de los Poderes. Esa disciplina de partido se extiende desde el Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, produciéndose una sola voluntad partidaria para el manejo de ambos Poderes. De este modo el Presidente de la República que, salvo contadas excepciones, domina el Partido que lo eligió, domina también, a través de la disciplina de partido, a los Diputados electos por éste. Y si, como es frecuente, el partido victorioso en la elección presidencial tiene mayoría en la Asamblea Legislativa, ésta puede llegar a convertirse en un departamento más del Poder Ejecutivo".* **(Karpinski et al 1989, p. 320)**

Como en la práctica es muy difícil superar esta sumisión del Poder Legislativo al Presidente de la República –dado que la institucionalidad informal derivada de la disciplina de partido genera fuertes conexiones y un complejo sistema de incentivos hacia la bancada oficialista, para que siga las órdenes del Ejecutivo–, en el ejercicio del poder se ha hecho necesario complementar al principio formal de separación de poderes el de la correlación entre el Gobierno y la oposición política parlamentaria, a partir del diálogo y la obstrucción en la construcción de las decisiones políticas.

Karpinski (1989, p. 321) agrega que un mecanismo que puede contribuir al respeto de la voluntad popular y la del Estado es el consenso partidista, el cual implica tomar las grandes decisiones legislativas por vía del diálogo y la transigencia. Implica reconocer que la consulta no ha de ser una concesión graciosa o facultativa, sino un deber del ejercicio del gobierno, *"porque sólo así es como una consulta reglada, el co-gobierno no se convierte en contubernio o cambio de concesiones graciosas a los diputados, o de favoritismos a los partidos"*.

"Señala certeramente el expresidente Luis Alberto Monge que la primera tarea de la Asamblea Legislativa, en el marco del fortalecimiento de nuestra democracia consiste en mantener el diálogo entre las distintas fuerzas políticas que conforman la sociedad costarricense como instrumento de paz social. El Parlamento costarricense, tribuna de debates, de conformación de ideas, tiene que ser a la vez una demostración del pluralismo político y una voluntad de reconocer la expresión libre de todas las corrientes de opinión, representadas o no en su seno. El Parlamento es un punto de encuentro. Allí las diversas manifestaciones del pensamiento encuentran su cauce natural: el consenso o la discrepancia. Consenso en los puntos en que nuestro pueblo, por medio de sus representantes con visión histórica coincida; y discrepancia en lo accesorio, en aspectos coyunturales. (...) En el fondo, en el Parlamento costarricense ha existido y existe la convicción profunda de reconocer a cada tesis una parcela de verdad. La verdad no pertenece a nadie en forma exclusiva, está abierta a todos. Y esa tolerancia y respeto a las ideas es la esencia de la democracia política representada en la Asamblea Legislativa".
(Karpinski et al 1989, p. 320)

Los hechos ocurridos durante el proceso de la elección del Contralor General de la República, exponen la contradicción del principio de correlación entre el Ejecutivo y la oposición política, donde el consenso partidario tiende a ser el principal ausente en el clima de las relaciones legislativas, así como la intransigencia y la aplicación de la creatividad política para encontrar portillos reglamentarios que permitan la imposición de uno u otro bando, siendo por el fondo una confrontación de dos verdades absolutas e intolerantes expresadas por el bipartidismo, y con ello un entrabamiento legislativo.

III. Disciplina parlamentaria: *el valor estratégico de la cohesión legislativa para el poder de obstrucción*

El caso de la elección del Contralor General de la República en la administración Figueres Olsen reviste de importancia analítica en la decodificación de las relaciones:

- **(a)** a lo interno de la fracción oficialista,
- **(b)** entre el Ejecutivo y su bancada legislativa,
- **(c)** entre el Ejecutivo – fracción oficialista y la principal fracción de oposición,
- **(d)** entre el presidente de la Asamblea Legislativa y la principal fracción de oposición.

En estos cuatro casos existe una compleja interacción entre disciplina y cohesión, como punto medular en el proceso de toma de decisiones para alcanzar una serie de preferencias contradictorias y complementarias entre los distintos actores y niveles de relación.

Por tanto, comprender las relaciones de poder inmersas en este proceso requiere asumir algunos preceptos básicos desde la perspectiva del enfoque de decisión racional: no importa qué es lo que comprende la situación en la cual se ha de decidir, o el conjunto de opciones, o el cómo llegó el señor *"i"* a establecer sus preferencias; sino que el señor *"i"* es racional, en el sentido de que sus preferencias son coherentes y que su decisión final guarda una relación lógica con sus preferencias.

Desde luego que, cuando se dan procesos de votación en un determinado grupo, se podría pensar en primera instancia en una revelación sincera de prioridades. Empero, es posible que una persona vote en contra de sus preferencias, porque al hacerlo quizás logra un mejor resultado que si hubiese votado con sinceridad. (Shepsle & Bonchek 2005 p. 45)

La elección del Contralor General se da en un contexto de acción y reacción entre las diversas partes involucradas. Por el lado del Ejecutivo para presionar el momento de la votación en defensa del principio de las mayorías legislativas; en el caso de la oposición legislativa para defender el principio de separación de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo, en lo que para ellos se daba una clara intromisión del primero.

La votación engañosa adopta la forma de una elección en contra de las verdaderas preferencias del actor en una etapa del proceso legislativo, con el propósito de obtener un resultado aún mejor –correspondiente a sus verdaderas preferencias– al final del proceso.

> *"En la política, es fundamental ver hacia delante, anticipar, ejercer la prudencia y la previsión. El mundo de la política está lleno de propósitos, algunos nobles y algunos innobles, algunos en competencia y otros complementarios. Los actores racionales que buscan incrementar las posibilidades de los propósitos que persiguen deben pensar de manera estratégica; y uno de los principios fundamentales para pensar estratégicamente es ver antes de saltar".* **(Shepsle & Bonchek 2005, p. 138)**

El proceso de negociación para la elección del Contralor General de la República

El proceso de negociación demandó 36 días de discusiones y negociaciones a lo interno y externo de las bancadas legislativas, generando un clima de tensión dentro del oficialismo por un resultado inesperado a su estrategia política; producto en gran medida de la figura del presidente de la Asamblea Legislativa y de los resentimientos internos de la bancada oficialista tras la escogencia de su candidato final.

El debate público en torno a la elección del Contralor General de la República da sus primeros pasos en febrero de 1996, cuando el entonces Contralor Samuel Hidalgo manifiesta a diversos medios de comunicación su interés en una reelección. En el periódico La Nación, se consigna el 23 de febrero que entre los posibles aspirantes a la Contraloría

General de la República se encuentran: Luis Martínez, legislador; Enrique Castillo, exministro de Justicia; Ottón Solís, diputado; Carmen Valverde, diputada; y Hugo Alfonso Muñoz, exdiputado y exministro de Justicia.

Aunque Hidalgo terminaba sus funciones el 15 de mayo de 1996, por lo cual la reelección o escogencia debía definirse al menos un mes antes, la falta de consenso a lo interno de la fracción oficialista hizo que el Directorio legislativo, no sometiera a votación la elección de dichos cargos.

Y es que en caso de realizarse la votación, posiblemente la bancada del PUSC hubiera tenido la capacidad de imponer sus candidatos –Hidalgo y en el cargo de Subcontralor a Aracelly Pacheco– ante una fracción oficialista dividida.

Desde el 22 de marzo hubo intensas negociaciones a lo interno de la bancada liberacionista en procura de un nombre de consenso. El primer aspirante a candidato en retirarse fue Ottón Solís, alegando con ello darle más viabilidad a la candidatura de Rodolfo Silva, a quien se le mencionaba como el candidato del Presidente de la República.

Con el retiro de Solís la competencia quedaba entre Silva, Enrique Castillo, Fernando Herrero –quien en ese momento se desempeñaba como ministro de Hacienda– y Luis Martínez, diputado del oficialismo. Ante la falta de acuerdo, el Ejecutivo interviene de forma directa, presionando la retirada de Martínez–el 22 de abril anuncia su retiro– y así asegurar de nuevo la unidad y cohesión de su fracción legislativa.

Durante este punto de la evolución del proceso, las tensiones se daban más a lo interno de la fracción del PLN y luego entre ésta y el Ejecutivo. Mientras tanto, la fracción del PUSC esperaba la definición del oficialismo porque sabía que mantenía una ventaja numérica en una eventual votación; por un lado contaba con la división interna del PLN y por el otro el respaldo a su terna del legislador independiente Rodrigo Gutiérrez

Shepsle & Bonchek (2005, p. 58) destacan que conforme aumentan los miembros del grupo y en particular a medida que se incrementa el número de opciones, crecen las posibilidades de que las preferencias mayoritarias sean contradictorias –se genera falta de cohesión a lo interno del grupo–. Por esta razón no se puede confiar en el método de regla de mayoría para producir un sentido coherente de lo que el grupo desea, en especial si no existen mecanismos institucionales para que la participación se mantenga restringida o para descartar algunas de las opciones[227].

Es así como la participación del Ejecutivo en la construcción de una definición interna de su bancada oficialista facilita una restricción de opciones y en una segunda instancia superar las deficiencias generadas por la aplicación de la regla de mayoría.

---

[227] En las relaciones de decisión política no existe un punto de equilibrio tal y como se menciona en la economía, pues los vencidos de un determinado proceso siempre buscarán revertir las relaciones de poder, dándose entonces fases temporales de apaciguamiento antes de la explosión de cualquier escalada del conflicto.

Ese mismo mes de abril aumenta la escalada del conflicto entre el Ejecutivo y la oposición cuando el primero, a través del primer vicepresidente de la República, Rodrigo Oreamuno, veta la reelección de Hidalgo, al declarar ante los medios de comunicación que el ciclo de ese funcionario al frente de esa institución ya había concluido.

Diagnóstico o prenegociación

El proceso de negociación se desarrollo en el marco de un proceso decisional complejo que busca superar los antagonismos a partir de una sumatoria de asuntos estratégicos que se encontraban en discusión en la Asamblea Legislativa.

Más allá de identificar al Contralor y al Subcontralor, también se requería nombrar a un Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, así como definir una serie de proyectos de reforma constitucional que estaban en la agenda del día. El presidente Figueres, a pesar de que expresamente no había mencionado su simpatía por uno u otro candidato, daba declaraciones a los medios de comunicación en las que definía el perfil del nuevo Contralor, advirtiendo que siempre la última palabra la tendría la Asamblea Legislativa.

Según Figueres, las principales características que debía tener quien aspirara al cargo de la Contraloría y Subcontraloría General de la República eran las siguientes: (a) ser una persona de probada conducta ética y moral; (b) poseer una amplia experiencia que la haya colocado en una alta estima por parte de todos los costarricenses, sin distingo de color político; (c) ser conocedora de la administración pública para que no tenga que empezar por conocer su teje y maneje; (d) y que ojalá haya pasado por muchos puestos en el país y en el extranjero para que esté bien impregnada de las nuevas corrientes de globalización y ayude a conducir al país hacia el nuevo milenio[228].

En medio de ese panorama, la sesión plenaria del 24 de abril se vio enfrascada por dos fuertes incidentes: un nuevo conflicto a lo interno de la bancada del PLN y el veto del Ejecutivo a la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

El conflicto en la fracción oficialista se da por la elección del Magistrado de la Sala IV, cuando los legisladores Alberto Cañas y Francisco Antonio Pacheco objetan la postulación de Adrián Vargas, quien se desempeñaba como Procurador General de la República, aduciendo que no respondía a un acuerdo de la bancada liberacionista. Según el jefe de fracción, Luis Gerardo Villanueva, la decisión de postular a Vargas se había tomado el 21 de abril, durante la reunión de fracción, en la cual Cañas y Pacheco no estuvieron presentes.

En cuanto al veto presidencial, el Gobierno alega que esa legislación viola el principio constitucional que impide a alguien resolver un asunto en instancias sucesivas.

---

[228] La Nación, 12 de abril de 1996, "*Figueres define perfil de contralor*", p. 8A.

A finales del mes de abril, la bancada liberacionista define como su candidato para la Contraloría General de la República al ingeniero Rodolfo Silva, nominación que crea un inmediato rechazo por parte de la oposición parlamentaria, pues alegan una directa intromisión del Ejecutivo en los asuntos del Poder Legislativo.

El 3 de mayo, el jefe de la bancada del PUSC, Rodolfo Brenes, expresa públicamente su rechazo y veto al candidato impulsado desde Casa Presidencial, y demanda a la bancada del PLN que presente una terna de nombres, de la cual ellos escogerían un candidato y ese debería ser quien asuma dicho cargo.

La oposición del PUSC a la candidatura de Silva se basa en la cercanía de éste con el Ejecutivo y no por su condición de liberacionista, ni por sus atestados. Como mecanismo de presión, la bancada socialcristiana implementa una estrategia de rompimiento del quórum a partir del 3 de mayo, evitando así que el PLN someta el asunto a votación.

Mientras tanto, la agenda legislativa se encontraba inmersa de otras negociaciones sensibles para ambas bancadas, caso de una serie de reformas electorales y constitucionales, el veto a la transformación del Sistema Nacional de Electricidad (SNE), garantías económicas, el proyecto de ley de administración por intervención judicial y la elección del Magistrado de la Sala IV.

Momento maduro de la negociación

El posicionamiento y antagonismo externado entre las bancadas del PLN y del PUSC para la elección del Contralor General de la República, genera una escalada del conflicto entre dos posturas que no ceden, ni crean un margen de interacción entre sí. La bancada oficialista argumenta el respeto democrático para que las mayorías decidan, argumentan tener los votos necesarios para imponer su decisión y por ende no hay nada que negociar. La bancada socialcristiana exige que se respete el principio de separación de poderes, pues enfatizan que el candidato del PLN ha sido impuesto por el Ejecutivo. Sostienen además que bajo las relaciones bipartidistas que han caracterizado la política costarricense, la oposición tiene derecho al veto formal e informal, siendo el rompimiento del quórum un mecanismo de la oposición legislativa para ganarse el derecho al diálogo y el consenso.

Como una alternativa para superar el entrabamiento legislativo, la bancada oficialista acuerda mantener la candidatura de Silva y ofrecerle al PUSC la reelección de Aracelly Pacheco como Subcontralora General de la República. La reacción del PUSC es mantener una posición de línea dura, rompiendo el quórum si la bancada liberacionista intenta someter la candidatura de Silva a votación legislativa, estrategia que desarrolla de forma sistemática hasta el 8 de mayo.

Ese día, ante la parálisis existente, el presidente de la Asamblea Legislativa, Walter Coto, intenta mediar para encontrar una fórmula de consenso capaz de neutralizar el conflicto,

o al menos contenerlo para permitir el trabajo legislativo mientras se logra una solución mutuamente satisfactoria. Los jefes de ambas bancadas mantienen una reunión privada con Coto por una hora y once minutos. Como resultado de ese primer encuentro, al día siguiente ambas fracciones se reúnen desde las 16:00 hasta las 18:00 horas para analizar no sólo el nombramiento para el Contralor y el Subcontralor, sino también el del Magistrado de la Sala IV y las medidas de presión aplicadas hasta el momento.

El primer vicepresidente de la República, Rodrigo Oreamuno, manifiesta que ante una posible solución negociada, desde su punto de vista no hay razón alguna para descartar el nombre de Silva.

> *"El Ministro de Información, Alejandro Soto, quien acompañaba al mandatario costarricense en la Cumbre de Gobernantes Centroamericanos, indicó ayer en Nicaragua: 'El Gobierno sigue apoyando a Rodolfo Silva y los diputados sencillamente deberán someterse al proceso de votación por mayoría'"*[229].

A pesar de las negociaciones entre ambas bancadas y la mediación de Coto, la tensión entre quienes defienden la postulación de Silva y aquellos que se oponen continúa en el plenario legislativo durante los días sucesivos. El legislador minoritario Víctor Hugo Núñez, ofrece una posible salida al conflicto y sugiere una terna conformada por Marina Volio, Hugo Alfonso Muñoz y Rodrigo Alberto Carazo, pero ninguna de las partes se muestra interesada. La bancada del PUSC plantea entonces la conformación de una comisión legislativa encargada de analizar a los candidatos y proponer un candidato de consenso, oferta que es rechazada por el PLN al alegar que ellos tienen los 29 votos.

La atrofia legislativa generada por la elección del Contralor General logra ser levemente superada el 10 de mayo, cuando a través de un acuerdo entre los jefes de la fracción del PLN y del PUSC, y del presidente del Congreso, se logra una fórmula de consenso que permite alterar el orden de la agenda para posponer dicha elección y colocar en primer debate un paquete de siete proyectos. De esta manera, el acuerdo asegura que la Asamblea Legislativa pueda seguir trabajando sin la aplicación de las medidas de presión sostenidas por la oposición legislativa. Los proyectos identificados dentro del acuerdo son:

- Aprobación del Tratado de Integración Centroamericana.
- Visto bueno al Convenio 140 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la licencia pagada de estudios.
- Aprobación del Convenio 154 de la OIT, sobre el fomento de la negociación colectiva.
- Referendo del Convenio 110 de la OIT, sobre las condiciones de empleo de los trabajadores de las plantaciones.

[229] La Nación 9 de mayo de 1996, "Persiste choque. Por elección de contralor", el país p. 9A.

- Aprobación del Convenio Internacional sobre responsabilidad civil nacida de daños debido a contaminación por hidrocarburos.
- Aprobación del Convenio Constitutivo del Arreglo de Lisboa, relativo a la protección de las denominaciones de origen y su registro internacional.
- Reforma al inciso 14, del artículo 121 de la Constitución Política

Entre fines de mayo e inicios de junio, el proceso de negociación toma un nuevo rumbo con la incorporación expresa del Ejecutivo, que decide sumarse a las conversaciones, situación que viene a tensar más las relaciones entre la fracción oficialista y la del PUSC, que considera este hecho como una mayor intromisión.

A pesar de la tregua establecida para avanzar en la discusión de otros asuntos, el tiempo de la sesión legislativa es utilizado por ambas bancadas para recriminarse mutuamente el daño a la imagen de la Asamblea Legislativa, así como el costo económico que esas acciones le generaban al Estado.

> *"(...) "por qué tanto brinco si el suelo está parejo". Y es que el brinco se origina en una cosa, es que el costo de estas largas sesiones, el costo de esta paralización y empate y entrabamiento de la Asamblea Legislativa se desplaza con una facilidad asombrosa, rápidamente, automáticamente hacia Zapote, hacia la Casa Presidencial; porque el Contralor General de la República es un funcionario subalterno de esta Asamblea, ¿qué anda haciendo Don Rodrigo Oreamuno?, ¿qué anda haciendo don José María Figueres?, imponiendo el nombre de un Contralor a este dizque el Primer Poder de la República (...)"* **(Intervención del Dip. Urcuyo, Acta de la Sesión del plenario legislativo, celebrada el 11 de junio de 1996, p. 57)**

El 12 de junio, en una reunión sostenida con el presidente Figueres, la bancada del PLN decide retirar la candidatura de Silva y propone al legislador liberacionista Francisco Antonio Pacheco. Esta decisión abre las posibilidades para un acuerdo que permita la elección del Contralor General de la República.

> *"Tras una enconada disputa de 35 días, el PUSC se apuntó una importante victoria al lograr que el oficialismo, en especial el Poder Ejecutivo, desistiera de la postulación de Rodolfo Silva para el cargo. Esto ocurrió en momentos en que la aprobación de proyectos en el Congreso estaba cerca de la parálisis y figuras como los expresidentes Oscar Arias y José Joaquín Trejos clamaban por el retiro de Silva para alcanzar un acuerdo. También coincidió con un llamado hecho ayer, en la mañana, por el exmandatario Rafael Ángel Calderón para que los diputados del PLN cambiaran de posición. El viraje del oficialismo –considerado como el primer paso hacia la solución definitiva del conflicto– fue producto de negociaciones entre la Presidencia del Congreso, la Casa Presidencial,*

jefes de las bancadas y figuras de "altísimo rango" del PUSC"[230]. **(Matute, La Nación 13 de junio 1996, p. 4)**

Ante el cambio de dirección de la fracción oficialista, Rodolfo Brenes, jefe de fracción del PUSC, manifiesta su confusión, pues sostiene que el PLN le había adelantado los nombres de Mario Carvajal, Luis Fernando Vargas y Luis Martínez para sustituir a Silva.

Construcción de la fórmula de negociación –adopción de acuerdos–

La fórmula de negociación para desbloquear la Asamblea Legislativa y lograr la elección del Contralor General, se basa en una ampliación de temas de interés para el Ejecutivo, su fracción y la bancada de oposición del PUSC. Entre estos temas se destacan:

- Elección del Contralor.
- Elección del Subcontralor.
- Elección del Magistrado de la Sala IV.
- Ratificación en el Congreso del Procurador y Subprocurador generales de la República.
- Tramitación de una serie de reformas al Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa.
- Agenda de proyectos, entre ello los cinco convenios de la OIT, el veto parcial del proyecto de transformación del SNE, veto parcial del proyecto de ley de normalización de las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional de la República, proyecto de ley de administración por intervención judicial, reforma a la Ley de Contratación Administrativa, reforma a la Ley de Concesión de Obra Pública y creación de PROCOMER.

Shepsle & Bonchek (2005 pp. 151-163) argumentan que dado cualquier grupo –por ejemplo el plenario legislativo– y cualquier contexto de decisión –de al menos entre cosas entre las cuales decidir–, si la manera en que se adopta la decisión no permite que uno de los miembros del grupo dicte la decisión independientemente de cómo piensan los otros y si los individuos están en libertad de tener cualesquiera preferencias que deseen, entonces es completamente posible que se presenten circunstancias en las que al menos un individuo tenga un incentivo para revelar estratégicamente sus aparentes preferencias y con ello influenciar en la selección de las otras partes, promoviendo así la adopción de una decisión más afín a sus intereses ocultos, por lo cual ningún método de decisión de grupo es inmune al ejercicio de la manipulación de al menos una de sus partes.

Después de 36 días de mutuas recriminaciones y de negociaciones entre las bancadas del PLN y del PUSC, y la participación directa del Ejecutivo, la Asamblea Legislativa elige a la persona que asumirá la Contraloría General de la República. La elección de Luis Fernando Vargas es una verdadera sorpresa para la bancada oficialista y para el Ejecutivo.

[230] La Nación, 13 de junio de 1996, "*Retiran candidatura de Rodolfo Silva*" el país p. 4A.

Para el 13 de junio, el Ejecutivo y la bancada del PUSC llegan a un aparente acuerdo para la elección del Contralor. Un día antes el presidente Figueres había propuesto los nombres de Mario Carvajal, ministro de Reforma del Estado, y de su asesor legal, Luis Fernando Vargas, para que la bancada del PUSC escogiera a uno de ellos para el puesto de Contralor General de la República.

Esta decisión es comunicada por el presidente legislativo, Walter Coto, al jefe de la bancada socialcristiana, Rodolfo Brenes, a las 13:30 horas. Una hora más tarde, Brenes le comunica a Coto que su bancada se ha definido por Vargas. Ante la respuesta del PUSC, el presidente Figueres le sugiere al jefe de la bancada oficialista citar a la fracción a reunión a las 15:00 horas. Figueres pone en peligro el acuerdo con la oposición cuando nomina a Francisco Antonio Pacheco ante su fracción legislativa, en lugar de comunicarles que había llegado, solo unas horas antes, a un acuerdo verbal con la oposición para elegir a Vargas[231].

A las 15:30 horas Coto se comunica con Brenes, quien se encuentra en reunión de fracción del PUSC, para informarle que el oficialismo acordó apoyar, por iniciativa del Poder Ejecutivo, la postulación de Francisco Antonio Pacheco. Brenes manifiesta su intención de volver a cero y aplicar las medidas de presión necesarias. Coto le pide entonces un poco de tiempo para llegar a un acuerdo con los legisladores minoritarios.

La noche del 12 de junio se reúne Coto con el diputado del PAN, Víctor Hugo Núñez y con el legislador independiente, Rodrigo Gutiérrez. Al mismo tiempo se contacta por teléfono con Brenes y con el liberacionista Edelberto Castiblanco. Su propósito es garantizar los votos suficientes para elegir a Vargas como Contralor, a Adrían Vargas como magistrado constitucional y a otra persona designada por el PUSC para el cargo de Subcontralor.

La alianza se firma el mismo 13 de junio y acuerdan mantener la negociación en secreto hasta que se realice, esa misma tarde, la votación.

> *"Los suscritos diputados, respondiendo a los más altos intereses del país, con responsabilidad en nuestra función pública y clara conciencia de nuestro compromiso histórico para los costarricenses, hemos decidido sumar voluntades para superar la crisis institucional que afecta no sólo a la Contraloría General de la República sino también a la credibilidad del pueblo costarricense en la Asamblea Legislativa.*
>
> *Esta posición es ajena a criterios político-partidistas y tiene su fundamento en la tradición práctica del diálogo que caracteriza la idiosincrasia del ser costarricense. Como resultado del mismo y reafirmando la razón de ser del Parlamento, hemos decidido superar esta crisis: nombrar contralor general de la República al Lic. Luis Fernando Vargas, como subcontralor –espacio que se dejó en blanco y luego se colocó el nombre de Jorge*

[231] La Nación, 15 de junio de 1996, el país p. 4A.

Corrales– y como Magistrado de la Sala Constitucional al Lic. Adrián Vargas Benavides.

Estamos convencidos de que con esta decisión se beneficiará el país, se ratifica su institucionalidad democrática y el Parlamento reafirma su propia independencia[232]*".*

En la sesión plenaria del 13 de junio, una vez entregadas y recolectadas las papeletas para la elección del Contralor y Subcontralor de la República, el Directorio legislativo anuncia a las 18:37 horas los resultados.

Para el cargo de Contralor General: Luis Fernando Vargas (29 votos), Francisco Antonio Pacheco (25) y Rodolfo Saborío (1); resultando electo Luis Fernando Vargas. Para el cargo de Subcontralor General: Jorge Corrales (28 votos), Luis Fernando Vargas (25), Maida Inés Rojas (1), y un voto en blanco. Posteriormente se somete a votación la elección del Magistrado de la Sala Constitucional, quedando electo Adrían Vargas Benavides (46 votos).

El pacto sorpresa entre los liberacionistas Walter Coto y Edelberto Castiblanco con la fracción de oposición y legisladores minoritarios calienta los ánimos entre la bancada del PLN y el presidente de la Asamblea Legislativa.

"Sin ocultar su molestia, Antonio Alvarez criticó a Coto de haber realizado una negociación 'en la oscuridad y a espaldas de su fracción', así como de no haber cumplido con la palabra que había dado para votar por Pacheco.

Asimismo, Alberto Cañas, consultado en un pasillo de la Asamblea Legislativa pocos minutos después de la polémica elección manifestó: "Estamos celebrando el matrimonio entre Walter Coto y Rodolfo Brenes".

Como si fuera poco, el legislador Oscar Ureña informó –a eso de las 10 p.m.– que la fracción acababa de acordar solicitarle a Coto su renuncia a la Presidencia del Congreso. También dijo que se estaba convocando a una reunión de emergencia del directorio legislativo para el lunes a las 11:00 a.m.

En medio de este ambiente de discordia, el ministerio de Información y Comunicación transmitió –vía fax– un escueto comunicado en el que la

[232] La Nación 15 de junio de 1996, "*Cautela por avance en elección de contralor. Un acuerdo un contralor*", el país p. 4A.

Presidencia de la República expresó su satisfacción y complacencia por los nombramientos aludidos.

Mientras tanto, los socialcristianos Constantino Urcuyo, Lorena Vázquez y Rodolfo Brenes mostraron su complacencia por los nombramientos que calificaron de democráticos y ajenos a cualquier imposición del Poder Ejecutivo[233]".

Para Coto, quien negoció por debajo de la mesa fue el Ejecutivo, postulando a Pacheco, a pesar de que él, como presidente legislativo, había dado su palabra a la oposición. A pesar de que la fracción oficialista expresa su malestar contra Coto, y que la elección del Contralor General de la República implica un giro inesperado a la voluntad del Ejecutivo, el presidente Figueres se encuentra ante la encrucijada de promover un reencuentro de su fracción legislativa para darle sentido de cohesión y poder impulsar así sus decisiones.

La necesidad del Ejecutivo de crear las condiciones para una reconciliación de su bancada surge ante la amenaza de que si Coto logra concertar con la oposición legislativa –con el PUSC y con minoritarios, e incluso con el apoyo de dos legisladores liberacionistas, uno que se retira del plenario en el momento de la votación y otro que vota a favor del acuerdo secreto– eventualmente se estaría articulado un precedente de una mayoría legislativa capaz de enfrentar y vencer a la fracción oficialista y a los intereses del Ejecutivo.

Además, si el Ejecutivo necesitaba negociar con la fracción del PUSC, su mejor vocero sería el mismo Coto, quien demostró ser consecuente entre su discurso y sus acciones, y depositario de una confianza real para concretar los acuerdos políticos, al menos con la oposición.

Para el 17 de junio, la pugna entre la fracción del PLN y Walter Coto se encontraba parcialmente superada gracias a una encerrona en la cual el presidente de la Asamblea Legislativa respondió a todos los cuestionamientos de sus compañeros. Con este acuerdo la bancada oficialista desiste de pedirle su renuncia a la presidencia, pero se mantiene una causa pendiente por sus acciones ante el Tribunal de Ética del PLN.

Los liberacionistas deciden emprender entonces una ofensiva contra la elección de Jorge Corrales como Subcontralor, argumentando cuestionamientos de éste en el escándalo del Banco Anglo Costarricense[234]. En el informe presentado al plenario por los miembros de esa agrupación en la Comisión Investigadora, se presenta como recomendación inhabilitar a Corrales para ocupar puestos públicos.

Por esta razón, el legislador del PUSC, Gonzalo Fajardo, interpone el 26 de junio, un recurso de amparo contra la Asamblea Legislativa por mantener sin juramento al

---

[233] La Nación 15 de junio de 1996, "*Cautela por avance en elección de contralor. Un acuerdo un contralor*", el país p. 4A.

[234] Una serie de irregularidades habían llevado a la intervención y posterior cierre del Banco Anglo Costarricense, el 14 de septiembre de 1994.

Subcontralor desde el 17 de junio. La Sala Constitucional lo acoge resuelve el 12 de julio a favor de Corrales, con lo cual el plenario procede a su juramentación, y de nuevo queda la vía libre para abrir otros procesos de negociación entre el oficialismo y la oposición, ahora en torno a la agenda legislativa.

VI. *Coherencia y disciplina parlamentaria: el poder de veto de la oposición*

Thomas C. Shelling (1999) señala que en los conflictos derivados de relaciones de mutua dependencia, las relaciones entre las partes se ven matizadas por un contexto heterogéneo de promesas y amenazas que, poco a poco, pueden permitir a las partes encontrar una vía negociada o en su defecto contribuir a una mayor escalada del conflicto. Cuando las relaciones se dan bajo un esquema de mutua dependencia, caracterizadas porque una de las partes no desea reconocer el valor, importancia o dependencia de su contraparte, sea para tomar la decisión o bien para evitar el poder de obstrucción, se requiere afectar las condiciones del entorno y acentuar los canales de comunicación para lograr un redirección de las posiciones asumidas.

La cooperación problemática es una expresión que caracteriza las constelaciones de preferencias en las cuales los actores consideran ventajoso recorrer conjuntamente un tramo, pero no todo el camino. No se trata de situaciones en las cuales impera una coincidencia total, ni tampoco de situaciones en las cuales desde el comienzo reina un conflicto antagónico total, sino de escenarios que crean juegos de motivación mixta, en los que ambas partes obtienen un beneficio. (Shelling 1999, pp. 88-95)

Zintl (1998, pp. 164-170) argumenta que los obstáculos a la cooperación se presentan bajo dos formas diferentes: como el problema de decidir acerca de la división de las ganancias de la cooperación; y como la dificultad de asegurar que lo acordado sea llevado a cabo correctamente. El primero se presenta *ex ante*, y el segundo *ex post*, pero ambos tienen que ser solucionados *ex ante* por actores racionales.

La elección de los puestos de los jerarcas de la Contraloría General de la República podría llevar a pensar en un primer momento que si las relaciones de poder en el Parlamento se encontraban polarizadas, la solución era tan fácil como que la bancada de gobierno definiera el cargo del Contralor y la del PUSC la del Subcontralor. De esta manera se mantendría una estricta independencia de la Contraloría hacia el Poder Ejecutivo, y a su vez se estaría introduciendo un principio de pesos y contrapesos a lo interna de lo misma. Comprender las relaciones de poder durante esta elección exige retomar dos momentos del proceso relevantes que de una u otra forma contribuyeron en el desenlace. Es decir, el estilo de gestión y sus implicaciones para la disciplina y cohesión parlamentaria a partir de las relaciones:

- A lo interno de la fracción oficialista,
- Entre el Ejecutivo-fracción oficialista y la mayor bancada de oposición.

A lo interno de la fracción oficialista

A diferencia de la fracción del PUSC, que había definido como su opción para los puestos de Contralor y Subcontralor la reelección de las personas escogidas durante la administración Calderón Fournier (1990-1994), la fracción del PLN decide iniciar un proceso con intensas negociaciones internas para definir su terna.

La fracción del PLN se encontraba dividida en dos bandos: uno estaba integrado por legisladores autoproclamados el Grupo de los Maiceros –GM–, constituido principalmente por diputados procedentes de las zonas rurales que impulsaban la candidatura del legislador Luis Martínez; el otro era el de los Príncipes, aquellos procedentes de zonas urbanas, con mayor nivel académico y a los que se les atribuía una fuerte vinculación con el Ejecutivo.

Shepsle & Bonchek (2005 pp. 151-163) destacan que no es posible diseñar reglas para la toma de decisiones sociales o políticas que obedezcan a un cierto conjunto de criterios razonables, esto es conocido como el Teorema Arrow.

Aplicado a la realidad parlamentaria, una bancada legislativa necesita acordar un orden de preferencias entre diferentes opciones. Cada legislador de la bancada tiene su propio orden de preferencia personal. El problema es encontrar un mecanismo general –una función de selección– que transforme el conjunto de los órdenes de preferencia individuales en un orden de preferencia para toda la fracción, el cual debe satisfacer varias propiedades deseables:

- Dominio no restringido o universalidad: la función de selección debería crear un orden completo por cada posible conjunto de órdenes de preferencia individuales –el resultado del voto debería poder ordenar entre sí todas las preferencias y el mecanismo de votación debería poder procesar todos los conjuntos posibles de preferencias de los votantes–.
- No imposición o soberanía del legislador: cada orden de preferencia de la bancada debe ser realizable por algún conjunto de órdenes de preferencia individuales – no intromisión por ejemplo del Poder Ejecutivo o de líderes partidarios –.
- Ausencia de dictadura: la función de selección legislativa no debería limitarse a seguir el orden de preferencia de un único legislador ignorando a los demás.
- Asociación positiva de los valores individuales y sociales o monotonicidad: si un legislador modifica su orden de preferencia al promover una cierta opción, el orden de preferencia de la bancada debe responder promoviendo esa misma opción o, a lo sumo, sin cambiarla, pero nunca degradándola – un legislador no debería perjudicar a un candidato al promoverlo–.
- Independencia de las alternativas irrelevantes: si restringimos nuestra atención a un subconjunto de opciones y les aplicamos la función de selección a ellas solas, el resultado debiera ser compatible con el conjunto de opciones completo. Los cambios en la forma en que un legislador ordene las alternativas "irrelevantes" –

las que no pertenecen al subconjunto– no debieran tener impacto en el ordenamiento que haga la bancada del subconjunto "relevante".

Según el Teorema de Arrow, si el cuerpo que toma las decisiones tiene al menos dos integrantes y al menos tres opciones entre las que debe decidir, es imposible diseñar una función de selección social que satisfaga simultáneamente todas estas condiciones.

En el caso concreto, ante el balance de fuerzas y la necesidad de llegar a un consenso a lo interno de la fracción, el proceso de selección de candidatos es superado de su estancamiento con una intervención directa del Ejecutivo, que finaliza con el retiro de Martínez, quien mantiene la disciplina y cohesión con su bancada legislativa, a pesar de las provocaciones de la fracción del PUSC que le prometía votar por él, siempre y cuando el Ejecutivo designara a alguien externo de su bancada[235]. Cuando el presidente Figueres decide que el candidato sea Francisco Antonio Pacheco, Martínez opta por ausentarse en el momento de la elección y por ende le resta fuerza a la fracción oficialista.

Entre el Poder Ejecutivo – fracción oficialista y la principal fracción de oposición

El teorema de la competencia postula –independientemente de que se trate de un sistema bi o pluripartidista– un dualismo político y una competición constante entre Gobierno-mayoría, y oposición-minoría. Presupone la posibilidad real para la oposición de desplazar al Gobierno derrotándolo en las elecciones, atribuyendo entonces relaciones de competición y la alternativa representada por la oposición en el ejercicio del gobierno, siendo las principales tareas criticar, controlar, tensar relaciones y presentar alternativas. Es una

[235] *"Esta Asamblea Legislativa debe trabajar y demostrarle al país, por sí sola, que es capaz de tomar las decisiones. Esta Asamblea Legislativa no debe permitir que fuerzas o personas de otro Poder de la República, les condicione su trabajo, esta Asamblea Legislativa, como Primer Poder de la República, tiene que guardar de los demás poderes y esta situación que vive hoy el país, esta situación que vive hoy la Asamblea Legislativa es muy fácil de resolver, es simple de resolver y no es la primera vez que le digo a ustedes señores diputados, que tenemos facilidades para que esta situación se resuelva. Fue una lástima que el Poder Ejecutivo obligara a retirar su nombre al compañero Luis Martínez, es una lástima que si hubiera llegado el presidente José María Figueres a decirle que él tenía su candidato y que tenía que retirar su nombre, este asunto ya se hubiera resuelto hace días, este asunto tuviera ya que el Poder Ejecutivo estuviera trabajando libremente, pero señores diputados es preocupación de ustedes como partido gobernante el trabajar este año y resto que le queda con toda tranquilidad y ustedes están llamados a buscar esa tranquilidad en poder hacer el gobierno, ustedes tienen que buscar eso porque la situación del país no es nada boyante, la situación del país es muy seria y si no tienden puentes de plata, si no se ponen a pensar que este año y once meses que le queda, tienen que aprovecharlo en la mejor forma para no defraudar más a ese electorado que les está cobrando eso, van a tener muchos problemas como partido. Deberían ponerse a razonar, deberían ponerse a pensar que por una terquedad del señor Presidente de la República, ustedes están quedando muy mal con todo el resto del país; por una terquedad que obligó a retirar el candidato de ustedes de la Fracción, siguen y siguen quedando mal. No es culpa de la Unidad que la Contraloría General de la República esté hoy sin contralor, es culpa de la terquedad del Poder Ejecutivo, es culpa del Presidente de la República, y si ustedes, sensatamente, nos presentan los nombres para que nosotros como Fracción escojamos a esa persona entre los miles de liberacionistas que existen en este país con cualidades para ser contralor, este problema se resuelve de hoy a mañana. Hagan el gran esfuerzo, sepan que están gobernando, sepan que el país necesita respuestas de ustedes como Partido de Gobierno. El problema se lo está comprando el Gobierno, no la oposición, ustedes tienen que rendirle cuentas a ese pueblo que los llevó al Poder de la República, a ser Gobierno, y si no le responden, el precio será muy caro".* **(Intervención del Dip. Alejandro Chavez, Acta de la Sesión Plenaria del 11 de junio, 1996, pp. 77-78)**

función de integración y estabilización; de canalización de conflictos sociales para el sistema democrático. (Massari, 1997 pp. 89-91)

Cox & McCubbins (2005, pp. 1-86) argumentan que en gran medida los resultados de las decisiones legislativas dependen de la capacidad de control sobre la agenda parlamentaria, dándose por ella una constante lucha de poder entre la fracción oficialista y la oposición. Si el Ejecutivo cuenta con una bancada capaz de asegurarle al menos una mayoría simple, o bien una coalición para esos efectos, y además cuenta con mecanismos tendientes a asegurar la disciplina y cohesión legislativas, entonces posee un poder informal sobre la agenda legislativa.

> *"Los resultados finales, cualesquiera que fueren, serían extremadamente sensibles a otras características institucionales del marco de toma de decisiones grupales. Dependen por ejemplo, de quién ejerza el poder del orden del día, de cierto límite arbitrario para las deliberaciones, de características de procedimiento, como a quién se le permite hacer mociones, etc."* **(Shepsle & Bonchek 2005, p. 62)**

En el caso de la elección del Contralor General de la República, ese poder de control sobre la agenda legislativa recae en una primera instancia sobre el Directorio Legislativo, luego en la capacidad de los jefes de fracción en establecer acuerdos para alterar el orden del día y por último en el ejercicio del poder de veto a través del rompimiento del quórum. En una primera instancia, las potestades del Directorio legislativo se basan en el uso de la palabra que tienen los legisladores, que más allá de facultar la sensibilización y el convencimiento, permite atrasar o avanzar los diversos asuntos pendientes en el seno del plenario.

La fracción del PUSC decide extender las sesiones legislativas a través del uso sistemático de la palabra de sus legisladores, aprovechando al máximo las posibilidades que se generan para continuar en el uso de la palabra[236].

---

[236] En la sesión del 11 de junio de 1996, luego de diversas intervenciones de los legisladores del PUSC criticando el accionar del Ejecutivo y de su fracción oficialista en torno a la elección del Contralor, el diputado Constantino Urcuyo le solicita el uso de la palabra al presidente ad hoc, Víctor Julio Brenes, para consultarle si a los funcionarios legislativos que se encontraban trabajando hasta altas horas de la noche se les iba a dar alimentación. Brenes le niega el uso de la palabra a Urcuyo, quien de forma estratégica plantea una moción de apelación. La intención de Brenes era evitar la estrategia de dilatación y de agotamiento que venía ejerciendo el PUSC; sin embargo, la habilidad política de Urcuyo al presentar la moción le valió obtener 30 minutos adicionales en el uso de la palabra, y una vez sometida a votación dicha moción es rechazada por el plenario. Situación que a su vez faculta a hacer uso de la palabra a un amplio número de legisladores de oposición para razonar su voto.
En palabras del legislador liberacionista Alberto Cañas, la estrategia del PUSC se destaca porque "los diputados de la Unidad han logrado hoy, convertir la Asamblea Legislativa en una piscina. Una piscina donde unos se zambullen, otros trepan al trampolín, otros se asolean, unos nadan de espalda, otros bucean, cada uno hace lo que le da la gana; es el espectáculo más simpático que he presenciado en mi vida en la Asamblea Legislativa. Con la moción de don Constantino Urcuyo, cada uno de los diputados de la Unidad ha hablado de lo que tenía entre pecho y espalda en la mañana, lo único que nos ha faltado es que uno use el micrófono para avisarle a la señora que va a llegar tarde a comer, porque es de lo único que no se ha hablado en este debate, pero en fin, en eso estamos". (Acta de la Sesión Plenaria celebrada el martes 11 de junio de 1996, p. 52)

En una segunda instancia, una fracción con suficiente respaldo o un acuerdo entre jefes de fracción para articular una mayoría de dos terceras partes de los presentes, pueden generar una moción de alteración del orden de la agenda legislativa y con ello someter la posposición de discusiones relevantes o conflictivas.

Para que el plenario pueda sesionar se requiere una asistencia mínima de 38 legisladores, si una fracción o grupo de diputados se retira de la sesión afectando ese margen de asistencia, entonces el presidente de la Asamblea Legislativa no tiene más opción que levantar la sesión. Este es un mecanismo de poder informal, que faculta a la oposición o a la fracción de gobierno a realizar un veto informal ante una determinada decisión.

El caso de la elección del Contralor demuestra que, a pesar de que la administración Figueres contaba con una bancada relativamente fuerte, así como una coalición capaz de asegurarle aparentemente la elección de su candidato, los resultados finales estuvieron determinados por la capacidad de veto de la oposición legislativa en un juego de amenazas y promesas, y en un segundo nivel el control que la presidencia de la Asamblea Legislativa ejerció sobre la agenda[237].

Castiglioni (1997 pp. 1-32) sostiene que la capacidad de una oposición concentrada depende estrictamente del sistema partidario. Es decir, será más concentrada y cohesionada en un sistema bipartidista que un sistema multipartidista, garantizándose la cohesión interna en los mecanismos de disciplina parlamentaria derivados de los incentivos formales e informales.

Al analizar las bancadas del PLN y del PUSC, se podría señalar que la primera tiene mayores incentivos para una adecuada disciplina y cohesión al ser el partido en gobierno. En el año 1996 se inicia el ciclo electoral, situación que coloca a los aspirantes presidenciales a cierta distancia del Ejecutivo. La segunda tiene su incentivo disciplinario y de cohesión al comprender la relevancia de la figura del Contralor General de la República, con miras al siguiente proceso electoral.

Pasquino (1997) destaca que comprender la capacidad efectiva de la oposición legislativa implica la observación de las estrategias desarrolladas por estos bloques ante la bancada oficialista en la definición de temas estratégicos como la construcción de agendas y en una segunda dimensión el diseño institucional y los incentivos que del mismo derivan para el comportamiento de la oposición.

> *"(...) Precisamente porque las Reglas de juego han sido escritas en común, su observancia permite un choque político incluso áspero pero constitucional. Y justamente porque las Reglas del juego establecen los límites de choque, la contribución de la oposición al buen funcionamiento*

[237]De haber sabido el Ejecutivo el acuerdo a la sombra, posiblemente hubieran recurrido al rompimiento del quórum y en caso de que la oposición no hubiese pacto con Walter Coto y tener conocimiento de las verdaderas intensiones del Ejecutivo, también hubiesen recurrido al rompimiento del quórum.

del sistema político y al despliegue del régimen democrático –entendido como confrontación de ideas, propuestas y proyectos, como desarrollo de conflictos y planteamientos alternativos– puede resultar exaltada y hasta dramatizada. Y son conocidos los efectos benéficos de una configuración político-institucional en la cual las tensiones y los conflictos puedan 'descargarse' en un cuadro legítimo y legitimado y encontrar cauces políticos tanto en el Gobierno como en la oposición –es suficiente imaginar la condición opuesta de clausura político-institucional frente a tales tensiones y a tales conflictos y, en consecuencia, su explosión social incontrolada, devastadora, con frecuencia intraducible políticamente y destinada, por lo tanto, a reproducirse sin renovar las fuerzas singulares ni al sistema, ni las Reglas ni las Prácticas del juego". **(Pasquino 1997, pp. 57-58)**

Así las cosas, la fracción del PUSC aprovecha todos los recursos de poder derivados de la institucionalidad parlamentaria, sean estos formales e informales, provocando:

- debilitar la posición del Ejecutivo con el pasar del tiempo, al señalar de forma consistente la existencia de una violación al principio de separación de poderes;
- obligar al Poder Ejecutivo a modificar sus posiciones iniciales;
- ampliar el objeto de negociación hacia la elección de otros cargos e inclusión de una agenda de consenso; y
- debilitar las relaciones del Ejecutivo con su bancada legislativa, como también las relaciones entre los miembros de esta última.

Pasquino (1997, p. 218) es enfático al señalar que la calidad de la democracia depende no sólo de las virtudes de su Gobierno, tampoco exlusivamente de las relaciones entre éste y la oposición, sino también de la calidad misma de la oposición. Agrega que una oposición bien equipada mejora la calidad de la democracia, aún cuando no alcance a llegar al Gobierno, pero persiste en candidatearse para él a través de su actividad de control y de orientación, de propuesta y de crítica, buscando siempre un reclamo de transformación.

Sin embargo una hipertrofia de la acción de la oposición en busca de una excesiva racionalización del parlamentarismo tiende a maniatar innecesariamente la capacidad de acción del Ejecutivo sin aportar en contrapartida una mayor eficacia o estabilidad del sistema político, impugnándose entonces el ejercicio de una oposición responsable. (Guerrero 2000, p. 66)

"(...) En medio de una crisis política el Presidente de la República no debe abandonar el país, en medio de una crisis política el Presidente de la República tiene la responsabilidad, la obligación de estar en el país para encontrarle salida a esa crisis, la crisis de gobernabilidad de que tanto han hablado, es una crisis de gobernabilidad interna del Gobierno, es una crisis de incapacidad de gobernar, es una crisis de incapacidad de concertar, es una crisis de incapacidad de poner orden o al menos de conciliar a esas fuerzas diversas encontradas, antagónicas que se mueven al interior de la Fracción de Gobierno y que lo que hacen es serruchar el

piso recíprocamente, bajar la tabla en vez de buscar la conciliación, en vez de buscar el entendimiento.

*Por favor, señores diputados de Liberación Nacional, paren sus rencillas, busquen el consenso interno, que aquí estamos nosotros, con los brazos abiertos, don Juan Luis, para acogerlos como siempre, como amigos, para decirles que por el bien de Costa Rica estamos dispuestos a negociar, estamos dispuestos a conversar, estamos dispuestos a entendernos, don Juan Luis, con esos maravillosos muchachos del "grupo maicero", con don Wálter Coto, con el mismo don Antonio Álvarez estamos dispuestos a hablar, a entendernos y a conversar, pero primero pongan orden en la casa; cuando la casa de ustedes esté en orden, nosotros podremos conversar y abrazarnos como buenos costarricenses". **(Intervención del Dip. Constantino Urcuyo, acta de la sesión del plenario legislativo N° 24, celebrada el miércoles 12 de junio, 1999; pp. 14-15)***

El futuro de la institucionalidad parlamentaria depende entonces de la capacidad de adaptarse en sus propias estructuras y a las exigencias transformadoras de su papel equilibrador ante la evolución del sistema político, tanto desde una visión del principio de separación de poderes como del imperativo funcional de su complementariedad.

En situaciones de gobierno unificado, la unidad más concentrada –la institución con menos gobernantes– tiende a prevalecer sobre las demás; el Ejecutivo ejerce un dominio sobre el Poder Legislativo y los gobiernos locales. En situaciones de gobierno dividido, las relaciones de poder permiten que las instituciones con muchos miembros desarrollen su influencia en el proceso de toma de decisiones más efectivamente, tal es el caso de una oposición legislativa concentrada, disciplina y cohesionadas en ambientes bipartidistas o multipartidistas no muy fragmentados. (Colomer 2001, p. 161)

Para Colomer (2001, p. 164) existe gobierno unificado cuando un solo partido político tiene poderes legislativos y ejecutivos absolutos, situación derivada de su capacidad de reunir una mayoría en la Asamblea Legislativa. La dominación de la unidad con menor número de miembros y mayor capacidad de toma decisiones puede explicarse por factores institucionales como la eficacia organizativa.

La eficacia organizativa refleja los problemas de la acción colectiva –una sola persona u organización pequeña como la Presidencia, puede decidir más deprisa que una organización compleja, como lo es el Parlamento–, por razones de unidad de propósitos –cohesión– y del tiempo requerido para reunir y compartir información, negociar y votar, incluso si todos o una mayoría de los miembros de la organización comparten preferencias políticas.

"Sobre la base de mayor efectividad, un Presidente que disfrute de un gobierno unificado puede reforzar la disciplina de su partido mayoritario en la Asamblea e imponer iniciativas presidenciales incluso en áreas que estén constitucionalmente fuera del dominio presidencial". **(Colomer 2001, p. 166)**

La administración Figueres Olsen dirigió el manejo político de la elección del Contralor General de la República desde una visión de gobierno dividido, al considerar que su bancada le daba un leve margen de superioridad en los asuntos parlamentarios, y por ende negando en un inicio cualquier posibilidad de negociación con la oposición legislativa.

La forma de conducción y manejo del Ejecutivo a lo interno de la bancada oficialista debilitó la cohesión de la misma, situación que el bloque del PUSC supo aprovechar para generar un debilitamiento externo de la bancada oficialista, al señalar la incapacidad de ésta para desentrañar la Asamblea Legislativa, realidad que perjudicaba la labor del Directorio legislativo y en particular la del presidente de la Asamblea Legislativa, provocando así otro deterioro interno de la fracción del PLN.

Mientras que el Ejecutivo y su fracción legislativa operaban sus estrategias bajo una racionalidad de gobierno unificado, la oposición legislativa articulaba sus estrategias desde una concepción de gobierno dividido, señalando el imperativo del principio de separación de poderes y destacando su capacidad de poder de veto informal para bloquear la decisión y con ello presionar al Ejecutivo para abrirse a un espacio de negociación.

Las relaciones entre el Ejecutivo y el Parlamento –oposición– en situaciones de gobierno dividido obligan a las partes a utilizar los mecanismos institucionales –formales e informales– para inducir control mutuo y cooperación, producto de una confluencia de voluntades o ante la incapacidad de mantener o alterar el *status quo* –siendo la primera opción la posición más acomodaticia–.

Las interacciones y la cooperación entre el Ejecutivo y la Asamblea Legislativa son más difíciles en los regímenes presidenciales debido a la asimetría entre la condición de ganador absoluto del presidente y la de ganadores parciales de los partidos políticos en el Parlamento, y especialmente cuando el presidente no corresponde a la preferencia del votante promedio (Colomer 2001, p. 194). Entonces, la cooperación o capacidad de construcción de un acuerdo exige en una relación bipartidista superar la parálisis legislativa a partir de:

(a) un consenso entre ambas fuerzas políticas;
(b) que una de las partes decida ceder a las pretensiones de su contraparte; y
(c) provocar niveles de indisciplina de una de las partes para generar una recomposición de fuerzas temporales, capaz de desentrabar el Parlamento.

La elección del Contralor General de la República paraliza las labores legislativas dado el posicionamiento y la escalada del conflicto entre las partes, la cual es superada por una fórmula de negociación derivada de la indisciplina y falta de cohesión entre legisladores del oficialismo, así como por la capacidad de coalición entre una gran parte de las bancadas de oposición.

CAPÍTULO VII

Ratificación del Regulador General de la República

Los conflictos políticos tienen múltiples causas estructurales y coyunturales, vinculadas estrechamente con la capacidad de construir y definir la agenda política y la obstrucción de la misma, sea de forma directa o indirecta.

Para Ross (1995, pp. 19-31) los conflictos políticos se dan más que todo por la importancia psicológica dada por las partes en cuanto a perder o ganar. La fórmula por medio de la cual las partes interpretan los acontecimientos resulta fundamental para la configuración de las acciones de un grupo determinado, en especial en situaciones de ambigüedad e intensa presión que caracterizan a estos procesos.

El conflicto político está compuesto por una conducta interpretativa y por disposiciones psicoculturales e ideológicas que actúan como un filtro a través del cual se comprenden las acciones, si bien no significa la exclusión de otros elementos explicativos de fondo o forma (Ross 1995, pp. 19-31). Cuando una organización refuerza a un solo sector dominante o grupo, se ha de esperar una escalada del conflicto, puesto que el resultado es una escasa incorporación de intereses y aspiraciones de los sectores dominados; cuando la polarización y fragmentación de fuerzas obliga a puntos de interacción y mutua dependencia, los procesos de escalada no generan los mismos efectos desencadenantes que cuando se da una polarización de fuerzas marcadas.

Cuando existen organizaciones con vínculos que se entrecruzan, los intereses tienden a suavizar la gravedad del conflicto, pero existe el riesgo de una conflictividad exponencial cuando se incorporan elementos ajenos al entramado organizacional desarrollado; de igual forma influye la percepción generada sobre el valor ganar o perder. Por los aspectos afectivos se entiende el conjunto de variables que definen el conflicto subyacente, para diferenciarlo del manifiesto. Son las actitudes, estereotipos y representaciones recíprocas que los grupos en conflicto elaboran los unos respecto de los otros, así como los factores de personalidad en las situaciones del conflicto interpersonal, por lo cual los aspectos estructurales contribuyen a definir la situación conflictiva, mientras que los afectivos son consecuencias de la situación de conflicto. (Touzard 1981, p. 63)

Es así que, en situación de competencia, los estereotipos negativos responden a la constitución de grupos independientes. La reducción de las actitudes hostiles no puede lograrse sino mediante actividades en que la meta excede a cada grupo y es común a ambos; es decir, mediante una situación que reduce la constitución en dos grupos independientes y antagónicos, que reduce la existencia del conflicto. Esto puede dar un efecto de discriminación en las relaciones intergrupales, incluso en ausencia de conflicto

o competencia; este fenómeno se llama categorización social. La diferencia entre dos grupos se establece en el nivel de criterios, opiniones, percepciones y conductas diferentes.

Las representaciones negativas preceden a la interacción con un grupo adversario; a este fenómeno se le conoce como representación anticipadora, la cual atribuye ciertas motivaciones al grupo opuesto, facilitando así la acción que haya de emprenderse frente a este último.

En una situación en que la amenaza no existe o es mínima, las diferencias motivacionales influyen sobre los comportamientos en conflicto, los sujetos que se concentran en el éxito son los más colaboradores, mientras aquellos que reparan más en la afiliación son más defensivos y los centrados en el poder los más exploradores. Para Touzard (1981, p. 70) las variables de personalidad actúan más cuando la situación es simple o no comporta amenazas. Dado el caso opuesto, son las variables de situación las que prevalecen.

La elección del Regulador General y la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), durante la administración Rodríguez Echeverría –de mayo a junio de 1998–, destaca por ser un proceso en el cual se distinguen al menos dos fases en las relaciones del Ejecutivo con el Legislativo:

> **(a)** La dominación del Ejecutivo sobre el Parlamento a través de su fracción oficialista y el uso estratégico de los puestos en el Directorio legislativo para el control estratégico de la agenda.
> **(b)** La lucha por la autonomía de las competencias parlamentarias emprendida por las fracciones de oposición.

El conflicto se gesta durante las sesiones ordinarias y destaca por un fuerte liderazgo emprendido por la fracción oficialista, principalmente por su Directorio legislativo, así como por la capacidad que el tema genera para lograr una coalición de cinco de las seis fracciones de oposición en contra del Ejecutivo y su bancada legislativa.

También se refleja por parte de la fracción de gobierno: **(a)** el uso táctico del Reglamento Interno e interpretación de la Ley de la ARESEP, **(b)** el manejo habilidoso de los puestos estratégicos en el Directorio legislativo y **(c)** el ejercicio del poder en la conformación de la agenda legislativa, como aspectos básicos para la imposición de los intereses del Poder Ejecutivo, ante una coalición de oposición capaz de articular una mayoría simple en contra de las pretensiones del Ejecutivo. Además, la fracción de gobierno logra el desarrollo de su estrategia sin necesidad de abrirse a un proceso de coalición pluripartidista o a recurrentes espacios de diálogo y entendimiento, con lo cual se obtiene un aprendizaje valioso en materia del uso de los poderes de veto informal y formal.

I. Dinámica institucional para el proceso de elección

El 5 de septiembre de 1996, a partir de su publicación en el diario oficial *La Gaceta N° 169*, rige la Ley 7593 de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, impulsada durante la administración Figueres Olsen. Con esta Ley, se transforma el Servicio Nacional

de Electricidad Entidad –que desde 1941 tuvo a su cargo el vigilar la utilización de los recursos eléctricos, así como de fijar los precios y tarifas en esta materia[238]– en la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos.

La ley que crea a la ARESEP, le faculta para que además de las funciones de regulación y fijación de precios y tarifas eléctricas, asuma la potestad de regular y fijar las tarifas de los servicios públicos que brinden el Estado y el sector privado –prestatario de servicio públicos[239]–. Los objetivos de la ARESEP son los siguientes:

(a) Armonizar los intereses de los consumidores, usuarios y prestatarios de los servicios públicos definidos en esta ley y los que se definan en el futuro.
(b) Procurar el equilibrio entre las necesidades de los usuarios y los intereses de los prestatarios de los servicios públicos.
(c) Asegurar que los servicios públicos se brinden de conformidad con lo establecido en el inciso b del artículo 3 de esta Ley.
(d) Formular y velar porque se cumplan los requisitos de calidad, cantidad, oportunidad, continuidad y confiabilidad necesarios para prestar en forma óptima, los servicios públicos sujetos a su autoridad.
(e) Coadyuvar con los entes del Estado, competentes en la protección del ambiente, cuando se trate de la prestación de los servicios regulados o del otorgamiento de concesiones.
(f) Ejercer, conforme lo dispuesto en esta ley, la regulación de los servicios públicos definidos en ella.

Además, debe velar por la calidad, confiabilidad, continuidad, oportunidad y prestación óptima con que deberán suministrarse los servicios públicos. El artículo 1 de la Ley 7593, establece que la ARESEP tendrá personería jurídica y patrimonio propio, así como autonomía técnica y administrativa, por lo cual no se sujetará a los lineamientos del Ejecutivo en el cumplimiento de las atribuciones que se le otorgan en dicha ley.

Según el artículo 45 de la Ley 7593, la organización superior de la ARESEP está conformada por una Junta Directiva, un Regulador General y una Auditoria Interna, siendo el Regulador General miembro de la Junta Directiva y quien la presidirá. Son deberes y atribuciones de la Junta Directiva –según artículo 53 de la Ley 7593–:

a) Definir la política y los programas de la Autoridad Reguladora, de conformidad con los principios y objetivos de esta ley.
b) Resolver, agotando la vía administrativa, los recursos relacionados con asuntos de competencia de la Autoridad Reguladora, con excepción de los asuntos relacionados con materia laboral.

---

[238] Ley N° 258 del Servicio Nacional de Electricidad.
[239] Según esta normativa, *servicio público* es el que por su importancia para el desarrollo sostenible del país sea calificado como tal por la Asamblea Legislativa, con el fin de sujetarlo a las regulaciones de la Ley 7593, artículo 3 inciso a.

c) Conocer y resolver los asuntos que el Regulador General someta a su consideración.
d) Elaborar los reglamentos necesarios para el funcionamiento de la Autoridad Reguladora y las modificaciones de estos y presentarlos al Poder Ejecutivo para su promulgación.
e) Aprobar el estudio de cánones y el presupuesto de la Autoridad Reguladora y sus modificaciones.
f) Resolver los asuntos de su competencia en materia administrativa.
g) Aprobar los contratos de obras y servicios, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente.
h) Examinar y aprobar los estados financieros de la Autoridad Reguladora y la liquidación de su presupuesto.
i) Aprobar los informes que anualmente publicará la Autoridad Reguladora sobre su gestión.
j) Nombrar y remover al Auditor Interno, de acuerdo con la ley.
k) Conocer en alzada de las apelaciones que se presenten por resoluciones del Regulador General o del Auditor Interno.
l) Presentar, a la Asamblea Legislativa, a más tardar el último día del mes de abril de cada año, un informe de las labores y actividades realizadas durante el año anterior.
m) Aprobar la organización interna de la Autoridad Reguladora y el estatuto interno de trabajo.
n) Mantener estrecha comunicación y coordinación con el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, en cuanto a la política de precios que debe seguir el Gobierno.
ñ) Los demás deberes y atribuciones que se le confieren de conformidad con las leyes o los reglamentos de servicio de cada actividad regulada.

Los deberes y atribuciones del Regulador General –según artículo 57 de la Ley 7593– son:

a) Ejercer la representación judicial y extrajudicial de la institución.
b) Ejecutar, como superior jerárquico en materia administrativa, la política y los programas de la Autoridad Reguladora.
c) Resolver las solicitudes para fijar tarifas y precios, de conformidad con los estudios técnicos.
d) Resolver los recursos que deba conocer en materia laboral, agotando la vía administrativa.
e) Conocer los informes de las investigaciones sobre quejas y resolver lo que corresponda dentro del ámbito de su competencia.
f) Preparar la agenda de las sesiones de la Junta Directiva.
g) Todo cuanto la ley indique.

La elección del Regulador General y la Junta Directiva de la ARESEP se encuentra tipificada en su misma ley constitutiva y en su artículo 47 se establece al Consejo de Gobierno como la entidad responsable de seleccionar a las personas para dichos cargos, quedando

luego en potestad del Parlamento la respectiva ratificación. El mandato de la Junta Directiva será durante todo el período de la administración que los nombró y podrán ser reelegidos.

El proceso de elección de la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora inicia con la apertura del expediente personal y de antecedentes a cada persona que se postule o sea postulada para integrarla[240]. Una vez que el Consejo de Gobierno haya nombrado al Regulador General y a los restantes miembros, enviará todos los expedientes a la Asamblea Legislativa, la cual dispondrá de un plazo de 30 días para objetar los nombramientos. Si en ese lapso no se produjere objeción, se tendrán por ratificados. En caso de objeción, el Consejo de Gobierno sustituirá al director objetado y el nuevo designado será objeto del mismo procedimiento.

Los expedientes son enviados a la Asamblea Legislativa a través de una comunicación oficial del Ejecutivo, emitida por el Secretario General del Consejo de Gobierno, que certifica la decisión del Consejo de Gobierno sobre la elección del Regulador General y la Junta Directiva del ARESEP, consignado el número de acta y fecha de sesión. Esta comunicación es leída en el plenario legislativo por el primer secretario. Posteriormente, el presidente de la Asamblea Legislativa, en el ejercicio de las potestades conferidas por el artículo 27 del Reglamento Interno, procede a la designación de una comisión ad hoc para rendir un informe al plenario sobre la idoneidad de las personas postuladas.

II. Fragmentación parlamentaria en la elección del Regulador General: entorno institucional

Las elecciones que designan al socialcristiano Miguel Ángel Rodríguez Echeverría como Presidente de la República para el período constitucional 1998-2002, dan como resultado una conformación parlamentaria en la cual el oficialismo obtiene 27 escaños, insuficientes para constituir una mayoría legislativa en el proceso de toma de decisiones a lo interno del plenario legislativo. Es así como el Ejecutivo se debe relacionar con una Asamblea Legislativa en la cual la sumatoria de todas las bancadas de oposición es de 30 curules –23 del PLN, tres de Fuerza Democrática –FD–, uno del Movimiento Libertario –ML–, uno del Partido Acción Laborista Agrícola –PALA–, uno del Partido Renovación Costarricense –PRC– y otro del Partido Integración Nacional –PIN–.

El porcentaje total de escaños de la fracción del PUSC corresponde a un 47,35 por ciento, mientras que la principal fracción de oposición mayoritaria por número de escaños,

---

[240] Los requisitos para ser Regulador General, Auditor o miembro de la Junta Directiva son los siguientes, según el artículo 48:

a) Ser costarricense en ejercicio de sus derechos civiles y políticos.
b) Ser mayor de 30 años de edad.
c) Ser de reconocida honorabilidad.
d) Ser graduado universitario, con título de licenciatura, como mínimo, y poseer experiencia comprobada en el área de los servicios públicos, por un período no menor de cinco años.

la del PLN, poseía un 40,34 por ciento, dándole así un valor determinante a las fracciones de oposición minoritarias para influenciar en la toma o no de las decisiones legislativas.

Desde la aplicación del Índice de Fragmentación Parlamentaria propuesto por Laakso-Taagepera, el período constitucional 1998-2002 da como resultado un 2,556 –ver *Gráfico N° 2*–. Muestra un leve crecimiento en comparación con el histórico de los últimos tres períodos constitucionales, donde la fragmentación rondó entre el 2,212 –períodos constitucionales de 1986-1990 y de 1990-1994– y 2,296 –período constitucional de 1994-1998–.

Si bien durante la primera legislatura 1998-1999, se estima como una posibilidad real la constitución de un Directorio legislativo compartido entre varias fracciones legislativas, los hechos demuestran que la fracción oficialista articula una negociación sólida que le permite los votos necesarios para obtener y controlar todos los puestos.

El análisis de los últimos seis períodos constitucionales –ver *Tabla N° 2*– evidencia que desde la administración Monge Alvarez (1982-1986) y hasta la Calderón Fournier (1990-1994), el Ejecutivo cuenta con una mayoría legislativa que por sí sola le garantiza la mayoría absoluta. A partir de la gestión Figueres Olsen (1994-1998) empieza una tendencia que se mantiene hasta la Pacheco de la Espriella (2002-2006), en la cual se identifican al menos cuatro patrones de comportamiento:

- **(a)** una disminución de la bancada oficialista, que sigue siendo mayoría parlamentaria pero no asegura por sí sola la mayoría absoluta,
- **(b)** una disminución de la bancada mayoritaria de oposición,
- **(c)** un incremento de fracciones parlamentarias emergentes,
- **(d)** una mayor necesidad de negociación parlamentaria para constituir coaliciones coyunturales o estructurales, sean para asegurar los intereses de la bancada oficialista y del Ejecutivo, o bien de las bancadas de oposición en una postura reactiva o propositiva.

Si se parte de que las relaciones entre ambos poderes en el sistema presidencialista costarricense se han caracterizado por una dinámica parlamentaria subordinada a un Poder Ejecutivo que cuenta con una mayoría parlamentaria suficiente para alcanzar la mayoría absoluta por sí sola, se podría asegurar que el surgimiento de: **(a)** mayorías oficialistas sin capacidad de articular por sí mismas mayorías absolutas; **(b)** una mayor fragmentación parlamentaria, sin concentración de fuerzas en relaciones bipartidistas; **(c)** oscilaciones en el comportamiento de la disciplina parlamentaria; y **(d)** falta de cohesión a lo interno de las bancadas como en las coaliciones entre estas, lleva a que el Parlamento se encuentre ante una ocasión ideal para reactivar, redefinir y modernizar todos sus mecanismos institucionales de relación con el Ejecutivo, opacados hasta entonces por la presencia de mayorías oficialistas y las relaciones de institucionalidad informal derivadas de ellas.
Con la conformación de gobiernos sin control de las decisiones parlamentarias, la Asamblea Legislativa obtiene un mayor margen de maniobra, en particular las bancadas de oposición para influir en la determinación y desarrollo de la dirección política general e incrementar

la capacidad de ella en la actividad legislativa, con un mayor éxito en la constitución de la agenda y las iniciativas aprobadas.

Guerrero (2000, p. 158) señala que este cambio en las relaciones institucionales entre ambos poderes puede generar a su vez transformaciones en el sentido, intensidad, contenido y eficacia del control parlamentario al Gobierno.

> *"Se pondría a prueba la idoneidad del diseño, los márgenes de juego y la efectividad de sus instrumentos, que durante largo tiempo habían estado limitados por la presencia de la mayoría absoluta. Previsiblemente, la crisis habría de excitar ese control que podría contribuir, a su vez, a agudizarla".* **(Guerrero 2000, p. 158)**

III. Disciplina parlamentaria: poder de veto en la ratificación del Regulador General

En la primera sesión del Consejo de Gobierno, celebrada el 8 de mayo de 1998, en su artículo décimo tercero se acuerda el nombramiento de Regulador General y Presidente de la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos a Leonel Fonseca Cubillo, así como a Aracelly Pacheco Salazar, Ivannia Mata Solís, Oswald Céspedes Torres y a Eliécer Feinzaig Mintz como integrantes de la Junta Directiva. Dicha comunicación es recibida en la Asamblea Legislativa el 11 de mayo de 1998, y leída al plenario legislativo tres días después, quedando inmediatamente conformada la comisión *ad hoc*, para analizar la idoneidad de las personas propuestas por el Ejecutivo.

El presidente de la Asamblea Legislativa, el socialcristiano Luis Fishman, designa a los diputados Wálter Robinson –PLN–, Orlando Báez Mata y Ligia Castro Ulate –PUSC–, para que en un plazo de 72 horas, le rindan un informe al plenario[241].

La elección de la Junta Directiva por parte del Consejo de Gobierno, así como el respectivo envío al Parlamento para su ratificación, genera múltiples reacciones; mientras que la fracción oficialista inicia la búsqueda del apoyo para asegurar los dos votos necesarios

[241] Según el art. 121, inciso 23 de la Constitución Política, la Asamblea Legislativa tiene la potestad de nombrar comisiones de su seno para que investiguen cualquier asunto que ésta les encomiende y deberán rendir el informe correspondiente. Para tales efectos, tendrán libre acceso a todas las dependencias oficiales para realizar las investigaciones y recabar los datos que juzguen necesarios. Podrán recibir toda clase de pruebas y hacer comparecer a cualquier persona con el objeto de interrogarla.
El art. 91 del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, agrega que 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, al nombrar la comisión se le fijará el término para rendir el dictamen; pero podrá ser prorrogado a solicitud de la comisión. Cuando se designe una comisión especial, la Asamblea podrá encargar al presidente legislativo el nombramiento de los diputados que la integren (art. 95 del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa).

para la ratificación, las bancadas de oposición –encabezadas por la del PLN– inician la articulación de una coalición capaz de vetar la figura de Fonseca como Regulador General.

La decisión de que sea el Parlamento el que ratifique los nombramientos del Consejo de Gobierno proviene de una discusión que se da en el seno mismo de la definición de la Ley Reguladora de los Servicios Públicos, donde se impone la convicción de que el Poder Legislativo debe ejercer un control político sobre las decisiones del Ejecutivo en la conformación de dicha Junta Directiva. En caso contrario, se estaría frente a una situación de concentración de poder.

> *"La Autoridad Reguladora de Servicios Públicos es importante y tiene mucho que ver con lo que sucede en los bolsillos de todos los costarricenses (...) Digo esto porque hay varias formas de saquearle la plata a los costarricenses. Una es a través de impuestos; pero, la otra, es por medio de precios en los servicios que brinda el Estado en forma monopólica y si tenemos un Regulador que le fija precios a estas instituciones, permitiéndoles superávit, que luego colocan en el Gobierno, es una manera de imponer impuestos, sin que vengan a esta Asamblea Legislativa".* **(Declaraciones del Dip. Otto Guevara, en el acta de la sesión del plenario legislativo N° 26, celebrada el jueves 11 de junio 1998)**

El proceso de negociación para la ratificación del Regulador General

El interés del Gobierno en designar a Fonseca se inicia el 14 de abril de 1998, cuando el Presidente electo, Miguel Ángel Rodríguez, declara a los medios de comunicación la lista de las personas que estarían siendo nombradas como presidentes ejecutivos. Empero, en la arena parlamentaria la negociación en torno a la elección del Regulador General de la República se da en dos ámbitos: por un lado la bancada oficialista busca obtener los dos votos necesarios, y por el otro la fracción de oposición del PLN pretende articular una coalición de oposición capaz de evitar la ratificación de Fonseca en dicho cargo, y con ello exigirle al Ejecutivo la definición de otro candidato.

Para ambos casos, el papel de la *comisión ad hoc* significóa el espacio y el tiempo para generar una conciencia crítica en el resto de los miembros del plenario legislativo. La comisión es conformada un día jueves, pero dado a que el Parlamento labora los viernes sólo hasta medio día, su primera sesión es el lunes siguiente, 18 de mayo de 1998.

A pesar de contar con 72 horas para rendir el informe a partir de su primera sesión, es hasta la séptima, que tiene lugar el 8 de junio, que se aprueba la sexta sesión, en la que se consigna el informe de mayoría y minoría, y hasta el 11 de junio que el asunto es marginalmente discutido en el plenario, sin que las bancadas de oposición logren someter a votación la ratificación del Regulador General.

Diagnóstico o prenegociación: dinámica de la Comisión Ad Hoc

La dinámica política en la comisión *ad hoc* que se encarga de analizar la idoneidad de las personas seleccionadas por el Ejecutivo para el cargo de Regulador General y Junta Directiva de la ARESEP, constituye una fase medular de los hechos ocurridos en el plenario legislativo en torno a esa elección. Es a partir de las estrategias políticas adoptadas por la fracción oficialista y la del PLN que se condiciona en gran parte la incapacidad del plenario para emitir una ratificación.

Mientras que la bancada oficialista apuesta por una estrategia más articulada entre el inmediato y mediano plazo, generando así un habil uso del tiempo, la fracción del PLN opta por aprovechar el espacio de la comisión para exponer una serie de criterios por los cuales considera que Fonseca no es idóneo para el cargo, y con ello agrupar el apoyo suficiente en una coalición de oposición capaz de imponer sus votos contra la fracción oficialista.

La comisión *ad hoc* es integrada por disposición del presidente de la Asamblea Legislativa por tres legisladores, siendo dos del partido oficialista y uno de oposición, manteniendo así una relación bipartidista, en un escenario parlamentario multipartidista bipolar. El factor político determinante en el rendimiento de la comisión lo constituye el uso del tiempo como capacidad de veto informal, pues si bien la comisión es conformada el 14 de mayo, el informe llega al plenario legislativo hasta el 10 de junio, último día que la Asamblea Legislativa tiene para emitir su criterio.

En términos generales, se desprende del análisis de las actas de la comisión que la discusión está condicionada por la beligerancia externada por el liberacionista Walter Robinson, quien, a pesar de ser minoría, contó en reiteradas ocasiones con el apoyo de los otros dos miembros para la aprobación de mociones tendientes a solicitar comparecencias de Fonseca, así como un dictamen del Departamento de Servicios Técnicos.

Los legisladores del PUSC, con una clara visión de sus objetivos políticos, condicionan de forma expresa o implícita cada una de las peticiones de Robinson a la necesidad de solicitarle prórrogas de tiempo para la presentación del informe de comisión a la Presidencia de la Asamblea Legislativa, ya que argumentan que éstas son indispensables para el adecuado cumplimiento de las mociones. Estas solicitudes son aprobadas por el presidente legislativo (Luis Fishman), sin hacer ningún llamado de atención de las implicaciones que podrían generar.

El control político que realiza Robinson se basa en dos movimientos fundamentales: **(a)** demostrar que dada la experiencia de Fonseca en el SNE, su idoneidad requería de un estudio diferenciado al resto de las personas postuladas para la Junta Directiva de ARESEP, y **(b)** el análisis crítico de diversas actuaciones de Fonseca y su vinculación con el Poder Ejecutivo, cuestionamientos presentados de forma segmentada en las sesiones de comisión. Aún cuando el legislador Robinson representa una minoría en el seno de la comisión, cuenta con el apoyo de dos legisladores más de su bancada –Oscar Campos y Alicia Fournier–, quienes asisten a las sesiones con voz pero sin voto, para plantear diversos cuestionamientos durante las comparecencias de Fonseca.

En la primera sesión de la comisión, la legisladora Ligia Castro – quien es la coordinadora– solicita al resto de los miembros su opinión con respecto a los expedientes y documentos para analizar la idoneidad de las personas seleccionadas por el Ejecutivo. Esa información apenas había sido entregada horas antes a los otros integrantes, por lo que deben dedicar el resto de la sesión a dar la respectiva lectura.

En la segunda sesión, Robinson somete a discusión la necesidad de llamar a comparecer a Fonseca, siendo la reacción de los legisladores del PUSC a favor. La legisladora Castro condiciona la comparecencia con una solicitud de prórroga para dar el dictamen correspondiente a la presidencia legislativa, lo cual se acuerda por unanimidad.

En la tercera sesión, Robinson aprovecha la comparecencia de Fonseca para señalar una serie de cuestionamientos por los cual él asegura que éste no reúne los requisitos: **(Acta de la sesión N° 3 de la comisión legislativa *ad hoc* encargada de analizar la idoneidad de las personas seleccionadas por el Poder Ejecutivo para el cargo de Regulador General y Junta Directiva de la ARESEP, jueves 21 de mayo de 1998, pp. 4-20):**

- Su actuación politiquera al interponer dos recursos de amparo en diciembre de 1997, en plena campaña electoral.
- Su participación en la implementación del programa de Gobierno de Miguel Ángel Rodríguez.
- La adopción de la resolución 130 – 97, hecha por Fonseca en el SNE, la cual fue a destiempo, pero dada la salida de éste del SNE en ese mismo período –se daba su jubilación–, la Junta Directiva no pudo aplicar la suspensión.
- Su participación en la revocación de un acuerdo de la Junta Directiva del SNE, donde se pudo haber detenido las consecuencias del caso Millicom.

De la discusión generada entre el diputado Robinson y Fonseca, así como de la participación de los legisladores Campos y Fournier en ella, resulta la necesidad de presentar una nueva moción para que Fonseca vuelva a comparecer, prorrogando así una vez más el plazo de presentación del informe de la comisión, aprobación que se logra con el apoyo de los legisladores oficialistas, que no externan objeción alguna.

En la cuarta sesión, Robinson recuerda que, según el procedimiento establecido en la Ley de la ARESEP, el candidato a Regulador toma eficacia con la ratificación del plenario legislativo, por lo que denuncia que Fonseca ha realizado reuniones y acciones antes de ser ratificado por el Parlamento, e incluso antes de entrar a la agenda legislativa. Fonseca responde que su accionar se da en el marco de un comunicado a los funcionarios de la ARESEP, con fecha 11 de mayo de 1998, donde les manifiesta que, mientras no se produzca la ratificación exigida y subsecuente juramentación de parte del señor Presidente, no puede ni debe ejercer la posición.

> *"Mientras no se cumplan los requisitos establecidos para entrar a funcionar como Regulador General y Presidente de la Junta Directiva, colaboraré*

> *en cualquier gestión que coadyuve a mantener la normalidad en el desempeño institucional. Para ello se efectuarán actividades extraoficiales que se consideren convenientes, siendo la primera de ellas la que se efectuará con carácter privado, por invitación y preeliminar el día de hoy a las diez de la mañana".* **(Declaraciones de Leonel Fonseca en acta N° 4 de la comisión legislativa Ad hoc encargada de analizar la idoneidad de las personas seleccionadas por el Poder Ejecutivo para el cargo de Regulador General y Junta Directiva de la ARESEP, 27 de mayo de 1998, p. 11)**

La reacción de los legisladores oficialistas ante estos cuestionamientos tiende a expresar una aparente fragmentación, pues mientras Castro adopta una posición de tipo facilitadora de la discusión, Báez defiende a Fonseca de los cuestionamientos, recordando que la comisión no constituye un tribunal político y su única función es determinar la idoneidad de quienes fueron postulados por el Ejecutivo.

En la quinta sesión –el 1° de junio–, Robinson externa su preocupación sobre los efectos de las múltiples prórrogas y solicita –dejando constancia en el acta– le sea indicado el plazo de vencimiento para presentar el informe y el plazo para que el plenario legislativo se pronuncie, siendo respectivamente el 2 y 12 de junio. Castro reacciona sometiendo a consideración de la comisión una moción para solicitar una prórroga de hasta de 48 horas, para rendir el respectivo informe, la cual se aprueba con los dos votos oficialistas.

Al razonar su voto negativo, Robinson argumenta que es inoportuno extender el tiempo, pues se corre el riesgo de que el asunto no sea conocido en el plenario legislativo. Los legisladores oficialistas, en cambio, destacan la necesidad de realizar un trabajo a profundidad y la necesidad de analizar los atestados del resto de las personas postuladas.

Después de aprobar la prórroga, los diputados oficialistas presentan otra moción en la cual solicitan a tres de las personas postuladas presentar documentación sobre sus atestados y dejar así plasmada su respectiva idoneidad para el cargo. Esta recomendación es producto de un informe elaborado por el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa el 18 de mayo, a solicitud del diputado Robinson y aprobada por unanimidad.

El liberacionista señala que esta forma de actuar de la comisión va en detrimento del plazo que tiene el plenario legislativo para pronunciarse sobre la elección del Regulador General y de la Junta Directiva de la ARESEP, pues si bien el informe es solicitado el 18 de mayo, las respectivas observaciones son de conocimiento de los legisladores hasta el 21 de mayo.

A partir de este momento la estrategia de la bancada oficialista para extender el plazo de acción de la comisión Ad hoc, y con ello evitar el pronunciamiento del plenario legislativo, queda en evidencia. El 1° de junio, un día antes de rendir informe, una nueva prórroga de 48 horas extiende la convocatoria. La decisión se toma porque:

(a) se aprovecha el último día del plazo para la presentación del dictamen, y
(b) ese tercer día es un jueves, siendo el último día de labores del plenario y de las comisiones.

Consecuentemente, la comisión Ad hoc necesita de una séptima sesión –que se realiza el 8 de junio– para aprobar el acta de la sesión sexta y con ello cumplir el procedimiento parlamentario para enviar al Directorio legislativo un informe de mayoría emitido por los legisladores oficialistas y un informe de minoría presentado por el diputado Walter Robinson.

Momento maduro de la negociación

Aún cuando en los meses de mayo y junio se encontraba en discusión el tema de la elección del Regulador y la Junta Directiva de la ARESEP, otros temas condicionaban la agenda parlamentaria e incluso generaban una particular atención por parte de los medios de comunicación: las reformas al Reglamento Interno; la investigación al Presidente de la Asamblea Legislativa, Luis Fishman, por supuestas anomalías dadas en algunos de sus negocios y aparentes vinculaciones empresariales cuestionables; varias reformas constitucionales; la proximidad del Foro de Concertación Nacional, al cual en su convocatoria inicial las bancadas parlamentarias no fueron invitadas.

A pesar de que los dictámenes de la comisión Ad hoc quedan en firme el 8 de junio, no entran a discusión del plenario legislativo sino hasta el jueves 11 de junio. Tanto para la bancada oficialista como para la del PLN, las prórrogas contribuyen a la construcción de coaliciones.

Mientras los liberacionistas aseguran contar con los votos de todos los legisladores de la oposición para evitar la ratificación de Fonseca, el oficialismo argumenta poseer los votos necesarios para asegurar dicha ratificación. En la práctica, las relaciones de fuerzas están condicionadas a otras condicionalidades, entre ellas: **(a)** el limitado tiempo que tiene el plenario legislativo para pronunciarse debido a las múltiples prórrogas de la comisión, **(b)** el rompimiento de quórum en el plenario legislativo y con ello evitar la posibilidad de que el asunto entre en conocimiento antes de su último día, y **(c)** un Directorio legislativo dispuesto a no someter la ratificación del Regulador General y la Junta Directiva de la ARESEP en la agenda parlamentaria.

El martes 9 de junio es cancelada la sesión debido a la falta de legisladores para completar el quórum necesario –38 legisladores–[242]. La no presencia de los legisladores, principalmente de la bancada oficialista, es interpretada como una estrategia basada en la convergencia de tres temas sensibles para esa fracción.

[242] Sólo asisten 13 de los 23 diputados del PLN; 14 de los 27 socialcristianos y 5 de los 7 minoritarios.

Según el diputado liberacionista Oscar Campos, el PUSC no sesiona para bajar la tensión en torno a la polémica sobre el presidente legislativo, Luis Fishman, ya que en ese día se va a conocer una moción del PLN para que la comisión de narcotráfico determine si el presidente del Parlamento debe separarse de su función mientras se indaga su caso.

Para el jefe de la fracción del PLN, Ricardo Sancho, el no quórum es producto más bien del interés de la bancada del PUSC en evitar los alegatos en contra de Fonseca. Recuerda que el plenario tiene plazo hasta el jueves 11 de junio para pronunciarse y en caso contrario Fonseca quedaría automáticamente ratificado en el cargo.

Fishman justifica el no quórum en la confianza de los legisladores en que las puertas no se van a cerrar a las 16:00 horas, tal y como dicta el reglamento legislativo. En esta ocasión el presidente legislativo ordena cerrar las puertas puntualmente.

En respuesta, durante la sesión parlamentaria del miércoles 10 de junio, varios diputados de oposición, haciendo uso de la palabra por el orden[243], denuncian una estrategia del oficialismo para silenciar al Parlamento, y evitar la ratificación parlamentaria del Regulador General y la Junta Directiva de la ARESEP, prevaleciendo el poder de las minorías y no el de la mayoría. El presidente legislativo reacciona afirmando que sin en esa sesión no alcanzará el tiempo, el asunto tendría que ser sometido a discusión el día siguiente.

La sesión del jueves 11 de junio era el último día en que el plenario legislativo tenía para manifestarse, salvo que por acuerdo legislativo se decidiera sesionar el día siguiente, fecha en la que vencía el plazo de la Asamblea Legislativa para pronunciarse. El orden del día del 11 de junio señalaba que el plenario legislativo se convertiría en comisión para iniciar el estudio en el Capítulo Régimen Interno, de la reforma al Reglamento de la Asamblea Legislativa, lo cual implicaba el análisis de más de 130 mociones, cuando la costumbre legislativa indica la constitución de una comisión especial encargada de analizar los documentos y las mociones presentadas, y luego presentar un respectivo dictamen.

Fishman indica que esta situación es producto de la moción aprobada el 11 de mayo, por medio de la cual el plenario pospone hasta por 30 días la discusión del proyecto para reformar el Reglamento Legislativo. La bancada liberacionista reacciona cuestionando la forma en que el Directorio legislativo contabiliza los días, y señala que el acta legislativa del 11 de mayo queda en firme desde el 12 de mayo, siendo su plazo hasta el 12 de junio.

El Directorio legislativo aprovecha un informe del Departamento de Servicios Técnicos en el cual se señala:

> *"(...) 1.– los plazos señalados por días, empezarán a correr a partir del día siguiente de aquel en que se adoptó el acto parlamentario que lo concede. 2.– Cuando se presente un recurso contra un acto parlamentario*

[243] El uso de la palabra por el orden constituye un procedimiento en el cual el legislador expresa su disconformidad con algún aspecto del acta legislativa de la sesión anterior. No obstante, en la praxis parlamentaria tiende a ser un recurso de denuncia y control político.

que concede un plazo este se interrumpe, en cuyo caso, se computa a partir del día siguiente a aquel en que se resolvió el recurso. En el caso que nos ocupa, al no haberse presentado ningún recurso contra el acto parlamentario que suspendió hasta por treinta días naturales el proyecto de acuerdo, el cómputo del plazo de suspensión se inició el día inmediato siguiente al de la aprobación de la moción, es decir, a partir del 12 de junio de 1998". **(Acta de la sesión del plenario legislativo N° 26, celebrada el 11 de junio de 1998, p. 10)**

Los legisladores liberacionistas Ricardo Sancho Chavarría y Alex Sobaja Granados presentan una moción de apelación a la resolución de la presidencia legislativa.

En el momento de la votación de la moción se encontran 50 legisladores en el plenario. De los presentes, 25 son de la bancada oficialista, lo cual permite especular que habrá varias votaciones empatadas hasta que la suerte defina el curso a seguir.

Cuando el presidente legislativo solicita que quienes estén a favor de la moción se pongan de pie, sólo 24 diputados se levantan, quedando sentado junto a la bancada oficialista el legislador liberacionista Jorge Luis Villanueva Badilla[244]. Las bancadas de oposición, principalmente la del PLN, no cuentan con la modificación del Orden del Día legislativo, producto de la resolución de su Directorio, y con ello se esfuma su posibilidad de vetar las personas propuestas por el Poder Ejecutivo.

También se hace evidente que la fracción oficialista no cuenta con el suficiente apoyo para asegurar los votos necesarios, o al menos no está dispuesta a correr el riesgo de encontrarse con una coalición con poca cohesión y disciplina para el cumplimiento de los acuerdos.

El accionar del Directorio legislativo provoca reacciones en las bancadas de oposición. Para la oficialista, estas irregularidades son producto de la necesidad de modificar el Reglamento Interno, y con ello establecer reglas de juego más aptas para la realidad de la Asamblea Legislativa.

"Hay que decirle a don Leonel Fonseca, y que quede en actas, que su Partido, el Partido que lo trajo aquí para ratificarlos, no fue capaz de conseguirle los votos y por eso no se ratifica. El Poder Ejecutivo que envió esos nombres, no fue capaz de convencer a ninguna señora diputada o señor diputado para que votara a favor de don Leonel. Esa es la realidad,

---

[244] *"Nada más deseo recalcar que desde aquí pude observar cómo los compañeros de Fuerza Democrática, que habían en un principio estado de acuerdo en que esto se conociera, abandonaron el Plenario y, una vez que se dieron cuenta que la situación no se iba a poder conocer, se hicieron presentes nuevamente y otras cosillas que uno observa desde aquí, que me parece que es dentro de la falsedad amistosa que se puede tratar en este Plenario"* **(Intervención del diputado Álvaro Torres: Asamblea Legislativa, acta de la sesión N° 26, 11 de junio de 1998, p. 64)**

no vengamos a decir que se le cuestiona o no. No, no hubo capacidad política para conseguir los votos y ratificar a don Leonel.

No hubo el talento concertador que están pregonando para conseguir los votos. Esa es la verdad, no hay otra. No oculten con otro tipo de discursos ni con otros argumentos, esa realidad. No fueron capaces las autoridades de Gobierno y la Fracción de Gobierno de conseguir los votos para ratificar a don Leonel, porque si los hubieran conseguido aquí hay votación y se ratifica debidamente. Esa es la realidad de la situación de don Leonel Fonseca, de la que él no es culpable. Los culpables son los que no consiguieron los votos.

Esa es mi posición. Por supuesto que Liberación Nacional manifestó en su informe de minoría que creía que hay gente que puede desempeñar el cargo mejor. Esa es toda la razón. Se dan razones puntuales, esas son razones de oportunidad, de conveniencia para la Institución; es lo que se hace cuando se ratifica a alguien". **(Intervención del diputado Alex Sibaja: Asamblea Legislativa, acta de la sesión N° 26 del plenario legislativo, celebrada el 11 de junio de 1998, p. 64)**

La fracción oficialista, a través de su diputado Orlando Báez argumenta que la responsabilidad sobre el no pronunciamiento del plenario legislativo en el asunto de la ARESEP, es únicamente de la bancada liberacionista.

"(...) apoyamos una y otra vez las solicitudes del señor Robinson para que don Leonel Fonseca, no por una, por dos veces, estuviera presente. Le permitimos evacuar duda tras duda, el informe de Servicios Técnicos lo pidió el compañero Walter Robinson y lo apoyamos, así que decir que entrabamos, es pecar y hablar más de la cuenta". **(Intervención del diputado Orlando Baez. Asamblea Legislativa, acta de la sesión N° 26 del plenario legislativo, celebrada el 11 de junio de 1998, p. 66)**

El diputado liberacionista Daniel Gallardo es enfático al resaltar que es el mismo Gobierno de la República y su bancada parlamentaria los que envían malas señales al país:

"Cómo vamos a ponernos de acuerdo de aquí en adelante, para votar por magistrados, magistrados suplentes, cómo nos vamos a poner de acuerdo entre las fracciones de aquí en adelante, si la forma como se nombró o que se va a nombrar a este señor es, algunos pensarán que es la estrategia más inteligente del PUSC. Esa es la estrategia más mala por la que podían haber optado. Ese jueguito de meter el Reglamento y de no venir hacer quórum ayer para que no hubiera sesión, eso fue montado. O qué estamos pensando, pobrecitos, fue que algunos se les olvidaron llegar temprano

ayer. No, si no vinieron ayer fue para no hacer quórum, para que no se discutiera y metieron el Reglamento. Así no se juega en esta Asamblea Legislativa, aquí hay fracciones que merecen respeto". **(Intervención del diputado Daniel Gallardo en el acta de la sesión N° 26 del plenario legislativo, celebrada el 11 de junio de 1998, p. 39)**

Cerca de las 18:30 horas, el diputado Walter Robinson denuncia que ha salido un comunicado de prensa, el cual consigna que *"Leonel Fonseca ocupará el cargo, diputados no conocieron la ratificación del regulador"*, elaborado por el Departamento de Relaciones Públicas y Protocolo de la Asamblea Legislativa, a pesar de que aún las bancadas de oposición le exigían al Directorio legislativo someter a votación la ratificación de Fonseca.

Construcción de la fórmula de negociación – adopción de acuerdos –

A diferencia de otros posibles entrabamientos legislativos, el Ejecutivo y su fracción legislativa deciden primar sus intereses sin necesidad de abrirse a un proceso de coalición, incluso con las fracciones de oposición minoritarias, que optan por conformar con la fracción del PLN una coalición bastante cohesionada en contra de la figura de Leonel Fonseca como Regulador General de la República.

Asimismo, el procedimiento legislativo está condicionado por la Ley de la ARESEP, la cual fija como mecanismo de pesos y contrapesos para la solución de diferencias, un voto de confianza para la ratificación, siendo éste expreso o por silencio positivo.

En el presente caso, el ejercicio de los recursos de poder derivados de la institucionalidad informal siguen siendo un eje predominante en la construcción de las decisiones políticas, creándose así *impasse* limitados o restringidos.

Sartori (1994, pp. 182-186) plantea como interrogante si se puede generar un adecuado marco institucional por medio del cual: ¿Podemos inventar unas relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo que eviten el estancamiento? Como respuesta, trae a colación la Constitución de la Quinta República francesa, donde según él tuvieron esta pregunta muy en mente. Agrega que la solución francesa fue reducir drásticamente el papel legislativo de la Asamblea Nacional y reforzar la mano del Ejecutivo mediante dos instrumentos: el voto global –por paquete– y la llamada guillotina.

> *"El primero le permite al gobierno reunir artículos y enmiendas selectivamente –excluyendo así a los indeseables– y pedirle al Parlamento que acepte o rechace* ***"par un seul vote"*** *todo el paquete. (...) Por el contrario, la guillotina es un instrumento muy criticado. En la versión francesa de la guillotina, el gobierno "asume su responsabilidad" en un project de loi, lo que equivales a someter el asunto a un voto de confianza. No obstante, cuando se invoca la guillotina, todo el debate cesa, y si el*

> *Parlamento no presenta y vota –con el requisito de la mayoría absoluta de los miembros– una moción de censura en menos de 14 horas, se considera que la ley ha sido aprobada".* **(Sartori 1994, p. 182)**

Destaca la necesidad de evitar los procedimientos que básicamente enfrentan al Parlamento a una disyuntiva de *"tómelo o déjelo"*, los cuales dan poca oportunidad para la consulta recíproca y para la interacción mutua; por ello recomienda la búsqueda de opciones que le den la última palabra al Ejecutivo y de paso permitan generar una *"voz"* adecuada al órgano legislativo. (Sartori 1994, p. 183)

El recurso de ratificación que la Ley de la ARESEP le da a la Asamblea Legislativa, constituye un voto de confianza parlamentario a la decisión del Ejecutivo en la designación del Regulador General y la Junta Directiva de esa institución. Es el Presidente y su gabinete quienes poseen la potestad absoluta para someter el asunto a la agenda del Poder Legislativo.

La Asamblea Legislativa a su vez cuenta con la capacidad de voz –en los términos de Sartori– para pronunciarse al respecto, si bien este mecanismo de interacción entre ambos poderes pierde efectividad al no cesar el análisis de los otros asuntos pendientes en la agenda, y por consiguiente, lo que alguna vez se definió como una vía para evitar el entrabamiento y reforzar el principio de pesos y contrapesos y el de complementariedad –30 días que tienen los legisladores para pronunciarse al respecto–, tiende a darle un margen de acción al Poder Ejecutivo para forzar e imponer de forma conflictiva el silencio positivo.

Para Touzard (1981) el conflicto puede ser entendido como aquello que designa una situación compleja, la cual se define primero por una determinada estructura de las relaciones sociales y por ende, puede enfrentar a individuos (interpersonal), a grupos (intergrupal), a organizaciones sociales (social) o a naciones (internacional).

> *"El conflicto parece, pues, definir una situación en la cual unas entidades sociales apuntan a metas opuestas, afirman valores antagónicos o tienen intereses divergentes. (...) Igual que la competición, el conflicto implica el acaparamiento de los recursos escasos".* **(Touzard 1981, p. 48)**

Desde esta visión analítica, el conflicto requiere ser entendido como una situación en que los actores involucrados persiguen metas diferentes, defienden valores contradictorios, tienen intereses opuestos o distintos. Touzard (1981, p. 50) señala la orientación psicosociológica del conflicto, entendiendo como tales las representaciones, las actitudes, las percepciones, los estereotipos y los sentimientos que los adversarios acumulan o experimentan hacia sus contrapartes. Su comprensión parte de los siguientes elementos:

(a) Las características de las partes enfrentadas –valores, aspiraciones y objetivos, sus recursos intelectuales, sus actitudes de cara al conflicto, estrategias y tácticas posibles–.

(b) Sus relaciones mutuas anteriores –la evolución de las actitudes y de las previsiones del uno respecto al otro–.
(c) La naturaleza del problema que originó el conflicto –su extensión, significado motivacional, su periodicidad–.
(d) El ambiente social en cuyo seno se desarrolla el conflicto –restricciones, aliento o disuasión ante la resolución del conflicto, normas y reglas institucionales que lo regulan–.
(e) Los públicos y sus relaciones con el tema del conflicto –los intereses de estos públicos, puestos en juego por el conflicto–.
(f) La estrategia y las tácticas empleadas –utilidades positivas y negativas y las probabilidades subjetivas que conllevan, las presiones y amenazas utilizables, la libertad de elección, las posibilidades de comunicación y de intercambio de información, la credibilidad de la información intercambiada–.
(g) Las consecuencias del conflicto para cada parte, a corto y mediano plazo –los cambios posibles derivados del conflicto, para cada parte y para las relaciones entre las partes, el prestigio que se pueda ganar o perder–.

Christopher Moore (1995, pp. 118-126) argumenta la existencia de dos tipos básicos de conflictos: los puros, que alude al carácter exclusivo o común de los intereses, lo cual ha de entenderse como el constituido por un conjunto total de intereses antagónicos –la satisfacción de una de las partes significa el sacrificio de la otra–; y en segundo lugar los mixtos, aquella situación en la cual se obtiene cierta satisfacción de los intereses de las partes involucradas.

Moore (1995, 205-413) identifica cinco causas centrales generadoras de conflictos:

(a) *conflictos de relación:* producto de las fuertes emociones negativas que surgen a raíz de percepciones falsas o estereotipos, escasa o falsa comunicación o conductas negativas repetitivas;
(b) *conflictos de información:* ocurren cuando a las personas les faltan datos o información necesaria para el adecuado proceso de toma de decisiones orientadas al correcto accionar de las partes; o bien cuando las partes sufren de un exceso de información y datos relevantes. Este tipo destaca las deficiencias en la interpretación e inclusive problemas en la construcción de adecuados canales de comunicación;
(c) *conflictos de intereses:* son producto de la competencia de necesidades incompatibles o percibidas como tales; se basan en un juego suma cero o fija, en donde la ganancia de una de las partes se convierte en la pérdida de la otra;
(d) *conflictos estructurales:* se desarrollan por estructuras opresivas de las relaciones humanas; están constituidos por estructuras sociales que promueven relaciones competitivas en condiciones desfavorables para una o más partes; y
(e) *conflictos de valores:* se producen por sistemas de creencias incompatibles o percibidas como tales.

Como producto de la dinámica de los conflictos puros y mixtos, Moore (1995, pp. 121-123) destaca los posibles cursos de manifestación en que se podría desarrollar, y las características esenciales de cada uno:

- En una **relación gana – pierde.** Se identifica porque una de las partes posee un poder abrumador, las relaciones futuras entre las partes no son de interés, las ventajas obtenidas por el triunfador son de gran importancia para las partes, se da una relación de comportamiento en donde una de las partes se muestra sumamente asertiva y la otra pasiva, o menos agresiva; la satisfacción de los intereses de las partes no depende de su cooperación mutua, una o más partes no cooperan.
- Una **situación de "impasse"**, producto de la incapacidad de las partes por generar un acuerdo, se entiende a partir de que ambas partes deciden evitar el conflicto, por la razón que fuere; ninguna de las partes tienen el poder suficiente para forzar una solución; hay falta de confianza, mala comunicación, excesiva emoción, y un proceso inadecuado de resolución; las ventajas que obtiene el ganador son reducidas, o ninguna de las partes se preocupa por la disputa; los intereses de las partes no están relacionados; no existe un proceso de cooperación entre las partes involucradas.
- Los **resultados de compromiso**, estos se manifiestan cuando las partes involucradas renuncian a una porción de sus metas para obtener otras, la probabilidad de su aparición depende de que ninguna de las partes posee el poder necesario para imponerse del todo; la relación positiva futura de los litigantes es importante pero ellos no confían unos en otros en la medida suficiente como para cooperar; las ventajas del triunfo son moderadamente elevadas; ambas partes tienen una actitud asertiva; los intereses de ambas partes mantienen una interdependencia mutua; las partes tienen cierto margen de cooperación, negociación y canje.
- Los resultados de **tipo gana – gana**, identificados como aquellas situaciones en las cuales las partes involucradas sienten que sus intereses han sido satisfechos. Su condicionamiento parte de que ninguna de las partes está comprometida en una lucha de poder; la creación de una relación positiva a futuro es de suma importancia; se obtienen grandes ventajas con la producción de una solución satisfactoria por parte de las partes involucradas; ambas partes demuestran una actitud positiva en la resolución de los problemas; los intereses de las partes involucradas son interdependientes; las partes están en la libertad de cooperar y comprometerse en la resolución de los conflictos.

Entre las bancadas del PUSC y del PLN se identifica un conflicto de relación, a partir del manejo de la Comisión Ad hoc, pero además existe una disputa de intereses y valores en torno a la figura de Fosenca, pues mientras los oficialistas le consideran una persona capaz e ideal para el cargo, los segundos cuestionan su cercanía al Ejecutivo y su idoneidad.

El conflicto estructural se expresa *per se* por la carencia de una mayoría absoluta por parte del Ejecutivo, como por la fracción del PLN para imponer sus intereses. Esta situación, obliga los liberacionistas a impulsar una coalición de oposición para vetar, principalmente, al candidato seleccionado por el Ejecutivo. Aunque la coalición cuenta con una mayoría legislativa para tomar la decisión, la fracción oficialista logra imponer la voluntad presidencial gracias al hábil manejo del tiempo y al uso estratégico de las potestades discrecionales del presidente legislativo en la conformación de la agenda parlamentaria. Desde la fracción oficialista las opciones para la definición de la fórmula de negociación se constituyen por:

(a) Poder concertar con al menos dos legisladores de oposición para obtener los votos necesarios y así ratificar las personas elegidas por el Ejecutivo.
(b) Negociar con algunos diputados de la oposición para que se abstuvieran de votar o al menos no estar presentes en la votación, y con ello reducir el quórum y por ende el umbral que constituye la mayoría simple –mitad de los presentes más uno–, transformando así el tamaño de su contingente legislativo en una mayoría simple capaz de generar los votos necesarios para la debida ratificación.
(c) Aplicar diversos recursos de poder –formales e informales– para evitar que el plenario legislativo se pronuncie sobre el tema, y así lograr una ratificación por el silencio de la Asamblea Legislativa.

Esta situación da como resultado una bipolaridad parlamentaria, en un juego mutuamente excluyente entre quienes desean la ratificación de Fonseca y aquellos que están opuestos, donde los primeros logran imponerse a partir del ejercicio de vetos informales como el control de los puestos del Directorio legislativo, el manejo habilidoso del reglamento interno, e incluso el aprovechamientos de espacios propios de la ingeniería institucional, tales como el rompimiento del quórum e incluso el silencio positivo.

IV. Coherencia y disciplina parlamentaria: el poder de veto del Poder Ejecutivo

El caso ARESEP identifica la relevancia del proceso de toma de decisión a partir de las relaciones de poder en la construcción de acuerdos y de la capacidad formal e informal de veto en las mismas, especialmente en cuanto a la decodificación de la influencia que la fragmentación y la disciplina parlamentaria pueden generar en la decisión legislativa. En una primera instancia, los actores y tiempos de veto pueden ser identificados desde el análisis de la ingeniería institucional; en estos casos se identifican los actores de veto institucionales.

Es a partir de la integración de fuerzas y los sistemas de incentivos –disciplina y cohesión– a lo interno de un determinado partido político, como de su bancada, que se identifica a los actores de veto partidarios.

Desde la perspectiva de Tsebelis (2002) los actores de veto tienen un peso considerable en la definición y aprobación de las políticas públicas, según sean sus capacidades de

acción sobre la agenda y los efectos de su participación. En un sistema político con múltiples actores con capacidad de veto y con niveles mínimos de acuerdo, la tendencia será más propensa a mantener el status quo y menos capacidad de acuerdo –multipartidismo–, que en un situación donde existe una actor de veto unánime –bipartidismo o multipartidismo fuertemente polarizado–.

Por tanto, la importancia de la acción de los actores de veto toma relevancia en sistemas con mayores niveles de fragmentación, y aún más cuando a lo interno de las fuerzas políticas existen tendencias de alta o baja disciplina y coherencia partidaria y parlamentaria.

Tsebelis (2002, p. 51) señala que el análisis de los actores de veto en el espectro político difiere mucho de cualquier aproximación desde el análisis económico, pues mientras en este último se puede identificar un punto de equilibrio a partir de las múltiples preferencias de las partes involucradas, en la realidad política la dinámica multidimensional demuestra que el equilibrio no existe. Esto porque quienes llegan a perder en una determinada situación estarán siempre buscando la oportunidad de identificar nuevos temas o asuntos que contribuyan a fragmentar la coalición ganadora o la unidad de la contraparte y construir una nueva coalición para la toma del poder.

Las relaciones entre el Ejecutivo y el Poder Legislativo desde situaciones en las cuales el primero no posee una mayoría legislativa, implican una situación de debilidad para la adopción de su agenda legislativa. Si bien es cierto, la administración Rodríguez Echeverría no contó con el apoyo parlamentario suficiente para adoptar su decisión –capacidad de articular una coalición que le permitiese alcanzar la mayoría simple–, ésta siempre fue adoptada por la vía del uso estratégico del control del Directorio legislativo y de la comisión especial que analizó la terna enviada por el Ejecutivo, dándose en ambos casos un manejo habilidoso de la agenda y el control del tiempo.

Usualmente se identifica como capacidad de veto al accionar de la oposición en torno a las pretensiones del Ejecutivo o de su bancada legislativa; no obstante, queda en evidencia que el poder de veto formal e informal también lo puede ejercer el Ejecutivo y su bancada oficialista en contra de una agenda alterna, o bien contra una coalición de oposición que intente mantener o alterar el *status quo*. Entonces, mientras las bancadas de oposición desarrollaban su capacidad de veto a la decisión de ratificación de la Junta Directiva de la ARESEP y su Regulador General, el Ejecutivo montaba su estrategia no en función de promover su decisión, sino como una contrarreacción para vetar a la oposición y así evitar que adoptara una decisión.

El punto de quiebre de la estrategia de oposición parte de la noción procedimental entre la discusión de la comisión y en una segunda fase de la discusión en el plenario. En el caso de la ARESEP, se destaca que la bancada legislativa iba entretejiendo ambos procesos de forma complementaria en función de sus intereses.

CAPÍTULO VIII

Construcción de la Fórmula "Combo ICE"

El 8 de abril de 1951, con la misión de desarrollar las fuentes productoras de energía física de Costa Rica, se crea por medio de la Ley N° 449, el Instituto Costarricense de Electricidad –ICE–, cuya principal responsabilidad es el aprovechamiento de la energía hidroeléctrica con el fin de fortalecer la economía nacional y promover el mayor bienestar del pueblo de Costa Rica.

En el año de 1963, el ICE sufre una modificación de diseño institucional, asignándosele el establecimiento, mejoramiento, extensión y operación de los servicios de comunicaciones telefónicas, telegráficas, radiotelegráficas y radiotelefónicas, para lo que se le da la concesión correspondiente por tiempo indefinido.

La modernización del Estado costarricense emprendida durante la década del 90, somete a las instituciones estatales de carácter social y económico a una revisión. Entre sus consecuencias, se estimula la creación de nueva legislación, tendiente a adaptar a las instituciones estatales a los nuevos tiempos.

En el caso del ICE, durante las sesiones extraordinarias de septiembre de 1996, el Poder Ejecutivo pone a conocimiento de la Asamblea Legislativa: "Proyecto de Ley de Modernización y Transformación del ICE", expediente 12.695; "Proyecto de Ley de Generación de Electricidad", expediente 12.693; y el "Proyecto de Ley General de Telecomunicaciones", expediente 12.694, que propician un intenso cabildeo parlamentario generando puntos de tensión y posicionamiento por parte de las fracciones mayoritarias, y en consecuencia un estancamiento por falta de acuerdos políticos, prácticamente desde su ingreso a la corriente legislativa hasta los primeros meses de 1998.

Entre los principales obstáculos con que se topa la administración Figueres Olsen están: **(a)** el factor tiempo para impulsar un proceso político de estas dimensiones, **(b)** la falta de apoyo legislativo, tanto de las bancadas de oposición como de sus propios legisladores, y **(c)** la entrada temprana del período electoral, que desde el partido de gobierno mina el apoyo de la fracción oficialista hacia el presidente y sigue la posición de los precandidatos presidenciales, cuya tendencia es alejarse de las posiciones del gobierno.

El proceso electoral de 1998, le da el triunfo al candidato del PUSC, Miguel Ángel Rodríguez, quien a inicios de su período constitucional fija entre sus prioridades reactivar los proyectos tendientes a modernizar y transformar al ICE.

Según se ha analizado anteriormente, la composición multipartidista bajo un esquema bipolar de la Asamblea Legislativa obliga al presidente Rodríguez a impulsar procesos de negociación para sostener al menos coaliciones articuladas en temas concretos de la agenda parlamentaria. Como estrategia para articular un apoyo social en torno a las pretensiones del Ejecutivo sobre la agenda legislativa, se impulsa el "Foro Nacional de Concertación" a inicios de agosto de 1998, siendo una de las mesas de trabajo el tema de transformación del sector de telecomunicaciones y energía eléctrica.

El "Foro Nacional de Concertación", en su Reglamento Constitutivo, específicamente en el Capítulo III "Agenda de la Concertación" y en su artículo 19 e inciso "c", menciona el mercado de telecomunicaciones como tema que será conocido por una comisión de trabajo compuesta por los representantes de diversos sectores.

Aunque los resultados de esta comisión no serían vinculantes para la Asamblea Legislativa, sí tendrían su sustento de legitimidad por parte del Poder Ejecutivo, ello en caso de que se obtuviese el consenso de los sectores participantes, que desde la perspectiva de algunos de ellos, asimilaban el consenso como sinónimo de unanimidad, siendo esto un elemento generador de conflicto durante el proceso de toma de decisiones y acuerdos finales.

Debido al carácter heterogéneo de los participantes no se logra llegar a un acuerdo por unanimidad en el tema de telecomunicaciones ni en otras comisiones. Por tanto y según se tipifica en el decreto de creación del Foro, la regla para la toma de decisiones es por consenso –artículo 5–, lo cual causa confusiones entre sus miembros, por el significado y límites de lo que implicaba el consenso.

Posterior al Foro Nacional de Concertación, el Ejecutivo por medio de su bancada legislativa reactiva en la agenda del Poder Legislativo el tema de modernización del ICE, así como los proyectos referentes a telecomunicaciones y energía. Es así como inicia un proceso de negociación entre las bancadas del PUSC y del PLN, generándose incluso conflicto y posiciones discrepantes al interno de la segunda. El proceso margina en la construcción de acuerdos a las demás bancadas legislativas y a quienes durante el proceso de decisión en el plenario legislativo hacen sentir su capacidad de veto formal e informal.

Los acuerdos entre el PUSC y el PLN llevan, entre otros aspectos, a una interpretación reglamentaria que permite fusionar a finales de 1999 los tres proyectos en uno, al que se conoce popularmente como "combo ICE", –Proyecto de Modernización y Transformación del Instituto Costarricense de Electricidad–.

La negociación para la fusión de los tres proyectos refleja la dinámica del proceso de toma de decisiones legislativas de forma más intensa que otros proyectos de ley, quizás por: **(a)** gestarse en el marco de un entorno parlamentario de moderada fragmentación legislativa, **(b)** la debilidad en la cohesión y disciplina interna de las fracciones mayoritarias, **(c) la** experimentación de la institucionalidad parlamentaria en esquemas de gobierno dividido y **(d)** un mayor ejercicio del control político extraparlamentario por parte de

diversas expresiones de asociación ciudadana como de una ciudadanía efervescente que participa sin formar parte de ninguna organización o grupo articulado

> *"Suele afirmarse que el Parlamento está en crisis. Asumida como cierta esta aseveración, se debe precisar qué se entiende por crisis. Si la crisis se define, como lo señala el diccionario de la Real Academia de la Lengua: 'un momento especialmente decisivo y peligroso en la evolución de las cosas', cabe concluir que el Parlamento sí se encuentra en un período de crisis. Las crisis no son necesariamente negativas, pueden ser positivas. Marcan ciertamente, una etapa decisiva y riesgosa en la evolución institucional. La rapidez de los cambios operados coloca a las asambleas en una difícil posición frente a estos procesos. Estas han perdido protagonismo, pero mantienen funciones esenciales".* **(Muñoz 1995 p. 28)**

Para Hugo Alfonso Muñoz (1995, p. 29) las causas de la crisis parlamentaria responden a los siguientes factores: **(a)** la inadaptación de la época, **(b)** la decadencia del Parlamento frente al Ejecutivo, **(c)** la crisis de los partidos políticos, **(d)** el cambio de las relaciones internacionales y **(e)** la dispersión de la actividad parlamentaria y su falta de presencia en los grandes debates nacionales.

El funcionamiento institucional, tanto formal como informal, de la cultura parlamentaria, pasa de una dinámica propia de gobiernos unificados a una de gobiernos divididos, pero los operadores de la política continúan conduciendo los procesos bajo la lógica de la primera. Es entonces que las relaciones entre ambos poderes constitucionales empiezan a generar la búsqueda de nuevas formas de articular tensiones para la construcción de acuerdos políticos sobre un tema de suma sensibilidad para el imaginario colectivo costarricense.

I. Dinámica institucional para el proceso de decisión

Agüero (1995) expone que en el sistema presidencialista costarricense, todo proyecto de ley se inicia con su presentación a la Dirección Ejecutiva o a la Secretaría del Directorio. Posteriormente, el presidente de la Asamblea Legislativa informa por escrito a los diputados y señala la comisión a la que corresponde su conocimiento, pero antes de ser enviado a la misma, el proyecto pasa al Departamento de Archivo, que lo enumera y anota la comisión a la que es referido, así como el nombre del diputado o los diputados que lo presentan. Una copia del proyecto se envía al Departamento de Servicios Técnicos para su estudio y otra al Diario Oficial para su publicación.

El Departamento de Servicios Técnicos elabora un amplio estudio sobre la materia que se regula, sus antecedentes, aspectos legales, constitucionales y de técnica legislativa. Dicho estudio debe hacerse dentro de los cinco días posteriores a la publicación en el Diario Oficial y se envía a la comisión permanente que conoce del proyecto.

Trámite en comisión

Cinco días después de su publicación en el Diario Oficial, el presidente de la comisión incluye el proyecto en el último lugar del Orden del Día. Para que ocupe un lugar preferencial, requiere el voto favorable de las dos terceras partes de los diputados de la comisión presentes. En caso de que el proyecto afecte al Poder Judicial o a alguna universidad o institución autónoma, se escuchará el criterio de éstas antes de la resolución. De igual manera, si el proyecto versa sobre materia electoral, deberá escucharse de previo al Tribunal Supremo Electoral. En todos los casos, las partes consultadas tienen un término de ocho días hábiles para pronunciarse.

En un período no mayor a los 30 días hábiles, contados a partir del trámite en comisión, debe resolverse sobre el proyecto. Dicho pronunciamiento se conoce como dictamen. Si requiere más tiempo que el indicado, el presidente de la comisión debe solicitarlo por escrito al presidente de la Asamblea (Agüero 1995, p. 17).

Cuando hay unanimidad de criterios entre los integrantes de la comisión, se elabora un único dictamen, ya sea positivo o negativo. Si no existe una posición unánime, pueden presentarse varios dictámenes en cualquiera de los sentidos deseados, sea para recomendar o no el proyecto, conocidos como dictámenes de mayoría o minoría, a partir del apoyo que obtiene el dictamen en el seno de la comisión.

Los dictámenes son enviados a la Secretaría del Directorio de la Asamblea para su correspondiente trámite en el plenario legislativo

Trámite en el plenario

La Secretaría del Directorio se encarga de incluir los proyectos en el Orden del Día, respetando la fecha y hora en que son presentados. La discusión del proyecto en primer debate se inicia en el plenario con la lectura de los dictámenes presentados. Esto puede obviarse si por moción de orden, que cuente con el respaldo de al menos dos terceras partes de los diputados presentes, se prescinde de su lectura.

Cuando existen varios dictámenes sobre un mismo proyecto de ley, se conoce primero el que haya sido recomendado por la mayoría. Si éste es rechazado, se conocen los otros respetando el orden decreciente de los diputados que los suscriban. Si son respaldados por igual número de diputados, se respeta el orden de presentación ante la Secretaría del Directorio. Si sólo existen dictámenes de minoría, se conocen primero los afirmativos empezando por el que tenga mayor número de firmas. Si el que se conoce primero es un dictamen negativo y se aprueba, el proyecto es rechazado y archivado.

Tanto en comisión como en plenario, el proyecto puede ser modificado mediante la presentación de mociones. En esta última instancia pueden presentarse dos tipos: aquellas que no han sido presentadas durante las sesiones de comisión –nuevas–, y aquellas presentadas en la misma, pero que por falta de apoyo fueron desechadas –reiteración–.

Las mociones nuevas deben ser entregadas al Directorio durante las primeras seis sesiones siempre y cuando el proyecto no haya sido aprobado en primer debate durante ese período legislativo. Las de reiteración son presentadas al plenario por el mismo legislador que las plateó durante las sesiones de la comisión, pero para poder realizar esto el plenario debe convertirse en comisión general y para ello se requiere de otra moción, la cual ha de ser aprobada por la mayoría absoluta de los diputados presentes –por ser esta última una moción de orden, no se somete a discusión, sólo se le concede un plazo de diez minutos al proponente para que la justifique–[245].

Durante el plazo de seis días, las mociones de fondo presentadas en el plenario, pasan a la comisión dictaminadora y se tienen por incorporadas al proyecto. Para conocerlas, se tiene por modificado el Orden del Día de la comisión respectiva para rendir un nuevo informe al plenario en un plazo no mayor de tres días hábiles. Durante este término, la discusión del proyecto en primer debate se suspende y se retoma con la presentación de dicho informe, a partir del lugar en que se encontraba al momento de ser suspendido.

Las mociones de reiteración en el plenario se discuten al inicio del debate y, una vez que han sido resueltas, se inicia el análisis general del proyecto hasta su aprobación en primer debate. Después es enviado a la Comisión de Redacción para que realice todos los cambios de forma pertinentes. Esta comisión no puede cambiar el fondo del proyecto, se revisa desde el punto de vista filológico para darle claridad, armonía y un lenguaje adecuado al texto, que ya revisado debe ser distribuido a los diputados antes del segundo debate.

La fecha de la discusión de los segundos debates la define el presidente de la Asamblea Legislativa. Estos tienen prioridad sobre los primeros y se dedican a un análisis final del proyecto en el que cada diputado puede intervenir por un plazo no mayor de 15 minutos.

Para la discusión de un proyecto de ley, tanto en comisión como en plenario, se utilizan las sesiones inmediatas siguientes de manera tal que pueda existir continuidad en la misma hasta su aprobación final.

Durante el segundo debate pueden ser admitidas mociones en cuanto a la forma, que son enviadas por el presidente legislativo a la Comisión de Redacción. De aprobarse, se incorporan al proyecto en discusión. Si son rechazadas, el diputado proponente tiene derecho a presentarlas de nuevo en el plenario.

Asimismo, de conformidad con el Reglamento Interno, en cualquiera de los debates, el Parlamento puede por una sola vez y a solicitud de un diputado, enviar el proyecto a la misma comisión que lo dictaminó. Si ésta se excusa de dar un nuevo informe o de presentar un nuevo proyecto de ley, el presidente de la Asamblea Legislativa puede pasar el asunto a otra comisión. En este caso, la moción correspondiente puede consignar en forma expresa

[245] Tanto las mociones de orden, como las de reiteración, deben ser presentadas antes que el proyecto se apruebe en primer debate.

el plazo para dictaminar y la mención de que el proyecto ocupará el mismo lugar que tenía en el Orden del Día al momento de su devolución.

Para que una moción en tal sentido sea aprobada, se requiere una votación favorable de al menos dos tercios de los diputados; de lo contrario, el nuevo dictamen tendrá el mismo trámite cuando lo presentan por primera vez. En consecuencias, pasará a ocupar el último lugar en la agenda del plenario legislativo.

Consultas de constitucionalidad

Los proyectos para reformar la Constitución Política, los tratados internacionales y las iniciativas para modificar la Ley de Jurisdicción Constitucional, deben pasar por una consulta constitucional, cuyo propósito es garantizar que no sean contrarias al ordenamiento jurídico superior. Para tales efectos la Corte Suprema de Justicia cuenta con una Sala Constitucional. En todo caso, cualquier proyecto de ley puede ser consultado en forma voluntaria si lo solicita un número igual o superior a diez diputados.

La consulta preceptiva debe hacerla el Directorio de la Asamblea Legislativa remitiendo a la Sala Constitucional el expediente y sus antecedentes después de aprobado el proyecto en primer debate. Admitida formalmente, la Sala notifica a la presidencia legislativa y se interrumpe la votación del proyecto en segundo debate hasta tanto no se reciba respuesta.

La Sala debe pronunciarse dentro del mes siguiente en que recibe la consulta. Si no encuentra irregularidades que resulten inconstitucionales o contrarias a las disposiciones del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, el proyecto continúa su trámite normal. Si hubiese irregularidades y fueren de procedimiento, la resolución de la Sala es vinculante para la Asamblea Legislativa. Si la objeción es de fondo, el presidente legislativo lo comunica al plenario y remite el pronunciamiento a la Comisión Permanente de Consultas de Constitucionalidad con un plazo razonable que puede ser prorrogado. Si esta comisión tuviera dudas, puede pedir aclaración o ampliación a la Sala.

El plenario debe conocer y resolver en la misma sesión, antes de las 18 horas, el dictamen de la comisión sobre la opinión de la Sala. El conocimiento del proyecto se reinicia en la sesión posterior a la lectura del dictamen. Si hubiera sido modificado su texto, ocupa el primer lugar en el Capítulo de Primeros Debates. En caso contrario, el primer lugar en el Capítulo de Segundos Debates en el Orden del Día del plenario. Cuando las inconstitucionalidades señaladas por la Sala no pueden ser subsanadas jurídicamente, el presidente de la Asamblea Legislativa debe envíar el proyecto al archivo.

Trámite posterior al segundo debate

Si un proyecto de ley es rechazado en segundo debate, el expediente se remite al Departamento de Archivo. Después de ser aprobado en segundo debate, la iniciativa debe

ser firmada por el presidente y los secretarios de la Asamblea Legislativa; luego pasa a la Dirección Ejecutiva para que envíe el decreto legislativo al Poder Ejecutivo, que dispone de 10 días hábiles, contados a partir de la fecha en que haya recibido el proyecto de ley aprobado, para objetarlo si considera que hay razones de constitucionalidad o conveniencia. Transcurrido ese término, no podrá dejar de sancionarlo y publicarlo

II. De la escena a la arena parlamentaria: el papel de la comisión legislativa

En situaciones complejas de decisión parlamentaria, los actores políticos no están capacitados para desarrollar un análisis integral de la situación y calcular su estrategia óptima en función de sus preferencias, los amarres procedimentales, los efectos colaterales y el riesgo externo de decisión. Podría esperarse entonces que los legisladores adapten su estrategia y su forma de accionar basándose en lo que ha sido efectivo y lo que no.

A toda decisión legislativa existe al menos una alternativa: mantener el status quo; es decir, ante cualquier propuesta de reforma a una institución gubernamental, independiente de la capacidad reactiva o proactiva de la oposición legislativa, la alternativa es no hacer nada.

La viabilidad de la dirección hacia una transformación o no, depende estrictamente del entorno y las condiciones políticas insertas en el proceso decisional, por ejemplo: **(a)** las asimetrías de poder; **(b)** el nivel de distanciamiento de las preferencias entre la bancada oficialista y las de oposición, como en las relaciones y a lo interno de estas últimas; **(c)** los procedimientos y el tipo de normas que regulan la dinámica decisional, incluyendo la capacidad de manejo y control de la agenda entre los actores y el ejercicio formal e informal del veto.

Los comités como espacio de decisión política

Para Sartori (1995, p. 291) los comités, como espacio de decisión política, rehuyen a la regla de mayoría, buscan acuerdos unánimes a través de pagos internos diferidos y se adaptan al mundo externo o incorporan sus demandas por la vía de los pagos colaterales. Sólo los grupos pequeños, cuyos miembros están relacionados y que disponen de un código operacional muy flexible –compensaciones recíprocas que pueden diferirse– permiten una elaboración discutida y razonada de las decisiones.

Fernández (1992) destaca la importancia de las comisiones legislativas como instancias de toma de decisiones parlamentarias; en ellas se da una convergencia del conflicto intrapartidario y el enfrentamiento interpartidario, fenómenos que vienen a reflejar las tensiones entre la cohesión y la disciplina parlamentaria y partidaria. El autor hace un señalamiento estratégico de la labor legislativa diferenciándola, en una doble dimensionalidad, como escena y arena. En la pequeña escena aparecen con escasa visibilidad los resultados parciales de las negociaciones entre los representantes de las fuerzas partidarias bipolares. Por arena, entiende el enfrentamiento abierto y sostenido,

siendo éste un ritual cotidiano que se da de forma desigual a lo interno de cada partido. Sobre la arena, las acusaciones recíprocas y los cuestionamientos sólo ceden su lugar al silencio o a la tregua. (Fernández 1992, p. 2)

Partiendo del concepto de escena, para el caso del "combo ICE", son las negociaciones en comisión e incluso en las encerronas mantenidas por las bancadas del PLN y del PUSC, lo que permite definir un consenso mínimo, dejando aquellos puntos sin acuerdo para las discusiones en el plenario legislativo.

En cuanto al concepto de arena, si bien es más una definición de las relaciones de fuerza internas de cada partido por medio de las convenciones internas para definir los candidatos, en el caso del "combo ICE", las pugnas internas de cada bancada se ven influenciadas por las luchas de las tendencias electorales, creándose así una serie de conflictos e incompatibilidades intrapartidarias que a su vez afectan la capacidad de coherencia de la fracción legislativa del PLN.

La fracción oficialista no se mantiene ajena a las posibilidades de conflictos intrapartidarios, siendo una señal directa de la necesidad de control del Ejecutivo el enviar como interlocutores del proceso de negociación intrapartidario e interpartidarios al ministro de la Presidencia y a los asesores más cercanos al mismo Presidente de la República.

Las pugnas a lo interno de la bancada del PLN llevan a varios de sus legisladores a tomar una posición separada de la fracción, y a varias figuras del partido a emitir sus criterios en torno a las discusiones sobre el futuro del ICE y sus competencias.

En medio de las discusiones en comisión, ante la opinión pública y los medios de comunicación, los ataques incisivos entre el bipartidismo se dan por acusaciones mutuas, en las cuales constantemente se recrimina la falta de voluntad política, el interés particular sobre el general, así como las carencias de liderazgo para la toma de decisiones. El concepto de arena, toma sentido desde el proceso del "combo ICE".

> *"En la escena se alternan la cordialidad y los buenos propósitos, con el enfado, con el resentimiento y hasta con el abandono temporal del campo. El entendimiento no excluye las desavenencias o los desencuentros. Sin embargo, por su espectacularidad y por su fugacidad circunstancial, esas discordias, más parecen percances de un largo y estratégico trayecto de logros y de beneficios recíprocos. Por más profundos e insalvables que esos conflictos bipartidarios pueden parecer, es dable suponer, no sin fundamento histórico, que el arreglo o la reconciliación, tarde o temprano llegan".* **(Fernández 1992, p. 2)**

La construcción política de la arena hacia la escena parlamentaria

El conflicto sobre la transformación del ICE y sus sectores telecomunicaciones y energía en el ámbito parlamentario, tiene su origen desde el mismo momento en que los proyectos de ley ingresan a la corriente legislativa el 26 de agosto de 1996.

Es hasta el cambio de gobierno y el arribo de la administración Rodríguez Echeverría que el conflicto pasa a acentuarse, según se va desarrollando el mismo trámite legislativo. Se identifica como punto de inicio de la escalada del conflicto, el momento en que los proyectos "Ley de modernización y transformación del ICE", "Ley general de electricidad" y "Ley general de telecomunicaciones":

(a) son identificados como prioritarios de la administración Rodríguez –entre mayo y agosto de 1998– , y
(b) la convocatoria en agosto del Foro Nacional de Concertación, el cual pretendía crear consenso civil y político en temas de importancia nacional, entre ellos energía y telecomunicaciones.

Durante la primera mitad de 1998, la escalada del conflicto se da por una combinación de críticas de la oposición legislativa y por varios movimientos sociales, principalmente sindicatos –oposición extraparlamentaria–, que denuncian las presiones del Ejecutivo para satisfacer sus intereses desde los resultados de la mesa de concertación. La escalada del conflicto entra en una tregua cuando las bancadas mayoritarias deciden fusionar los tres proyectos en uno nuevo, que es enviado a una comisión legislativa especial, que se convierte en el espacio estratégico para articular la fórmula de negociación, una decisión al menos parcialmente aceptada por la bipolaridad hegemónica del Parlamento, representada por las fracciones del PUSC y del PLN.

Para comprender mejor los puntos de tensión, la *Tabla N° 27* presenta una breve cronología del conflicto, la cual permite comprender la relación dada entre el comportamiento de los actores implicados, las situaciones de tensión, las posiciones y percepciones antagónicas, la creación de espacios de diálogo o entendimiento, y la evolución y matices que estos aspectos adoptan en momentos específicos del proceso. (Vargas 2001)

Tabla Nº 27

Cronología de los principales momentos de la escala del conflicto en el "combo ICE"

Fecha	Hechos relevantes
Mayo 1998	La administración Rodríguez Echeverría manifiesta su interés en reactivar la discusión, análisis y negociación política de los tres proyectos tendientes a modificar el "status quo" del ICE, por lo cual incita el conocimiento de los mismos por la Comisión de Gobierno y Administración de la Asamblea Legislativa.
Agosto de 1998	El Poder Ejecutivo convoca al Foro Nacional de Concertación. Entre los temas señalados se encuentra el futuro de las telecomunicaciones, energía y modernización y del ICE.
22 de diciembre de 1998	Los jefes de las fracciones parlamentarias mayoritarias del PUSC, Ovidio Pacheco, y del PLN, Ricardo Sancho, acuerdan la creación de un cronograma para votar los proyectos del ICE durante el período de sesiones extraordinarias que rige en ese momento.
De diciembre 1998 a septiembre de 1999	Las tres iniciativas de ley son enviadas a trámite normal en las comisiones legislativas. Este proceso, lejos de facilitar un acuerdo entre las bancadas del PUSC y del PLN, contribuye a una escalada del conflicto en cada comisión por parte de la fracción de gobierno y las fracciones parlamentarias de oposición.
22 y 23 de octubre de 1999	Jefes de fracción y diputados del PLN y del PUSC, mantienen negociaciones para crear acuerdos sobre los proyectos del ICE y el proyecto de "Ley de protección al trabajador". Las reuniones son catalogadas por los legisladores como conversaciones informales. No hay acuerdos, pero se logra crear una comprensión sobre las diferencias que existen, específicamente sobre el tema del ICE se analiza cuál sería el mecanismo legislativo idóneo para integrar las tres iniciativas en un solo proyecto.
6 de noviembre de 1999	Jefes de fracción y diputados del PLN y del PUSC se reúnen desde las 8:30 a.m. hasta las 6:30 p.m., en el Hotel Bouganvillea, en Santo Domingo de Heredia, para busca puntos coincidentes en los textos que cada bancada tiene. El objetivo del encuentro es repasar las discrepancias que se mantienen en relación al tema y analizar la posibilidad de fundir las tres iniciativas de ley.
8 de noviembre de 1999	Los legisladores aprueban cambios al Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, entre los cuales está el permiso a los jefes de fracción de establecer un plazo de 22 sesiones para la aprobación de una iniciativa de ley, proceso que ha sido denominado como "vía rápida".
30 de noviembre de 1999	El presidente Rodríguez convoca los proyectos del ICE en el primer lugar de la lista para el período de sesiones extraordinarias.
3 de diciembre de 1999	Una comisión especial legislativa comienza labores para unificar los tres proyectos del ICE.
4 de diciembre de 1999	La comisión especial desecha los tres proyectos de ley que se tramitan en el

Tabla N° 27

Cronología de los principales momentos de la escala del conflicto en el "combo ICE"

Fecha	Hechos relevantes
	Parlamento sobre el tema del ICE y acoge por mayoría un texto sustitutivo. Esa decisión genera una intensificación acelerada en el proceso de negociación entre las fracciones del PLN y del PUSC.
7 de diciembre de 1999	Los legisladores liberacionistas Alex Sibaja, Guido Monge y Rafael Arias manifiestan que el texto sustitutivo no contiene los acuerdos de consenso alcanzados durante "las encerronas" entre el PLN y el PUSC
8 de diciembre de 1999	Los legisladores integrantes de la comisión especial que analiza el tema del ICE acuerdan solicitar al plenario legislativo una ampliación del plazo para dictaminar (9 de diciembre de 1999).
16 de diciembre de 1999	Las fracciones del PLN y del PUSC acuerdan ampliar el plazo para dictaminar el proyecto hasta el 20 de noviembre de 1999. Debido a la escalada de diferencias entre los grupos negociadores, el presidente Rodríguez decide enviar a dos negociadores cercanos: Andrés Rodríguez Clare y Danilo Chaverrí.
21 de diciembre de 1999	El presidente Rodríguez afirma esperar que los jefes de fracción del PLN y del PUSC acuerden la aplicación de la "vía rápida" al proyecto de "Ley de mejoramiento de los servicios públicos de electricidad y de telecomunicaciones y de la participación del Estado".
15 de enero de 2000	La fracción parlamentaria del PLN condiciona el avance del denominado "combo eléctrico" al avance de una serie de proyectos de ley de orientación agrícola, denominados "combo agrícola".
21 de enero de 2000	El expresidente José Figueres Olsen afirma que tal y como está redactado el proyecto de "Ley para el mejoramiento de los servicios de electricidad y telecomunicaciones y de la participación del Estado", no debe aprobarse en el Parlamento pues, a su juicio, no cumple con el objetivo de fortalecer al ICE.
24 de enero de 2000	Los legisladores retornan del receso legislativo aprobado en diciembre de 1999. En el reinicio de las sesiones extraordinarias, los diputados se encuentran con posiciones de diversos sectores en contra del denominado "combo eléctrico".
29 y 30 de enero de 2000	Diputados del PLN y del PUSC, así como representantes del Gobierno negocian sobre el "combo eléctrico", en el Hotel Bouganvillea. El objetivo de las negociaciones es superar los antagonismos de posiciones e intereses a través de mociones en el plenario legislativo que permitan la viabilidad y no el entrabamiento del mismo.
6 de febrero de 2000	Las fracciones del PLN y del PUSC llegan al acuerdo de iniciar la redacción final del dictamen de la comisión especial. La redacción pretende integrar las principales posiciones e intereses de las fracciones parlamentarias en torno a las tres iniciativas anteriores del ICE.
7 de febrero de 2000	El presidente Rodríguez realiza reuniones con los precandidatos liberacionistas José Miguel Corrales, Rolando Araya y Antonio Álvarez en relación con el "combo eléctrico". En los encuentros se logran conciliar posiciones del Gobierno con las tesis de los precandidatos liberacionistas; a las conversaciones asistieron jefes de fracción y diputados del PLN y del PUSC.
10 de febrero de 2000:	La comisión legislativa especial dictamina el proyecto de transformación del ICE, con lo cual a partir del 15 de febrero entra a discusión en el plenario legislativo. Diversos sindicatos y asociaciones de trabajadores, en especial del sector público y del ICE afirman que darán una fuerte lucha contra el "combo".
Del 15 de febrero al 21 de marzo de 2000	Etapa negociación en el plenario legislativo sobre el dictamen afirmativo por unanimidad del "Proyecto de Ley para el mejoramiento de los servicios públicos y de electricidad y de participación del Estado", emitido por la Comisión Especial del ICE, finalizando con la aprobación en primer debate luego de múltiples conflictos a lo interno del plenario legislativo como de la oposición social expresada a las afueras del Parlamento.

Tabla N° 27

Cronología de los principales momentos de la escala del conflicto en el "combo ICE"

Fecha	Hechos relevantes
Del 21 de marzo al 6 de abril 2000	Fuertes reacciones sociales en contra de la aprobación del "Proyecto de Ley para el mejoramiento de los servicios públicos y de electricidad y de participación del Estado", dan como consecuencia una parálisis del país, y que finaliza con la Resolución de la Sala Constitucional declarando vicios de inconstitucionalidad en el procedimiento del mismo, así como el retiro de la discusión legislativa por parte del Ejecutivo y la creación de un espacio para una mediación con los sectores sociales, facilitada por la Defensoría de los Habitantes, los rectores de las universidades públicas, y representantes de la Iglesia Católica, en las instalaciones del Tribunal Supremo de Elecciones el 3 de abril.
6 de abril de 2000	Creación de una Comisión Mixta, para que revise el proyecto de ley, sugiera modificaciones, discuta sobre su contenido y aporte mejoras, como requisito previo para someterlo a un segundo debate.
18 de abril de 2000	La Sala Constitucional declara sentencia **Exp: 00-002411-CO-E, Res: 00-03220,** en la cual se argumenta que el proyecto de "Ley para el mejoramiento de los servicios públicos de electricidad y telecomunicaciones y participación del Estado", expediente legislativo número 13.873, es inconstitucional por una violación del procedimiento legislativo durante la aprobación su primer debate.

(Vargas 2001, pp. 30-33)

La comprensión de la evolución del conflicto y las razones por las cuales pasa de la arena a la escena, implica entender el detonante del mismo, así como las percepciones generadas a lo interno de las bancadas mayoritarias.

Entender el detonante del conflicto en el caso del "combo ICE" como un solo elemento detonador y señalarlo desde una relación dimensional y unicausal, es optar por una visión minimalista que se cierra por un lado a entender el inicio de un proceso de transformación en las relaciones de poder a lo interno del Parlamento, y en una segunda dimensión el ejercicio de una mayor vigorosidad de la oposición extraparlamentaria.

Desde un esfuerzo de análisis posterior a los hechos ocurridos, se podría mencionar que el detonante al menos debe ser comprendido desde el siguiente trinomio: por qué surge el tema en el escenario político nacional; la aparición en la arena parlamentaria; y desde el relacionamiento entre dos fracciones legislativas que en coalición aseguran la mayoría necesaria para modificar el *status quo* del ICE.

Partiendo desde el primer supuesto, el detonante es la necesidad de transformar y mejorar una institución de carácter estatal, la cual desde la perspectiva del Ejecutivo y su bancada legislativa se encuentra en desventaja ante las exigencias y necesidades del mercado internacional. Por tanto, se requiere de una modificación institucional por medio de la cual se le dote de mecanismos jurídicos y organizacionales que aseguraren su competitividad y eficiencia. Según esta visión, el conflicto se encuentra más que en el diseño institucional, en la capacidad del ICE en insertarse de forma estratégica en las tendencias internacionales en materia de telecomunicaciones y generación eléctrica. Es entonces el cómo y en qué nivel ha de realizarse las modificaciones, los aspectos generadores de tensión y conflicto entre los actores políticos y sociales.

Si se analiza el detonante del conflicto como el surgimiento del tema en la arena parlamentaria, éste se debe básicamente a un fenómeno de acción y reacción, en el cual la

administración Rodríguez Echeverría muestra un profundo interés en que se lleve a cabo la modernización y transformación de los sectores de telecomunicaciones y energía, así como una modernización institucional del ICE, situación que se evidencia: (a) en el Proceso de Concertación –y en el cual las bancadas legislativas, al menos en el inicio del mismo fueron marginadas–, (b) por una presión en el manejo del tiempo parlamentario, emanada de forma directa por el Ejecutivo y por su fracción legislativa.

Como producto de estas presiones y de la forma en que el Ejecutivo maneja sus temas con el Parlamento, las relaciones entre la bancada del PUSC y del PLN tienden a insertar la discusión desde una arena parlamentaria, teñida como una lucha ideológica en la definición del interés general del futuro de las telecomunicaciones, la generación eléctrica y la modernización institucional del ICE, concibiendo a cada uno de estos elementos como discusiones y luchas separadas, sin coherencia ni articulación estratégica.

La tercera visión del detonante, derivada de las dos anteriores y como consecuencia de una aparente polarización ideológica entre ambas bancadas legislativas, se identifica el antagonismo de intereses y posiciones que producen el estancamiento y el riesgo de obtener un resultado adverso al Ejecutivo en la Comisión de Gobierno y Administración. Si bien el Poder Ejecutivo puede perfectamente imponer su voluntad en las discusiones en comisión legislativa en materia de telecomunicaciones y energía, la fracción del PLN condiciona cualquier posible avance en el plenario legislativo a la adopción prioritaria del expediente referido a la modernización y fortalecimiento institucional del ICE.

Por las características propias de ingeniería institucional de la Asamblea Legislativa, en cuanto a su cantidad de escaños y manejos reglamentarios, es frecuente que el plenario legislativo se convierta en un punto de discusión de aspectos de forma y fondo de las iniciativas de ley, creándose en una especie de comisión legislativa general. Ante esta situación y aún a pesar de los intereses del Ejecutivo, existía la posibilidad de una coalición entre todas las fracciones de oposición para convertir el plenario en comisión general y si ello ocurriese, esta posibilidad implicaría retrasar aún más la aprobación de las iniciativas e incluso que la versión final no contemplase los principales puntos de interés del Ejecutivo.

El antagonismo y la polarización ideológica existentes en torno a los tres proyectos, sólo podían dar por resultado el pronunciamiento de dos dictámenes, y tomando en cuenta la distribución de fuerzas y el control de la fracción oficialista de la comisión, era de esperar uno de mayoría del PUSC y otro de minoría del PLN. También el conocimiento de al menos dos dictámenes por proyecto, extendería el tiempo de la discusión en el plenario, así como el riesgo de una coalición de oposición que lograse convertirlo en comisión, lo que provocaría una mayor presentación de mociones de forma y fondo.

Y es que una coalición que permitiese aglutinar una mayoría simple, aseguraría la imposición de sus intereses sobre la bancada del PUSC y por ende del Poder Ejecutivo. La fracción oficialista pudo haber intentado llegar con dictámenes de mayoría y minoría al plenario legislativo y articular coaliciones con legisladores de oposición minoritarios, asegurándose la aprobación y rechazo de las mociones que no atentaran contra sus intereses.

Lograr la aprobación de las iniciativas le exigía contar con el respaldo de la bancada del PLN, lo cual era más difícil mientras más tensiones y recriminaciones hubiera en la arena parlamentaria.

Fernández (1992, p. 3) señala que *"(...) la negociación bipartidista ha continuado, con ligeras interrupciones, con inevitables oscilaciones, como si ambos partidos conservaran la misma vitalidad y la misma cohesión de la que hasta hace poco había hecho gala. Pero el conflicto intrapartidario se ha venido acentuando hasta cuestionar, por el momento en uno solo de ambos partidos, su estabilidad y su unidad".*

Además del antagonismo ideológico, las tensiones entre el bipartidismo parlamentario se caracterizan por una crisis de credibilidad entre las partes involucradas y en un segundo nivel de la sociedad con respecto a los partidos políticos mayoritarios representados por sus fracciones parlamentarias.

Mientras la fracción del PLN desconfía de los aparentes intereses dados a conocer por la bancada del PUSC y por el Gobierno, el oficialismo argumenta una supuesta incapacidad real para la toma decisiones por parte de la fracción liberacionista, cuestionándole la falta de interlocutores válidos, lo cual ha llevado a un proceso matizado por un constante cambio de posiciones, producto de la amplitud de intereses en diversas figuras de peso dentro de esa agrupación política: precandidatos presidenciales y expresidentes de la República.

El ministro de la Presidencia, Danilo Chavarri, achaca la falta de decisión sobre las iniciativas de ley del ICE a la fracción del PLN, que a pesar de tener más de tres años de estar analizando y discutiendo el tema en la Asamblea Legislativa, aún no logra clarificar una definición ideológica que le permita actuar en forma unida.

El conflicto manifiesto entre ambas agrupaciones se explicita con la toma de posición en los diversos aspectos temáticos que abarcan las iniciativas referidas en el "Combo ICE". La *Tabla N° 28* presenta una serie de posiciones expresadas en conflicto por ambas bancadas legislativas:

Tabla N° 28

VISION COMPARATIVA DE POSICIONES	
Caso de negociación parlamentaria: "Combo ICE"	
PLN	**PUSC**
Posiciones por "principios"	
No a la venta de activos ni a la privatización, sí a la apertura del monopolio (divergencias ideológicas). Manejo de las utilidades: sean para reinversión de la institución. Mayor regulación. Aplicación de políticas ambientales. Gradualidad del proceso de apertura. Cogeneración eléctrica.	Apertura del monopolio (divergencias ideológicas). Manejo de las utilidades: un porcentaje para reinversión y otro debe ser transferido al Estado. Menos mecanismos de regulación. Controles menores en políticas ambientales. Gradualidad del proceso de apertura. Cogeneración eléctrica.
Posiciones en torno a la forma de abordar el proceso	
Negociaciones vinculadas a otros proyectos de interés: proyecto de Ley de Protección al Trabajador, Combo agrícola, la reelección	Negociaciones vinculadas a otros proyectos de interés: proyecto de Ley de Protección al Trabajador.

VISION COMPARATIVA DE POSICIONES	
Caso de negociación parlamentaria: "Combo ICE"	
PLN	**PUSC**
presidencial. Imagen ante los medios de comunicación, grupos de presión e interés y opinión pública. Paternalidad ideológica de la institución: el ICE fue creado por una administración del PLN.	Aprobación del "combo ICE" durante la administración Rodríguez Echeverría. Imagen ante los medios de comunicación, grupos de presión e interés y opinión pública. Creación de portillos que permitan una menor regulación, explotación de reservas nacionales, régimen especial de expropiaciones, venta de activos, entre otros.
Posiciones por aspectos temáticos específicos del proyecto	
Naturaleza jurídica del ICE	
Propone la creación del Instituto Costarricense de Electricidad y Telecomunicaciones, con dos vicepresidencias especializadas, una para el sector de energía eléctrica y otra para el sector de telecomunicaciones. En este esquema, no se requiere mantener el puesto de gerente corporativo. Un modelo de gestión con dos niveles complementarios: el primero regido por el derecho público, en donde se rescata la responsabilidad del Estado de formular las políticas y realizar la planificación integral de los sectores de energía y electricidad y telecomunicaciones. Un segundo nivel, regido por el derecho privado, en donde se ubican ICETEL e ICELEC como empresas del ICE y en igualdad de condiciones a RACSA, ICETEL, CNFL, ICELEC y CRICSA. Todas las acciones del ICE en estas empresas no podrán ser vendidas, cedidas ni traspasadas	Mantiene la creación del Corporación ICE, así como el cargo de un gerente corporativo. Mantiene los dos niveles, pero no contempla la creación de órganos especializados para realizar la planificación integral y de largo plazo de los sectores. Crea ICETEL e ICELEC como empresas en donde el 100 por ciento de las acciones pertenecen a la Corporación ICE. Sin embargo deja por fuera a RACSA, CNFL y CRICRA, abriendo la posibilidad de venta, dado que la Junta de la Corporación queda facultada de vender activos, acciones y empresas.
Constitución de empresas de capital mixto	
Se excluye la creación de empresas de capital mixto (público/privado) No se avala la venta de activos ni de las acciones de las empresas del ICE. Se propone facultar al ICE y a sus empresas para realizar alianzas estratégicas, celebrar contratos de gestión empresarial, otorgar temporalmente el derecho de uso de concesiones, suscribir contratos para concesionar la construcción y mantenimiento de obras de infraestructura, la operación y prestación de servicios relacionados y otorgar avales a sus empresas.	Se establece la creación de empresas de capital mixto (público/privado) En relación con las atribuciones, se autoriza a la Corporación ICE para celebrar contratos de orden lícito, comprar, vender y arrendar bienes inmuebles, títulos valores, acciones y empresas dentro de los propósitos de su creación.
Destino de las utilidades	
Se propone que el 100 por ciento de las utilidades del ICE y sus empresas sea destinado al financiamiento de los programas de desarrollo, mantenimiento y expansión de los sectores de energía y telecomunicaciones.	Se propone que un 50 por ciento de las utilidades se destine al financiamiento de los programas de inversión, y el otro 50 por ciento sea trasladado al Estado.
Pago de impuestos	
Las empresas del ICE paguen el impuesto sobre la renta, y que estén exentas de otras cargas.	Propone aplicar a la Corporación ICE y sus empresas las mismas exenciones de las que gocen las empresas privadas que presten dichos servicios públicos.

VISION COMPARATIVA DE POSICIONES	
Caso de negociación parlamentaria: "Combo ICE"	
PLN	PUSC
Condonación de la deuda que tiene el Gobierno con el ICE	
No contempla la condonación de la deuda que tiene el Gobierno. Una posibilidad para efectos de negociación, es que el Ministerio de Hacienda deduzca del monto adeudado los pagos correspondientes al impuesto sobre la renta que deberán pagar las empresas del ICE.	El Poder Ejecutivo plantea la condonación de la totalidad de la deuda que tiene el Gobierno (Hacienda y Banco Central de Costa Rica) con el ICE.
Servicios alámbricos e inalámbricos	
Aboga por un Sistema Nacional de Telecomunicaciones en el que todos los servicios alámbricos e inalámbricos sean de dominio público. Un mercado totalmente regulado por una autoridad superior que da instrucciones a quienes participan en la prestación de servicios.	Está de acuerdo en que los servicios alámbricos e inalámbricos son del Estado y en este marco lo que se darán son concesiones. Considera que en los espacios donde hay competencia ésta establecerá las reglas. Vislumbra la existencia de una Autoridad Reguladora de Telecomunicaciones que velará por la transparencia efectiva del mercado.
Prácticas antimonopólicas	
Cuestiona que en el proyecto se pretenda la existencia de un capítulo destinado a atacar prácticas antimonopólicas y que al entrar en rigor la Ley del ICE quede como un monopolio por lo cual dicha norma afectaría a esta institución. Pide que se establezca con claridad un proceso de transición.	Rechaza que la existencia de un capítulo destinado a atacar las prácticas antimonopólicas afecte al ICE; y aclara que se refiere a dichas prácticas dentro de un mercado de competencia en operación.
Proceso de apertura del mercado de telecomunicaciones	
Cuestiona que en el proceso de apertura del mercado de telecomunicaciones se establezcan fechas para pasar de una etapa a otra. Considera que tal avance se debe dar conforme se cumplan los pasos estipulados.	No establecer fechas dejaría el proceso en abstracto y daría señales confusas a quienes participen en el mercado. Cuando no se cumplan algunos puntos de una fase, en la siguiente se verán con prioridad.
Concepto de competencia efectiva	
Duda sobre los alcances del concepto de competencia efectiva que aparece en el texto del plan. Pide definir las condiciones que se deben dar para estimar que hay una competencia efectiva	Consideran que es muy difícil determinar mediante una ley qué cantidad de operadores hay en el mercado para que exista competencia efectiva. Esto corresponde hacerlo a la Autoridad Reguladora de Telecomunicaciones.

Fuente: (Vargas 2001, pp. 58-60)

III. Disciplina y cohesión en la arena parlamentaria, entre el coste de decisión y el riesgo de la decisión colectivizada.

Sartori (1995 pp. 264-273) destaca la existencia de **(a)** costes de decisión y **(b)** los riesgos resultantes de las decisiones colectivizadas. Los primeros son intra-grupo, atribuibles a quienes deciden; y los segundos se remiten a la colectividad por la que toman las decisiones. Respecto a los costes decisionales, la variable crucial es el número de personas que participa en la decisión. La experiencia demuestra que cuando más elevado es el número, mayores son los costes de la adopción de decisiones.

El coste de las decisiones está en función del tamaño del órgano o cuerpo decidor, siempre y cuando sus unidades de decisión sean independientes, autocontroladas y libres para

expresarse. Los riesgos resultantes de las decisiones colectivizadas se reducen conforme más se amplíe la participación de actores en el proceso de decisión, generando así una mayor representación de los intereses. (Sartori, 1995, p. 266)

El escenario parlamentario dado en octubre de 1999, parte de la existencia de dictámenes de mayoría y minoría del PUSC y del PLN sobre las iniciativas de transformación de los sectores telecomunicaciones, energía y modernización del ICE, claro reflejo de un "estado de no acuerdo y entendimiento". De ahí que se considere como una salida del estancamiento la propuesta de la fracción del PLN de facilitar debates conjuntos de los dictámenes –discusión simultánea de los debates de mayoría y minoría–.

El proceso de negociación para la fórmula "Combo ICE"

La fracción parlamentaria del PLN, ante el entrabamiento con la bancada oficialista, decide bajar el nivel del conflicto y apostar por propuestas alternativas de decisión parlamentaria, pasando de la sugerencia de simultaneidad de los debates a la unificación de los textos en uno solo. Esta propuesta se inspira en dos elementos básicos: **a)** la toma de conciencia en la duración del debate de cada uno de los dictámenes y **b)** el pronunciamiento del PLN de la necesidad de que se asuman las transformaciones en los sectores de telecomunicaciones y energía, así como de la modernización del ICE, de la forma más rápida posible.

El objetivo de unificar los tres proyectos en uno parte de la justificación de que las tres iniciativas de ley tienen elementos estructurales similares, lo cual justifica llegar a un acuerdo para unificarlos en una comisión. De tal manera, se propone integrar una comisión especial para tomar las propuestas existentes e integrarlas en una sola, siempre sujeto a la voluntad política de los actores involucrados. Las reacciones del PUSC ante esta última propuesta del PLN es calificarla como "idónea", pero prefieren tomarla con cautela para estudiar las posibilidades reglamentarias para la ejecución de la misma.

De esta forma, la propuesta es identificada como una fórmula de negociación capaz: **(a)** de ser la unidad óptima de formación de las decisiones, **(b)** no sólo da cuenta de la intensidad desigual de las preferencias, sino que las utilizan eficazmente, **(c)** permite una reducción drástica de los riesgos externos –de opresión–, sin incremento o con un aumento mínimo de los costes de las decisiones; **(d)** y arroja resultados de suma positiva para las dos bancadas mayoritarias legislativas. (Sartori 1995, p. 291)

Esta modificación de las posiciones por parte de ambas fracciones, deja en claro que en las negociaciones políticas entre el PUSC y el PLN, se parte de una toma de conciencia de la necesidad de aceptar la existencia de elementos entre los cuales para su decisión se requiere de un común acuerdo que satisfaga parcial o potencialmente intereses mutuos, flexibilidad en las posiciones de las alternativas de decisión sugeridas, separación del límite de estancamiento para incursionar las zonas de posible acuerdo, y sobre todo una negociación paralela que conlleve a acuerdos entre las partes sobre los aspectos procedimentales, pasando, en términos de Fernández (1992), de la arena a la escena parlamentaria.

Para el análisis de los grupos negociadores de baja visibilidad, así como de las comisiones parlamentarias que reciben como tarea o asumen como objetivo la búsqueda o el diseño de fórmulas reajustadas o mecanismos novedosos de compromiso y transacción, es vital la comprensión de los rasgos, características o condiciones del tipo ideal (Sartori, citado por Fernández 1992, p. 4):

(1) Dimensión y relación entre sus componentes: se trata de grupos pequeños, en los cuales se genera una estrecha interacción e interinfluencia entre sus miembros.
(2) Los resultados que se derivan de su interacción: en vez de un patrón interactivo antagónico, lo que llega a imponerse en el interior de los comités es más bien un juego cooperativo con consecuencias de suma positiva.
(3) Código operacional o la regla fundamental implícita que regula ese juego y que Sartori circunscribe sugestivamente con la locución latina del **do ut des**: doy para que a cambio des.
(4) Esta relación intertemporal se desarrolla en función de una agenda de asuntos sucesivos o a partir de un conjunto escalonado de problemas por resolver, lo que confiere a los comités una cierta duración y una relativa institucionalidad.
(5) La inevitable consideración del futuro, por parte de los actores, lo que permite hablar de un particular funcionamiento de lo que Sartori explícitamente denomina: la compensación recíproca diferida, según, la cual, quien transige hoy lo hace esperando que el otro sea quien transija mañana.
(6) Ordenación de preferencias que esta interacción permite y provoca: con frecuencia es preciso renunciar a las primeras preferencias individuales para alcanzar acuerdos sobre la base de segundas o terceras preferencias. El arreglo o la negociación se logra en torno a opciones que pueden resultar, en ese momento, apenas aceptables para las partes involucradas, individualmente consideradas.
(7) La red contextual dentro de la cual los comités a su vez interactúan: no sólo los individuos deben ceder dentro de los comités frente a otros individuos; los mismos comités deben realizar ciertas concesiones en relación con otros comités que se ocupan del mismo tipo de asuntos –efectos colaterales–.

Para Sartori (1995 p. 273) el cómo se decide y con qué resultados finales, requiere identificar tres elementos básicos: el tipo de resultado, el contexto de la decisión y la intensidad de la preferencia. El primero de los aspectos se reduce en una relación entre las partes entre suma cero y suma positiva –variable–. El contexto de la decisión, lo identifica Sartori, como discontinuo –cuando se plantean problemas separados y concretos– o continuo –cuando una serie de problemas es abordada de forma vinculada–.

Además, cada problema suscita un grado diferente de afecto, compromiso y desinterés *"(...) en todas las colectividades –en un momento determinado y ante un problema determinado– existe un subgrupo intenso que tiene la posibilidad de atraerse a los subgrupos apáticos (menos intensos e indiferentes), en incluso en el caso de que el subgrupo en cuestión sea una minoría de la colectividad de que se trate".* (Sartori 1995, p. 276).

Aún cuando las intensidades desiguales pueden ser un obstáculo para la toma de decisiones, las divergencias entre las mismas y una distribución de modo distinto, pueden ser una ventaja para el proceso decisional.

Siguiendo lo propuesto por Sartori, la decisión de las bancadas del PUSC y del PLN en conformar una comisión especial para integrar las tres iniciativas evidencia un nivel de preferencia en modificar el *status quo* de dicha institución, aún cuando la ubicación de sus preferencias sobre el nivel de modificación se encuentre en discrepancias.

Esta comisión legislativa especial, permite a ambas bancadas pasar de una relación de suma cero a suma positiva en un contexto continuo y sobreponiendo a las diferencias entre las bancadas el deseo de transformación del *status quo* en energía, telecomunicaciones y diseño institucional del ICE.

Las bancadas del PUSC y del PLN decidieron apostar a la conformación de una comisión especial del ICE capaz de reducir los costes de decisión, al centrar su trabajo en la construcción de acuerdos entre esas dos fracciones legislativas, y dejar las posibles diferencias entre ellas a una definición en el plenario legislativo, a partir del ejercicio de coaliciones y el respeto del principio de mayoría. Esta apuesta del procedimiento sobre el resultado, implica un incremento del riesgo resultante de la decisión colectivizada: la falta de representatividad en las decisiones adoptadas por el resto de la oposición parlamentaria.

Sartori (1995, p. 291) señalaba que la comisión legislativa es el mecanismo en el cual las minorías sustantivas que son inexorablemente derrotadas cuando las decisiones se someten al voto mayoritario –en el plenario legislativo–, encuentran el lugar donde sus reivindicaciones preferidas más intensamente pueden llegar a ser aprobadas.

> *"(...) si bien los parlamentos se rigen, por necesidad, por el principio de mayoría, la adopción de decisiones por el parlamento puede resultar a la larga de suma positiva a) si sus mayorías son cíclicas; b) si una mayoría parlamentaria es permeable –a las demandas de la oposición– y c) carece de disciplina o muestra escasa unión. Por otra parte, cuando dichas circunstancias no se dan, o cuando el contexto de la decisión está aislado, la regla de mayoría es suma cero".* **(Sartori 1995, p. 290)**

Diagnóstico o prenegociación

Tanto Fernández (1992) como Sartori (1995) han señalado el valor que el procedimiento tiene para la construcción de las decisiones políticas. En el caso del "combo ICE" el procedimiento ordinario de discusión individual y separada de las tres iniciativas de ley generan un fuente de tensión y conflicto, lo cual le permite al Ejecutivo identificar que los riegos de las decisiones colectivizadas entre esas comisiones y los posibles resultados en la discusión del plenario legislativo, facultaría un aglutinamiento de varias bancadas de oposición en torno a un obstruccionismo de sus intereses.

Ejemplo de ello es que inmediatamente posterior al dictamen de mayoría del proyecto de "Ley general de telecomunicaciones", presentado y aprobado en la Comisión de Gobierno y Administración, los diputados del PLN afirmaron, que en esta materia poseen diferencias estructurales importantes con la fracción del PUSC y ante la negativa de estos últimos en abrirse a un proceso de negociación, asumirían una oposición abierta contra el proyecto.

Ante las reacciones del PLN, la presidenta de la comisión, la socialcristiana Vanessa Castro, reitera que lo importante de la labor que realizan es la definición clara de posiciones y que posteriormente sobre el texto se discutirán las observaciones, respetando el principio de mayoría. Esta radicalización de las posiciones es usada como una forma de persuasión sobre la obtención de *do ut des*, sin embargo ambas bancadas saben que se encuentran en un juego de mutua dependencia, en el que sin la participación de su contraparte sus intereses mínimos o máximos no pueden ser satisfechos.

La forma para canalizar y determinar en alguna medida las reglas de juego sobre los proceso de tensión entre la partes es la apertura de espacios de diálogo para intercambiar las visiones y posiciones de cada una de las fracciones mayoritarias, sin entrar aún en una confrontación. Estos encuentros se llevan a cabo entre los meses de septiembre, octubre y noviembre de 1999.

La construcción de los espacios de diálogo requiere además trabajar en el mejoramiento de las relaciones entre las fracciones, en especial en aspectos de comunicación y de confianza, pues sin esto no se logrará una aparente comprensión adecuada de los intereses medulares entre las partes, indispensable para proponer los mecanismos y procedimientos apropiados para iniciar la negociación de las tres iniciativas en una sola.

Las bancadas acuerdan llevar a cabo encerronas para ir fortalecer los espacios de diálogo y entendimiento entre sus voceros. Las reuniones durante el mes de septiembre en un hotel lejos del ámbito parlamentario, llevan como finalidad hacer una exposición de las posiciones genéricas sobre las tres iniciativas de ley.

En octubre, las encerronas buscan profundizar las razones de los principales puntos de desacuerdo, para crear una mutua comprensión sobre las diferencias de criterio que existen con respecto a los temas analizados. Como producto de estos encuentros, las partes llegan a un proceso de comprensión estratégica sobre la situación hipotética que implicaría tener y preparar posiciones separadas en cada una de las iniciativas, extendiendo al menos el proceso de discusión con la capacidad de ejercicio de veto informal por lo menos dos años más, con lo cual se llegaría a finales del año 2001 con un calendario electoral que afectaría los intereses de ambas partes.

A finales de octubre e inicios de noviembre, los encuentros empiezan a crear un diálogo para elaborar un listado entre las partes sobre cuáles son los puntos de convergencia y cuáles las diferencias más arraigadas. La discusión se centra más en la necesidad de promover cambios en el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, que faciliten el proceso decisional del acuerdo político por producir.

En la *Tabla N° 29* se describe la situación de cada una de las tres iniciativas de ley del "combo ICE" en la corriente legislativa, así como las principales diferencias visibles entre las fracciones parlamentarias. Las posiciones son reflejo de la comunicación entre ambas partes tras las encerronas y reuniones sostenidas.

Tabla N° 29

Situación del "combo ICE", en la corriente legislativa (al 1° de noviembre de 1999)			
PROYECTO	**SITUACIÓN**	**POSICIONES ANTAGÓNICAS**	
(Descripción y estado de los mismos)		**PUSC**	**PLN**
Ley de Modernización del ICE	En el puesto 298 del plenario. Tiene dos dictámenes, el de mayoría por parte del PUSC, y el de minoría por el PLN; existe además una propuesta alternativa de Fuerza Democrática. Su objetivo es liberar de ataduras a la institución para que pueda competir. El PUSC y el PLN difieren en cinco puntos: naturaleza jurídica, condonación de bonos, reparto de utilidades, empresas subsidiarias y entrada en vigencia.	Quiere destinar la mitad de las utilidades del ICE al Estado y condonar los bonos por 80 mil millones colones.	Se opone a las acciones del PUSC y a cambio propone el pago de impuestos por parte del ICE, y exige fortalecer primero la institución y luego permitir la competencia
Ley General de Electricidad	Puesto 206 del plenario (dictaminado desde noviembre de 1998). Permitirá ampliar la participación de generadores privados en la producción de energía y consolidar la apertura en este campo.	La principal diferencia entre ambas fracciones es el papel del ente regulador, el CENPO, que el PLN concibe como ente independiente del ICE.	
Ley General de Telecomunicaciones	El último en ser dictaminado. Pretende regular la competencia en el servicio de telecomunicaciones, generando una apertura al sector privado.	Propone concesionar las frecuencias del espectro electromagnético. Sobre la apertura, busca plazos fijos. En materia de regulación propone un instituto: IRETEL.	Exige limitar las concesiones del espectro electromagnético a los servicios en forma temporal. Sobre la apertura, pide más gradualidad con etapas que se deben evaluar. En materia de regulación, su propuesta gira en torno a una autoridad regulatoria: ARETEL

Fuente: **(Vargas 2001, p. 78)**

La etapa de prenegociación culmina con la contra-oferta preparada por el Gobierno para la fusión de los tres proyectos del "Combo ICE", el 30 de noviembre de 1999.

La elaboración de la contra-propuesta surge en una encerrona sostenida el 28 de noviembre de 1999, entre el Gobierno (y sus asesores) y la fracción parlamentaria del PUSC, en donde se analizan los posibles escenarios de tramitación de los proyectos. Además, pretende abarcar las principales observaciones señaladas por las agrupaciones políticas y por la Procuraduría General de la República.

Para el ministro de la Presidencia, Danilo Chaverri, el documento mantiene el enfoque del ICE como una institución autónoma, se establece su reestructuración, su flexibilización y las entidades de control. Tanto el Gobierno como su fracción parlamentaria son conscientes de que con la propuesta no se liman las asperezas con el PLN, pero son enfáticos al resaltar que el antagonismo de intereses debe ser superado mediante el diálogo y la negociación política, la cual se incentiva a través de múltiples encerronas entre representantes de ambos partidos tanto en la Asamblea Legislativa como a las afueras de San José.

Los puntos de diálogo promovidos por ambas fracciones parlamentarias tienen como primera finalidad asegurar un adecuado intercambio de información y construcción asertiva de percepciones, siendo aspectos básicos que contribuyen a un clima de confianza para la adopción de decisiones operativas, antes de iniciar con las negociaciones de fondo en torno al "combo ICE".

Estos acercamientos hacen que el 23 de octubre, ambas bancadas insistan en la necesidad de avanzar en la idea del liberacionista Daniel Gallardo en integrar las tres iniciativas en un nuevo expediente. Si bien esto implica volver a iniciar de nuevo el procedimiento legislativo, se basa en aspectos de común consenso para asegurar una discusión acelerada y aprovechar el inicio de las sesiones extraordinarias, colocándose esta nueva iniciativa en una posición preferente de la agenda convocada por el Ejecutivo.

La tarea de integrar las tres iniciativas en una sola recae en la fracción oficialista, que el sábado 27 de noviembre le presenta al Ejecutivo y a un equipo de asesores presidenciales un primer borrador, el cual retoma las posiciones propias del Gobierno e incorpora algunas de las posiciones de las bancadas de oposición parlamentaria, así como varios de los pronunciamientos que se habían dado sobre las tres iniciativas por parte de la Procuraduría General de la República. Para el Ejecutivo, la ventaja de la integración de las tres iniciativas radica en la construcción de un consenso decisional con la fracción del PLN, el cual asegure además la aplicación de la vía rápida al proyecto.

El inicio del período de sesiones extraordinarias –1° de diciembre de 1999– incluye en la agenda parlamentaria la convocatoria de los expedientes: 12.693 proyecto de "Ley de Generación de Electricidad", 12.694 proyecto de "Ley General de Telecomunicaciones" y 12.695 proyecto de "Ley de Modernización y Transformación del ICE". Adicionalmente, los jefes de fracción del PUSC y del PLN someten al plenario una moción para crear una comisión especial encargada de darse a la tarea de integrar los tres expedientes.

La comisión legislativa especial encargada de estudiar los planes de transformación del ICE es compuesta por los diputados Carlos Vargas Pagán – presidente del Congreso y además de la nueva comisión–, Eliseo Vargas –jefe de fracción del PUSC–, Irene Urpí y Vanesa Castro. Por la fracción del PLN, son designados Guido Alberto Monge, Rafael Arias y Alicia Fournier; por los minoritarios el representante del PALA, Guido Vargas.

El momento maduro de la negociación

La comisión especial encargada de analizar el "combo ICE", en su sesión del sábado 4 de diciembre desecha los expedientes 12.693, 12.694 y 12.695, y acoge por mayoría un texto sustitutivo que integra las tres iniciativas, a pesar de que para la fracción del PLN el texto presentado por el Ejecutivo afianza los puntos en desacuerdo entre ambas bancadas y tiende a complicar una negociación más diáfana[246].

Otro elemento importante en el inicio de esta fase, es el acuerdo para clarificar normas procedimentales de negociación, más allá de lo que el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa tipifica. La definición de las reglas de juego facilita la construcción de acuerdos en aquellos puntos que sea factible dentro de la comisión especial. Los temas de difícil convergencia serían dejados para la negociación y/o modificación en el plenario legislativo.

Los mecanismos procedimentales resultan de negociaciones paralelas al proceso de negociación política. Permiten mejorar la relación entre las partes para la construcción de acuerdos, estimulan la confianza de las partes en el proceso y entre sí, especialmente cuando las relaciones están deterioradas por procesos extensos de negociación distributiva, o por la escalada del conflicto. La utilización de estos acuerdos como estrategia de negociación, pretende dar una comprensión y visión de las consecuencias reales y potenciales para las partes cuando se enfrascan en puntos muertos, e inclusive permiten apelar al espíritu de construcción de acuerdos y al avance desarrollado en otros puntos de negociación, además de resaltar la inversión cuantitativa y cualitativa de las partes en el proceso, y el costo político de no llegar a un acuerdo.

El texto sustitutivo acogido por la comisión es, desde la perspectiva de la dinámica de la negociación política parlamentaria, una variante de lo que se conoce como "texto de negociación única". No es considerado un arreglo final, sino un documento que debe ser criticado y mejorado. La estructura del texto sustitutivo –expediente 13.873, con el nombre de Proyecto de Ley de Mejoramiento de Servicios Públicos, Electricidad, Telecomunicaciones y Participación del Estado– consta de cuatro libros, estructurados en capítulos. Su objetivo es integrar las regulaciones de los tres proyectos de ley de la siguiente manera:

(1) En el primer libro se tipifica el Servicio Público de Electricidad, el cual propone la regulación para las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización en este campo. Se define la normativa para las concesiones y el papel de CENPO, para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo del sector.

(2) El segundo libro: Servicio Público de Telecomunicaciones, pretende generar el marco para promocionar la competencia en la prestación de este segmento, con

[246] *"El PUSC envió un texto muy duro, seguro con el afán de negociar. Si se corrige lo apoyamos y le damos vía rápida y aprobación en el plenario; pero si no, ni lo dictaminados a favor en comisión, ni le damos vía rápida ni lo aprobamos en el plenario".* (Declaraciones del legislador liberacionista Rafael Arias: La Nación, 5 de diciembre de 1999, el país 7ª)

la adición de obligaciones referidas al acceso universal para los usuarios. Se crea el FOSUTEL, para dar recursos al Plan Nacional de Desarrollo del sector.

(3) En el tercer libro se contempla la participación del Estado en la prestación de servicios públicos de Electricidad y Telecomunicaciones, además se crean las empresas privadas ICETEL e ICELEC. Se prohíbe al ICE usar las utilidades de sus empresas en gastos de operación y se condona la deuda del Estado.

(4) Por último, el cuarto libro se refiere a las derogaciones y disposiciones transitorias.

El texto sustitutivo para este caso no fue diseñado por una parte neutral, pues existe una clara sintonía de intereses entre la fracción del PUSC y el Poder Ejecutivo. Entre las principales divergencias que la propuesta crea en la bancada del PLN sobre las posiciones de la fracción del PUSC, destacan:

(a) utilidades: el PUSC argumenta que un porcentaje debe ser reinvertido en el ICE y otro transferirse a las arcas del Estado. El PLN considera que el 100 por ciento debe ser reinvertido en la institución,

(b) Centro Nacional de Planificación y Operación de Electricidad –CENPO–: para el PUSC éste sería un comprador único de electricidad durante cinco años y luego sólo uno más de los compradores. Para el PLN debe ser el único comprador de electricidad,

(c) tipo de apertura: para el PUSC se deben establecer fases en el proceso de apertura en el mercado de telecomunicaciones, pero no un mecanismo gradual. Para el PLN tiene que haber una gradualidad y mecanismos de verificación y cumplimiento de las etapas que tardarían siete años, y

(d) espectro radioeléctrico: mientras que el PUSC exige que todas las bandas deben ser concesionadas, para el PLN sólo deben ser concesionados algunos segmentos del espectro.

Las fracciones del PUSC y del PLN son conscientes de la importancia de llegar a un acuerdo, de la necesidad de una transigencia en sus actos y sobre todo de la no adopción de posiciones monolíticas en temas no estructurales, así como de la importancia de lograr resultados por el aparente beneficio de la institución, del desarrollo económico del país y del consumidor en general. La comunicación y relación entre las partes no se caracterizan por ser óptimas, pero se hacen esfuerzos para mejorar las percepciones, aún cuando se mantiene la desconfianza mutua. Especialmente en el PUSC, se duda del poder real de decisión de los negociadores del PLN, producto de la variedad de posiciones a lo interno de esa fracción por la influencia de los precandidatos presidenciales. En el caso del PLN, la desconfianza radica en determinar los verdaderos intereses del Ejecutivo sobre el ICE.

A pesar de esto, las partes logran llegar a una toma de consciencia y expresión de voluntad política, para buscar espacios de diálogo a través de una comisión especial, la cual facilite la toma de decisiones, así como la concretización de las medidas, siempre y cuando satisfagan sus intereses y objetivos.

La comisión especial del ICE tiene desde su inicio el reto de estudiar el texto único con el afán de generar un dictamen positivo de mayoría para el 8 de diciembre de 1999, pero por

la temática misma y por las fuertes posiciones encontradas entre las dos fracciones mayoritarias, requiere solicitar varias prórrogas al Directorio legislativo.

Con la primera prórroga, las diferencias entre el PUSC y el PLN se incrementan, pero al mismo tiempo se le da una mayor legitimidad de la voluntad política de llevar a cabo el proceso. Esto se ve reflejado con la participación de los precandidatos liberacionistas José Miguel Corrales, Rolando Araya y Antonio Álvarez, quienes sostienen una reunión durante la mañana del 8 de diciembre con su fracción parlamentaria. El objetivo del encuentro es demostrar el apoyo a la bancada en la unificación de las tres iniciativas de ley.

El proceso de negociación a esa fecha se caracteriza por la aclaración del alcance de los términos utilizados en el texto único, aún cuando más que llegar a crear las bases de un consenso interpartidario entre el PUSC y el PLN, vienen a profundizar y afianzar el posicionamiento entre las partes, específicamente en materia del papel del CENPO, el manejo de la utilidades del ICE y el tipo de apertura en el mercado de telecomunicaciones.

Las diferencias en el texto único se sitúan alrededor de 70 artículos, que paulatinamente se reducen a temas estratégicos conforme pasan los días del mes de diciembre y se intensifican las reuniones informales entre los legisladores de ambas bancadas, miembros de la comisión. Las principales posiciones antagónicas manifiestas se citan en la *Tabla N° 30*.

Tabla N° 30

Antagonismos entre las Fracciones del PUSC y el PLN sobre el Texto Único
(Período del 8 al 19 de diciembre de 1999)

EJES TEMÁTICOS	**POSICIONES**	
ANTAGÓNICO	**PUSC**	**PLN**
Apertura por plazos o etapas	Reitera la definición de plazos específicos.	Insiste en definir etapas verificables
Papel de CENPO (Centro Nacional de Planificación y Operaciones de Electricidad)	Funcione como comprador principal de energía durante los primeros cinco años de puesta en vigencia de la ley.	En el período de cinco años sea comprador único y después el comprador principal.
Gran consumidor	Su posición gira hacia la apertura de mercados, sin enfoques de subsidios, pues apuesta a la liberalización de los sectores de telecomunicaciones y energía.	Considera que debe haber un aporte solidario a estos consumidores.
Materia ambiental	Excluye acuerdos consensuados sobre el tema.	El PLN exige la incorporación de acuerdos consensuados anteriormente.
Rebalanceo de tarifas	Genera conciencia sobre la importancia de ello a su contraparte.	Acepta el hecho de que se deba de dar, pero exige garantías de que no se traducirá en un aumento excesivo de las tarifas.
Condonación de las deudas	ICE condone la deuda al Estado, estimada en unos 100.000 millones de colones.	Aceptan, si a cambio de la condonación el Ejecutivo desiste de que el ICE transfiera al Estado el 50 por ciento de sus utilidades.
Plazo de apertura del mercado de energía eléctrica	El rompimiento del monopolio se debe de dar cinco años después de que el Congreso apruebe el proyecto.	El rompimiento del monopolio se debe de dar seis años y medio después de la aprobación de la ley.
Plazos para las concesiones de energía	Propone 30 años.	Propone 20 años.

Fuente: (Vargas 2001, p. 85)

La escalada de diferencias lleva a la fracción del PLN a asumir la posición de no negociar lo que ellos denominan "los siete puntos innegociables". Estos puntos se refieren: **(a)** al papel de CENPO como comprador único en los primeros cinco años, **(b)** la nueva redacción en el campo ambiental, **(c)** la gradualidad de la apertura, **(d)** salvar los proyectos del ICE que se encuentran en desarrollo, **(e)** a no agotar los días para presentar mociones por escrito para estudiar el tema con amplitud, **(f)** a crear la Autoridad Reguladora de Electricidad –ARELEC– y **(g)** los límites a la generación eléctrica.

La forma en que la fracción del PUSC disuelve estas posiciones encontradas, parte de dos estrategias fundamentales. La primera se estructura a partir de una combinación de regateos complejos, en dónde el conflicto en cuestión es dividido en *sub-elementos conflictivos,* ampliando el mosaico de aspectos antagónicos y el margen mismo de negociación. La segunda constituye la participación activa del ministro Chaverri y del asesor presidencial Andrés Rodríguez en el proceso de negociación informal de la comisión especial del ICE.

La primera permite que en el tema de conflicto macro se realicen regateos mixtos de las diversas posiciones temáticas, incentivando la utilización del *do ut des* y de las concesiones. El *do ut des* es utilizado por las partes como un mecanismo para evitar los puntos muertos o de estancamiento del proceso, o bien romper los existentes.

Lo anterior contribuye a desarrollar y a fomentar la transigencia de las partes, de forma que se incentivan mayores acercamientos mutuos, con la intención de llegar a un objetivo común –el dictamen positivo de unanimidad–. En este regateo mixto se resaltan otras figuras como las concesiones –principalmente por parte de la fracción oficialista– y la renuncia al ejercicio de la obstrucción y veto informal –por parte de la bancada del PLN–, ello enmarcado en un constante juego de promesas y amenazas.

En el caso de la fracción del PUSC, las concesiones se producen por la utilización de los criterios técnicos que dan sustento y legitimidad a los intereses de su contraparte, y como medio para alivianar y resolver parcialmente el conflicto. La combinación de estos dos mecanismos permiten que la dinámica de negociación entre las fracciones parlamentarias del PUSC y del PLN, se genere: **a)** una demostración de productividad entre las partes y, **b)** un desplazamiento hacia los principales temas de conflicto, dónde el aspecto ***"a"*** sirve como mecanismo de presión y el ***"b"*** para superar las diferencias y apelar al espíritu constructivo desarrollado anteriormente. El resultado de la aplicación de esta estrategia da como resultado la aceptación de la fracción parlamentaria del PUSC de *"los siete puntos innegociables del PLN",* lo cual conlleva a la reacción del Ejecutivo a poner en práctica su contra-estrategia – segunda estrategia –.

La inserción de Chaverri y Rodríguez genera malestar en la fracción liberacionista por considerar que su participación viene a dificultar el proceso de negociación. El arribo de los emisarios del Ejecutivo coincide con la denuncia hecha por la fracción del PLN sobre la intención de estos de modificar por segunda vez los acuerdos alcanzados en la comisión para integrar las tres iniciativas de ley del ICE. La fracción del PUSC rechaza que el Ejecutivo hubiese modificado la negociación, argumentando que éste no maneja de forma

integral la información de las conversaciones extracomisión ni las mociones incorporadas en el texto.

El jefe de fracción del PLN, Daniel Gallardo, reconoce como un error el haber redactado en forma separada los puntos que su partido propone, por lo que hay serias diferencias en la forma. Esto provoca el distanciamiento entre las fracciones mayoritarias.

El distanciamiento se supera a través del soporte que los negociadores del Ejecutivo le dan a su fracción parlamentaria en la toma de decisiones y por el acuerdo de las bancadas parlamentarias de preparar, entre el 17 y el 19 de diciembre, un borrador del texto unificado, el cual se conoce en las respectivas reuniones de fracción del día lunes 20 de diciembre, para ver la viabilidad de dictaminarlo ese mismo día en la sesión de la comisión especial, que inicia a las 19:00 horas.

El conflicto radica en la interpretación escrita de los acuerdos entre las fracciones del PUSC y del PLN, de forma tal que el documento armonice con el espíritu de los acuerdos, así como en la definición del período de CENPO como comprador único y, posteriormente, preferencial. Otro punto delicado es la adaptación de una iniciativa presentada por el liberacionista Ricardo Sancho, para plantear un capítulo específico sobre la regulación de los mercados eléctricos y de telecomunicaciones.

Unificar las tres iniciativas de ley en un texto único por medio de una comisión especial nunca tuvo po objetivo crear un ambiente de unanimidad de posiciones, sino el alcanzar un grado de consenso aceptable entre las fracciones parlamentarias mayoritarias. Por ello, se debe considerar que consenso no es sinónimo de unanimidad, por lo cual su objetivo no es lograr que los actores lleguen a ponerse de acuerdo, sino generar un proceso de comprensión y razonamiento entre los participantes sobre una decisión específica, aún cuando algunos de ellos no la compartan, pero sí una mayoría significativa asuma el compromiso de apoyar la decisión, aunque sea en diferentes niveles.

La creación de consensos en la comisión especial facilitó a los legisladores participantes la oportunidad de influir en las decisiones, e inclusive cuando sus participaciones no lograran convertirse en elementos vinculantes para las decisiones finales; en este caso el consenso dado se caracterizó más por la capacidad de persuasión de los actores parlamentarios, que por la presión que pudiesen ejercer sobre sus contrapartes.

Construcción de la fórmula de negociación

El 20 de diciembre de 1999 se somete a conocimiento de las fracciones parlamentarias mayoritarias el borrador del texto único que genera la fórmula "combo ICE". La intención es crear el clima político para dictaminar el proyecto preferiblemente de forma unánime en la sesión programada para horas de la noche.
El análisis de la iniciativa en la fracción del PUSC no implica mayor tiempo, pues ya contaba con el aval de su jefatura de fracción, de los miembros del Directorio legislativo, de los legisladores que participaron en el proceso, y del Ejecutivo.

Para la fracción del PUSC y el Ejecutivo, las discusiones posteriores en el plenario legislativo, es otro momento estratégico para incluir las modificaciones que no contaron con el apoyo del PLN, o bien por razones de tiempo fueron dejadas para luego. La fracción del PLN sesiona en la mañana del día 20 para conocer con amplitud los alcances de la iniciativa.

Para ese momento de la negociación, las partes han optado por endurecer sus posiciones conforme se acercan a la posibilidad de un acuerdo, esto por el afán de conseguir concesiones de última hora, esperando que la contraparte esté dispuesta a conceder algo más. Esto estimula a una nueva escalada del conflicto y por consiguiente al retorno de la negociación en los elementos en que se solicita una nueva concesión.

Ni la bancada del PUSC ni la del PLN tenían una alternativa a su preferencia de modificar el *status quo* en materia de energía, telecomunicaciones y diseño de institucionalidad del ICE, pues el regreso a una postura de un dictamen de mayoría y otro de minoría, dejaría plasmada la incapacidad de ambas para consensuar sus posiciones, sumado a un período prolongado de discusiones y de críticas de parte de los medios de comunicación.

El mecanismo utilizado para pasar de la negociación al acuerdo entre las fracciones parlamentarias del PUSC y del PLN, se construye a partir de un juego de amenazas mutuas, en el que las partes se lanzan en forma de mensajes codificados ultimátum que pretenden dejar en claro que es el momento de tomar decisiones vinculantes, reflejadas en un dictamen positivo por unanimidad, o de forma separada.

La estrategia del PLN parte de la solicitud de una demanda considerable, ofrecer pocas concesiones y restar credibilidad a la magnitud de la concesión hecha por su contraparte. Posteriormente, lanza su oferta final de demandas para llegar al acuerdo, buscando satisfacer sus intereses, lo cual consigue endureciendo sus posiciones conforme se acercan los espacios de acuerdo, de forma paralela a la utilización de criterios objetivos para incidir sobre la bancada del PUSC, con respecto a la legitimidad y validez de las posiciones asumidas. Estos criterios objetivos son principalmente la interpretación reglamentaria de la Asamblea Legislativa.

Entre las consecuencias de la estrategia aplicada por la fracción del PLN se evidencia:

(a) impide que la contraparte le aplique un juego de incremento de concesiones, pues se está reiterando el aferramiento a un principio específico y no a una posición;
(b) se busca que la redacción del borrador final sea tarea conjunta de los actores de decisión implicados;
(c) se evidencia la viabilidad de los "do ut des" (canjes) y de la descomposición del conflicto en *"subelementos conflictivos";*
(d) se puede inclinar a una parte hacia el acuerdo cuando se está cerca de la culminación de un plazo y no hay tiempo de desarrollar una contrapropuesta.

El lunes 20 de diciembre de 1999, a las 23:10 horas es dictaminado de forma unánime el proyecto de *Ley de mejoramiento de los servicios públicos de electricidad y de telecomunicaciones y de la participación del Estado.*

La sesión está marcada por una mutua tensión entre la fracción del PUSC y la del PLN. Incluso en la sesión del plenario, minutos antes de comenzar, los legisladores liberacionistas Franz Acosta, Ricardo Sancho y Walter Robinson anuncian su intención de reiterar mociones en dicha comisión, ampliando el proceso de discusión a través del uso de la palabra, ello aún en contra de la línea de fracción emitida en horas de la mañana.

Al iniciar las discusiones a lo interno de la comisión especial son necesarios cinco recesos para crear espacios de diálogo y bajar la tensión. Además, es necesario analizar y discutir cerca de 100 mociones, 50 de las cuales han sido presentadas por el liberacionista Walter Robinson, quien además expresa su posición disidente para cuando la discusión llegue al plenario legislativo.

La posibilidad del dictamen se logra con unas concesiones adicionales de la fracción del PUSC a la fracción del PLN: reconocer como un bien público el servicio de las telecomunicaciones y el visto bueno a unos 15 proyectos hidroeléctricos en ejecución por parte del ICE, para que estos sigan siendo administrados por dicha institución –entre ellos Cariblanco, Tejona, Guayabo, Peñas Blancas, Pirrís, Boruca y Pacuare–.

La presión de los dirigentes gremiales del ICE se hace presente en la comisión legislativa, especialmente en forma de protesta y censura por la participación de la fracción del PLN en un acuerdo político con el Ejecutivo. El dictamen unánime entra a conocimiento del plenario legislativo el 24 de enero de 2000, cuando los legisladores retornan del receso legislativo de fin de año.

Con el dictamen positivo por unanimidad de sus miembros, llega al final la labor la comisión especial del ICE, con la integración de las tres iniciativas de ley. La fórmula se logra en gran medida porque ambas fracciones parlamentarias son conscientes que esa es la vía para desarrollar un consenso que logre la viabilidad política necesaria para el proyecto de modernización y transformación de los sectores de energía y telecomunicaciones.

El hecho de que ambas fracciones parlamentarias mantuviesen el objetivo de alcanzar una *fórmula de acuerdo* les facilitó superar los diversos puntos de estancamiento del proceso, así como comprender la necesidad de contar con la contraparte para llegar a una toma de decisiones que satisficiesen principalmente sus propios intereses y, en alguna medida aceptable, los de la contraparte.

Esta toma de conciencia mutua de las dos bancadas está matizada por una constante confrontación de la aparente visión particular de cada partido sobre el interés general en materia de energía, telecomunicaciones y diseño institucional del ICE.

Zartman (1982, p. 93) agrega que el acuerdo político cuando se complementa con una discusión por principios, no sólo es una condición de la realidad, sino también es deseable, porque en la medida de que exista una fórmula o marco de principios, ayudará a conferir una mayor estructura y coherencia a lo pactado, tanto en su visión como en los detalles. Además ayuda a facilitar la búsqueda de soluciones acerca de los elementos componentes,

y contribuye a crear una imagen positiva y creativa de la negociación, en lugar de una imagen basada única y exclusivamente en la concesión y en el compromiso.
A pesar de que el proceso de negociación está integrado por una dinámica integrativa y distributiva, según los puntos específicos de la agenda de negociación, se da una convergencia simultánea de ambos enfoques durante el desarrollo y conclusión del proceso.
En este caso de investigación, el reconocimiento de la fórmula, depende para su concretización de:

(a) la compresión que ambas fracciones parlamentarias tenían sobre el conflicto, aunque mantuviesen diferencias de posiciones e intereses subyacentes, comulgaban sobre la columna vertebral de la dinámica del conflicto;

(b) facilitación e intencionalidad en mejorar las relaciones entre las partes, estimulando una mejor comunicación entre los actores, con el objetivo de clarificar cuáles eran los puntos de diferencia entre las partes. Independientemente de que coincidieran en las razones, se abrió un entendimiento y un inventario de diferencias, así como se encontraron puntos que se creían en conflicto y en la realidad las posiciones no eran muy distantes –zona de posible negociación–. Esto permitió una mutua comprensión de las partes sobre sus intereses y valores primarios y básicos, así como los de la contraparte;

(c) la utilización de criterios que dieran el carácter de justicia o legalidad a las posiciones propias, de las contrapartes o divisiones intermedias a partir de criterios objetivos, como por ejemplo informes técnicos de especialistas en una materia específica, sea en telecomunicaciones, energía o la modernización institucional del ICE.

Los principales detalles dados en la *"fórmula del combo ICE"* se resumen en la *Tabla N° 31.*

Tabla N° 31

Principales puntos de acuerdos en la fórmula "combo ICE"	
Dado en el dictamen afirmativo por unanimidad de la Comisión Especial del ICE	
Eje temático	**Resolución acordada reflejada en el dictamen**
Las telecomunicaciones como un servicio público	Se acepta que el proyecto se refiera a las telecomunicaciones como un servicio público (posición del PLN) y no como un interés público (posición del PUSC). Para la fracción del PLN, esta definición de las telecomunicaciones implica que el Estado garantice a todos los costarricenses el acceso a servicios como Internet y cable, entre otros. Para ello, el proyecto crea el Fondo de Servicio Universal de las Telecomunicaciones (FOSUTEL) para financiar proyectos de telecomunicaciones de poca rentabilidad para el sector privado.
Apertura del sector de telecomunicaciones	Se realizará por etapas, el proyecto una vez aprobado como ley prevé la entrada en funcionamiento de la Autoridad Reguladora de Telecomunicaciones (ARETEL), una institución autónoma, que entre sus primeras acciones deberá regular el espectro de las frecuencias para iniciar el otorgamiento de las concesiones de acuerdo a las siguientes fases: **Primera etapa:** Aprobada la ley, estarán en libre competencia servicios como Internet, televisión por cable, radio y televisión. **Segunda etapa:** Una vez que entre en función ARETEL, se podrá concesionar la telefonía móvil (celular). **Tercera etapa:** A partir del 1° de julio del 2001, las llamadas internacionales quedarán a la libre competencia.

Principales puntos de acuerdos en la fórmula "combo ICE"	
Dado en el dictamen afirmativo por unanimidad de la Comisión Especial del ICE	
Eje temático	**Resolución acordada reflejada en el dictamen**
	Cuarta etapa: Las comunicaciones locales quedarán abiertas a la competencia desde el 1° de enero del 2002. **En cada etapa** ARETEL realizará una evaluación de las tareas efectuadas y de las acciones pendientes, que se ejecutarán en forma prioritaria en la siguiente fase.
Transformación de los sectores de telecomunicaciones y de energía	El sector de telecomunicaciones se convierte en la sociedad anónima ICETEL, mientras que el de energía en la también sociedad anónima ICELEC.
Rectorías	La rectoría de la política energética le corresponderá al Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), mientras que el sector de telecomunicaciones estará a cargo del Ministerio de Ciencia y Tecnología (MICIT).
Apertura en el sector de energía	Se desarrollará en forma gradual.
Funcionamiento de CENPO	Se crea el Centro Nacional de Planificación y Operación de Electricidad (CENPO), como organismo planificador del sector eléctrico. Durante cinco años fungirá como comprador y vendedor único de electricidad y posterior a ese período, será un comprador preferencial.
Proyecto reservados a ICELEC S.A.	A ICELEC le corresponderá la planificación, construcción, desarrollo y puesta en marcha de los proyectos que el ICE mantiene actualmente en ejecución como: Boruca, Porrís, Peñas Blancas, Angostura, Miravalles, Guayabo, Pacuare, Cariblanco y Tejona. También son reservados los proyectos que disponga de estudios de factibilidad aprobados. Los demás serán traspasados a CENPO para que realice los concursos de compra de electricidad.
Marco regulatorio del mercado eléctrico y telecomunicaciones	La comisión dictaminadora acogió una moción del diputado liberacionista Ricardo Sancho sobre los principios generales de la regulación en dichos mercados. La propuesta fue incluida como un capítulo en el proyecto.
Manejo de las utilidades	Tanto al ICELEC como a ICETEL se les otorga mayor flexibilidad administrativa y financiera. Pueden reinvertir la totalidad de sus utilidades durante cinco años. Después de ese período, el destino de las utilidades dependerá de las decisiones de la Junta Directiva del ICE y de una "futura ley" que deberá aprobar la Asamblea Legislativa (Transitorio XXIV).
Concesiones de generación hidráulica	El plazo de las concesiones para la generación hidráulica no podrá exceder los 25 años (El PUSC proponía 30, mientras que el PLN 20, esto se resolvió a través de criterios técnicos utilizados).
Materia Ambiental	; Plantea la oportunidad para estimular la generación térmica en forma discriminada. Además, los mecanismos establecidos discriminan en contra de la generación hidroeléctrica, pues los procedimientos establecidos para este segmento son más complicados que los propuestos en otras modalidades de generación eléctrica. ; Se autoriza al MINAE a otorgar permisos para la realización de estudios en bienes de dominio público, excluyendo solamente los Parques Nacionales y Reservas Biológicas; por consiguiente, ese Ministerio podrá autorizar permisos tanto a entes públicos como privados para que realicen estudios en otras áreas, como pueden ser las Zonas
Principales puntos de acuerdos en la fórmula "combo ICE"	
Dado en el dictamen afirmativo por unanimidad de la Comisión Especial del ICE	
Eje temático	**Resolución acordada reflejada en el dictamen**
	Protectoras y las Reservas Indígenas. ; Se deroga la obligatoriedad de presentación de estudios de impacto ambiental en materia energética, y limita las potestades del MINAE para determinar la viabilidad ambiental, reducidas a impactos no mitigables. No se contemplan condiciones de cumplimiento de obligaciones ambientales durante la ejecución y clausura de los proyectos.

Fuente: (Vargas 2001, p. 96)

Ambas fracciones parlamentarias tenían claro que el "combo ICE" pasaría al plenario legislativo para su respectiva discusión y análisis.

El proceso de negociación lleva como objetivo ofrecer un dictamen positivo que sirva de borrador durante la negociación que se genera en dicho recinto legislativo, pero con la diferencia de que los principales puntos medulares habían sido subsanados y por consecuente el texto goza de un grado de consenso previo.

IV. La oposición extraparlamentaria en el "Combo ICE"

Si bien el objeto de análisis del "Combo ICE" se focaliza específicamente en la dinámica parlamentaria que produce la fórmula de negociación, por la naturaleza del ejercicio de la oposición parlamentaria y extraparlamentaria, no se puede dejar de hacer referencia a la situación posterior a la aprobación en dictamen unánime del expediente 13.873 *"Ley de mejoramiento de los servicios públicos de electricidad y de telecomunicaciones y de la participación del Estado"*.

Para la fracción de gobierno, el acuerdo logrado con la bancada del PLN constituye la antesala de las discusiones en el plenario legislativo, las cuales la discusión restringida a un plazo de 22 sesiones.esperan una mayor celeridad posible, presionando ahora por la aplicación de la vía rápida, quedando

A finales del mes de diciembre, las fracciones de oposición minoritarias, especialmente Fuerza Democrática –que tenían cerca de 600 mociones por presentar– y el Movimiento Libertario anuncian la utilización de todos los mecanismos procedimentales posibles para dar una amplia discusión al dictamen unánime. Asimismo, a lo interno de la fracción del PLN, Ricardo Sancho y Walter Robinson externan una posición separada de su bancada sobre el "combo ICE".

El 5 enero de 2000, luego de reuniones entre legisladores del PLN y del PUSC para identificar los posibles escenarios en caso de darle al expediente 13.873 el mecanismo de la vía rápida, identifican que ese recurso contiene una imprecisión por la cual la discusión podría no ser tan rápida[247].

[247] Según el procedimiento parlamentario vigente al 5 de enero de 2000, la vía ordinaria consistía en: (a) el proyecto ingresa a primer debate y en los siguientes cuatro días los diputados están autorizados para presentar mociones, que son remitidas a la comisión dictaminadora para su análisis y votación, (b) superados esos cuatro días y recibido el último informe de mociones de la comisión dictaminadora, los diputados disponen de tres sesiones para reiterar mociones ante el plenario legislativo, (c) los legisladores pueden presentar una moción por artículo y disponen de

Y es que en el inciso e) del artículo 41 del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, se abre la posibilidad de que, vencidas las 22 sesiones sin que se conozcan en su totalidad las mociones de reiteración, los diputados proponentes dispondrían de cinco minutos para explicar cada una de ellas. Además, quienes su opusieran a las mociones tendrán también cinco minutos para explicar sus razones.

Por tanto, aquellos legisladores a favor del "combo ICE" tendrían que asegurarse la no presentación de mociones de reiteración de parte de los opositores a la iniciativa, que además tendrían la posibilidad de plantear una moción por cada artículo del proyecto – antes de crearse el mecanismo de la vía rápida no tenían limitaciones para presentar mociones por artículo–. Esta situación obligaría a una nueva negociación entre las bancadas del PUSC y del PLN, para extender las sesiones legislativas, o ampliar a más sesiones extraordinarias en horas de la mañana. Escenario que para el jefe de la fracción del PLN no es el más apropiado, pues los verdiblancos se oponen a extender las sesiones hasta la media noche[248].

Para el 18 de enero de 2000, la estrategia del Ejecutivo se concentraba en la negociación con diversos grupos de presión, específicamente con los sindicatos del ICE, para efectos de bajar la intensidad de las posibles protestas sociales. Para el dirigente sindical Fabio Chávez, la discusión en el plenario legislativo debe versar únicamente sobre materia de modernización del ICE, dejando la apertura de las telecomunicaciones y de la electricidad para una consulta popular[249].

Tres días después, el ex presidente José Figueres Olsen afirma que tal y como está redactado el proyecto, no debe aprobarse en el Congreso pues, a su juicio, no cumple con el objetivo de fortalecer al ICE y viene a complicar la existencia misma de la institución,

---

cinco minutos para su defensa, (d) ningún legislador puede hablar en contra ni razonar el voto, y (e) una vez conocidas todas las mociones de reiteración se abre la discusión por el fondo, para lo cual cada legislador dispone de 30 minutos para referirse al tema. El proceso de vía rápida se caracteriza: (a) el proyecto ingresa a primer debate y en los siguientes cuatro días los diputados presentarán mociones que son analizadas y votadas en la comisión dictaminadora, (b) si al proyecto se le fija un plazo de votación y superados los primeros cuatro días de mociones, los diputados disponen de 18 sesiones para reiterar mociones, (c) los legisladores pueden presentar una moción por artículo y disponen de cinco minutos para defenderla, (d) si a las 22 sesiones no se han conocido todas las mociones de reiteración, el plazo de votación se prorroga automáticamente, (e) vencido ese término y si existen mociones que no han sido conocidas, los proponentes disponen de cinco minutos para explicar cada una de ellas. Quienes se opongan a la moción dispondrán del mismo tiempo para explicar sus razones, y (f) discutidas se iniciará la discusión del proyecto por el fondo para lo cual cada diputado tendrá garantizado el uso de la palabra hasta por 15 minutos.

[248] La Nación, 6 de enero de 2000, el país p. 6 A.

[249] La Nación, 18 de enero de 2000, el país, p. 10A.

a pesar de que el mismo Figueres resalta estar a favor de la modernización de la institución y del rompimiento de los monopolios[250].

El 24 de enero, día en que los diputados regresan de su receso legislativo, el presidente ejecutivo del ICE (Rafael Sequeira) advierte en una entrevista con un medio de prensa escrita, que la entidad colapsaría si la Asamblea Legislativa no aprueba los proyectos de ley para abrir a la competencia los mercados de telecomunicaciones y energía eléctrica. Agrega que estos temas no pueden ir a consultas populares, pues estos mecanismos tienden a estar manipulados[251].

La discusión coincide con la eventual inclusión en la agenda parlamentaria de la reelección presidencial, situación que puede generar fuertes fisuras en la fracción del PLN, pues mientras algunos legisladores están de acuerdo, otros son expresiones de la influencia de los precandidatos presidenciales de esa agrupación política.

Asimismo, el Ejecutivo ha externado su interés de incorporar a la agenda legislativa una serie de reformas electorales, entre las que se destacan la reelección continua de los diputados y el financiamiento estatal a los partidos políticos.

La ampliación de la agenda parlamentaria puede responder a una estrategia del Ejecutivo para mantener la disciplina de su bancada, o como una vía para incrementar las transacciones decisionales con los diputados de la oposición. Este último aspecto puede ir en el sentido de la promesa, apoyar un determinado tema de forma paralela al apoyo del "combo ICE", o bien como una amenaza en el sentido de no sacar determinados asuntos de la agenda hasta asegurar la aprobación del expediente N° 13.873.

Lo cierto es que la ampliación temática de la agenda, más que articular una estrategia de incentivos o castigos, viene a complicar el panorama de discusión y a darle más capacidad de dispersión de la acción parlamentaria por parte de la oposición legislativa.

---

[250] El expresidente Figueres destaca que con respecto a los proyectos enviados a la Asamblea Legislativa durante su gestión, los actuales presentan diferencias, básicamente porque la integración de las tres iniciativas del denominado "combo energético" en uno solo provoca que se pierda especificidad. Asimismo, entre sus principales discrepancias están: (a) en el caso de la inversión de las utilidades del ICE en un escenario de mercado abierto, señala que aunque se contempla la reinversión total de las ganancias en la institución también está abierto un portillo para que si la Junta Directiva lo considera prudente, destine parte de esas utilidades al Gobierno; (b) se conforma una nueva Junta Directiva, a partir de mayo del 2002, incluyendo a dos trabajadores, si bien se elimina la composición actual de 4-3 –cuatro representantes del gobierno y tres de la oposición–, se considera que con esta nueva fórmula quedaría una Junta más politizada; (c) se limita a las cooperatativas y a empresas públicas como CNFL, JASEC y ESPH a que sólo puedan generar un máximo del 15 por ciento de sus ventas de energía. Adicionalmente, a estas instituciones no se le quitan las amarras de un conjunto de leyes que sí se le quitan a otras empresas del ICE, e inclusive se limita su endeudamiento a una autorización del Banco Central; (d) no se infiere de la ley la participación del ICE y sus empresas en los servicios de comunicaciones de valor agregado –estos más bien se dejan para ser explotados casi únicamente por el sector privado–; (e) se establece un fondo de subsidios para comunicaciones, pero este queda gobernado por tres ministros, incluyendo el de la Presidencia, que tiende a ser un ente político y no técnico, con lo cual se promueve una politización y no un proceso de tecnificación; y (f) el proyecto posee varias inconstitucionalidades. La Nación, 22 de enero de 2000, el país 1A.

[251] La Nación, 24 de enero de 2000, el país, p. 9A.

El regreso de los legisladores a las sesiones parlamentarias tiene como recepción múltiples protestas sociales que en las calles aledañas a la Asamblea Legislativa mantienen coros en contra de la aprobación del "combo ICE". La fracción parlamentaria de Fuerza Democrática es el grupo de oposición parlamentaria que mejor logra capitalizar el apoyo de los grupos de presión.

Para el legislador del Movimiento Libertario, Otto Guevara, la potestad que otorgaría el "combo ICE" para que sociedades anónimas con juntas directivas politizadas y escasos controles puedan hacer inversiones en el extranjero y alianzas estratégicas, es el escenario perfecto para incrementar la corrupción en el país[252].

Mientras los legisladores de oposición minoritaria y los dos legisladores del PLN que habían anunciado su separación de la posición del resto de la bancada –Sancho y Robinson–, hacen uso de la denuncia en los medios de comunicación sobre las irregularidades tanto de fondo como en el procedimiento parlamentario en torno al "combo ICE", la fracción del PUSC y del PLN articulan sus propias negociaciones parlamentarias para eliminar la presión que tendría el proyecto con una eventual guerra de mociones.

Pero conforme avanzan las discusiones, nuevos grupos de presión se unen en el cabildeo intensivo para la presentación de mociones. Así, a finales del mes de enero varios grupos ecologistas, entre ellos la Federación Costarricense por la Conservación Ecológica –FECON–, hace señalamientos sobre la depredación ambiental y las repercusiones sociales.

Las diferencias entre las bancadas del PUSC y del PLN obligan el 31 de enero de 2000 a una nueva reunión fuera de los recintos legislativos con representantes del Ejecutivo para encontrar alternativas que permitan limar las diferencias. Para la fracción del PUSC, el mayor problema se da porque al proyecto sólo le quedaría un día para la introducción de modificaciones –en la comisión dictaminadora–. La bancada del PLN enfatizaba que perfectamente el presidente de la Asamblea Legislativa puede ampliar el plazo, pero a su vez la fracción del PUSC insiste en que ya el proyecto ha tenido mucha discusión y que es el momento de pasar a la discusión y votación al plenario legislativo.

Es hasta el lunes 7 de febrero de 2000, cuando el Presidente Rodríguez mantiene amplias reuniones con los precandidatos presidenciales del PLN, que se logran crear consensos entre las posiciones disonantes de las fracciones del PUSC y del PLN.

El 14 de marzo, las protestas sociales, promovidas ahora por los trabajadores del ICE y la Asociación Nacional de Empleados Públicos, se intensificaban en los alrededores de la Asamblea Legislativa.

El precandidato José Miguel Corrales solicita el 17 de marzo a sus legisladores y a la bancada del PLN que no voten a favor el expediente 13.873 con la urgencia que le pretende

---

[252] La Nación, 25 de enero de 2000, el país p. 2A.

imprimir el Ejecutivo. La solicitud de Corrales es leída en el plenario por el diputado de Fuerza Democrática, José Merino. En la misiva enviada al plenario se plantean 31 preguntas que a juicio de Corrales deben responderse antes de votar el expediente en primer debate. Las protestas sociales de ese día pasan de ser medidas de presión a actos de destrucción, especialmente en cuanto al rompimiento de vidrios, paredes rayadas. Esta situación obliga a la custodia de la Asamblea Legislativa por parte de policías.

La explosión del conflicto social

En la sesión de lunes 20 de marzo, el expediente N° 13.873 es aprobado con 45 votos a favor y 10 en contra[253]. La votación se da en medio de una fuerte custodia policial –armados con bombas lacrimógenas y equipos antimotines–. Dos legisladores se encuentran ausentes en la sesión en que se da la votación, el socialcristiano Luis Fishman y el liberacionista Jorge Luis Villanueva. Inmediatamente luego de la votación, los 10 legisladores que votan en contra de la iniciativa presentan un recurso de inconstitucionalidad contra el "combo ICE".

La protesta social en contra de la aprobación en primer debate del expediente 13.873, se da en un momento en que se venían externando otras protestas sociales contra el Ejecutivo. Ejemplo de ello son las protestas y cierres de carreteras que se habían iniciado en Ochomogo de Cartago, como contra la situación crediticia para los agricultores.

Por tanto, se da una confluencia de presiones sociales contra la forma de conducción del Ejecutivo en varios temas sensibles para algunos grupos sociales organizados. El 22 de marzo empiezan a intensificarse los choques entre los manifestantes contra el "combo ICE" y la Fuerza Pública en diferentes puntos del territorio nacional.

El 29 de marzo, la fracción del PLN condiciona al Ejecutivo la no votación en segundo debate hasta tanto no se restablezca el clima de tranquilidad social del país, rompiendo el quórum en caso de ser necesario. La respuesta del Presidente Rodríguez es la instauración de una oficina para que toda persona que tenga una inquietud en contra del "combo ICE" la vaya a plantear, asegurando que todas las observaciones sociales serán analizadas y valoradas. Empero, la falta de credibilidad en el proceso, así como la desconfianza social –luego del Proceso Nacional de Concertación– resta viabilidad a la posición del Ejecutivo.

Una propuesta impulsada por diversos actores, entre ellos la Defensoría de los Habitantes, la Iglesia Católica y los rectores de las universidades públicas, logra crear un espacio de diálogo entre los grupos sociales y el Gobierno, denominada como Comisión facilitadora del diálogo. El 5 de abril de 2000 se da el primer encuentro.

---

[253] Votaron en contra: José Merino, Célimo Guido y José Manuel Núñez –Fuerza Democrática–, Otto Guevara –Movimiento Libertario–, Guido Vargas –Partido Acción Laborista Agrícola–, Justo Orozco –Partido Renovación Costarricense–, Wálter Muñoz –Partido Integración Nacional–, y tres legisladores de la fracción del Partido Liberación Nacional, Ricardo Sancho, Walter Robinson y Manuel Larios.

Entre los principales acuerdos de dicha comisión destacan postergación del trámite del proyecto por 150 días, a efectos de sistematizar e introducir propuestas al expediente 13.873. Además la iniciativa estaría yendo a una comisión especial mixta que estaría compuesta por nueve diputados de las distintas fracciones legislativas, un representante del Poder Ejecutivo, uno del sector empresarial y siete del movimiento que combate el "combo ICE". Además, se acuerda el levantamiento de las medidas de fuerza que atentan contra los derechos de los demás ciudadanos y la suspensión de la propaganda que sobre el tema vienen divulgando distintos sectores sociales por los medios de comunicación.

El fallo de la Sala Constitucional

El 17 de abril de 2000 la Sala Constitucional declara inconstitucional la iniciativa *"Ley de mejoramiento de los servicios públicos de electricidad y de telecomunicaciones y de la participación del Estado"*, invalidando la aprobación del proyecto en su primer debate.

Cuatro días después, se presentan tres consultas de constitucionalidad sobre el expediente 13.873. La primera de ellas promovida por diputados oficialistas y orientada a asegurar una mayor apertura en el tema de telecomunicaciones, así como restringir y clarificar mejor las funciones de la ARETEL. La segunda y tercer consultas van orientadas hacia la violación de las normas de procedimiento legislativo durante la discusión del plenario, y la pertinencia de los actores preparatorios sobre la fusión de expedientes legislativos con diferente numeración y otorgamiento de un número nuevo, respectivamente.

Entre ambas consultas se hace hincapié en el uso de potestades irregulares por parte de la presidencia de la Asamblea Legislativa en la conducción de las discusiones, la violación del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa en cuanto a la forma en que deben ser conocidos los informes de comisión en el plenario, la publicación irregular del expediente, aprobación de forma irregular y extemporánea de las prórrogas para que la comisión dictaminadora rinda su informe, así como sesiones en días inhábiles, sin mediar un acuerdo institucionalizado y con el respaldo de las dos terceras partes de sus miembros.

Entre las principales irregularidades que se le señalan al presidente de la Asamblea Legislativa destacan: **(a)** rechazo arbitrario de numerosas mociones por paquete, **(b)** se arroga la potestad de eliminar mociones, utilizando un nuevo principio legislativo, el de accesoriedad, indicando que ya estaban subsumidas o contempladas en otras mociones rechazadas, o incluso se incluían en mociones que serían analizadas de forma posterior –sin indicar si eran del mismo legislador u otro y sin la participación del plenario legislativo–, **(c)** incorporación de la cafetería anexa al plenario como parte del recinto físico para la comprobación del quórum legislativo. Según la sentencia de la Sala Constitucional –Exp: 00-002411-CO-E / Res: 00–03220–, el fallo se limita principalmente a analizar los aspectos de forma y no de fondo del proyecto.

V. Entre la escena y la arena: el conflicto como estrategia decisional

Schelling (1984)(1999) señala en su formulación de la teoría del conflicto, que esta pretende analizar en su complejidad a las partes involucradas, tanto en su conducta racional como irracional, consciente e inconscientemente. Asimismo, sobre los cálculos y motivaciones[254]. Bajo este modo de análisis se da por supuesto que el conflicto y la forma de operar con una imagen previamente establecida de participantes, que intentan ganar, tendrá como consecuencia intereses comunes y encontrados entre las partes

La complejidad decisional implica que entre las partes involucradas existe una mutua dependencia junto a la oposición, es así como el conflicto puro – cuando los intereses de las partes son completamente opuestos– es una situación excepcional y ocurre por ejemplo en condiciones de guerra, en la cual se busca la exterminación del adversario.

> *"La palabra ganancia, aplicada a un conflicto, no tiene un significado estrictamente competitivo; no significa ganancia en relación a un adversario, sino ganancia en relación al propio sistema de valores. Y esto puede conseguirse por la negociación, mediante concesiones mutuas, o evitando una conducta mutuamente perjudicial. (...) la estrategia no se refiere a la aplicación eficiente de la fuerza, sino a la explotación de una fuerza potencial. No afecta solamente a enemigos que se aborrecen, sino también a aliados que están en desacuerdo o desconfían uno de otro. No se refiere solamente al reparto de pérdidas y ganancias entre dos demandantes, sino también a la posibilidad de que las soluciones particulares sean mejores, o peores, que cualesquiera otras para ambos demandantes a la vez".* **(Schelling 1999, p. 5)**

Estudiar la estrategia del conflicto supone, desde la visión de Shelling, aceptar la idea de que la mayoría de los momentos de conflicto son esencialmente situaciones de negociación. Existen, en efecto, circunstancias en las que la posibilidad de que uno de los participantes alcance sus objetivos depende, en muy alto grado, de las medidas o decisiones que adopte el otro. La negociación puede ser explícita, como cuando uno ofrece una concesión, o mediante una maniobra tácita, tal como ocupar o evacuar una posición estratégica.

---

[254] Además, una teoría basada en la suposición de que los participantes calculan fría y racionalmente sus posibles ventajas, de acuerdo con un coherente sistema de valores, nos obliga a meditar más intensamente acerca del significado de la irracionalidad. No se puede recurrir al elemental expediente de distribuir a los que tienen a su cargo la tarea de adoptar decisiones con arreglo a una escala de una sola dimensión que se extienda desde la completa racionalidad en un extremo hasta la completa irracionalidad en el otro. La racionalidad es un conjunto de atributos y son muchas las direcciones que pueden seguirse tomándola como punto de partida. La irracionalidad puede deberse a un desordenado e incoherente sistema de valores, a cálculos erróneos, o a la incapacidad para recibir mensajes y comunicarlos eficazmente; puede deberse al influjo de factores casuales sobre la adopción de las decisiones, o sobre la recepción o la transmisión de las informaciones correspondientes; y, a veces, constituye, simplemente, el reflejo del carácter colectivo de una decisión adoptada entre varias personas que no poseen idénticos sistemas de valores, ni medios de organización y de comunicación que les permitan actuar como una única entidad. (Shelling 1999, p. 11)

Este proceso de negociación se encuentra matizado entre tendencias distributivas e integrativas, donde el uso de la amenaza es un recurso válido y reiterado. Para que una amenaza sea eficaz, ha de ser verosímil, susceptible de ser creída, y que su credibilidad dependa de los trabajos y riesgos que implica su cumplimiento para la parte amenazante.

Para dotar de credibilidad a una amenaza, se requiere un compromiso real a su realización, si los medios necesarios para llevarla a cabo y la responsabilidad de la represalia se hallan en manos de aquellos cuya decisión es más firme, la eficacia de la amenaza depende de la racionalidad del adversario, depende de las alternativas que posea la contraparte. Entonces, la intimidación hace relación a la explotación de una fuerza potencial, su finalidad es la de persuadir a un enemigo en potencia de que, por su propio interés, debe evitar ciertos modos de actuación. (Schelling 1984)

En el caso de los procesos y resultados de las negociaciones legislativas en torno al "combo ICE" en un escenario de bipartidismo o multipartidismo con dos ejes de poder claramente establecidos, los acuerdos políticos se logran con la capacidad y habilidad de comprometer a una causa a los legisladores. La estrategia para atraer a los que no tienen definida su preferencia en un determinado aspecto de la agenda legislativa, resulta fundamental en la construcción de coaliciones, sea para asegurar la toma o no de la decisión.

Los puntos de conflicto expresados entre las bancadas del PLN y del PUSC en la comisión especial del ICE, tienen como elemento esencial una composición heterogénea de factores por decidir, generando constantes acciones y contrarreacciones expresadas en el recurso de la amenaza. En ese sentido, resalta la no adopción de posiciones monolíticas, aún cuando en ocasiones sus discursos en forma intimadora hacen hincapié en la no modificación de una determinada postura.

Este carácter heterogéneo del conflicto y de sus elementos de decisión, faculta a que las partes involucradas asuman posiciones distributivas e integrativas simultáneas, independientemente de las estrategias utilizadas y del objeto de decisión específico durante la negociación, al respecto se destaca:

i. La presión por parte de la fracción parlamentaria del PUSC ante la incapacidad de tomar las decisiones requeridas sobre los tres proyectos del ICE y la urgencia por parte del Ejecutivo de que dichas acciones se lleven a cabo. Esto eleva el grado de tensión del conflicto parlamentario, en dos sentidos: **a)** en la concientización de la importancia de la negociación –integrativa– y **b)** en la adopción de posiciones e intransigencia en la negociación –distributiva–.
ii. Conciencia en la creación de esfuerzos, por medio de pasos específicos para asegurar la "no proliferación" de detonantes que pongan en peligro los esfuerzos para la concretización de acuerdos –evitar escaladas del conflicto innecesarias–.
iii. Evitar la agresión abierta y directa que conlleve el deterioro de las relaciones construidas entre las fracciones parlamentarias sobre el tema del ICE, así como el

desplazamiento de estas agresiones a terceras partes que influyan directamente en la dinámica de los actores parlamentarios involucrados.

Las preferencias de las fracciones legislativas no son ni homogéneas, ni en todos los casos elemento de promoción de cohesión entre sus miembros. Por tanto, la definición de las mismas depende tanto de un balance entre las preferencias particulares de cada uno de los miembros de la bancada, como de aquellos que poseen mayores recursos de poder para influenciar sobre las preferencias del resto de su bancada.

Existe además una constante tensión entre el tipo e intensidad de las preferencias de los legisladores, el consenso de la bancada e incluso de aquellas que provienen directamente del partido político, o en caso de ser una bancada oficialista del Ejecutivo. La debilidad o fortaleza del consenso de preferencias dado a lo interno de una bancada, así como la sensación de triunfadores o perdedores, son aspectos que vienen a influir en la cohesión de sus legisladores. Si bien el jefe de la fracción legislativa puede escoger a los voceros y negociadores de su bancada en una comisión legislativa, no tiene un sistema de incentivos adecuado para ejercer el control de la totalidad de sus miembros en el plenario legislativo.

Al no ser la fracción parlamentaria un actor racional unívoco en la toma de decisiones, ni tampoco comportarse como tal, la legitimidad de acción entre los representados de la misma se encuentra constantemente en juicio por el resto de sus miembros. Esta presión genera en ocasiones un margen de inflexibilidad entre los voceros al no tener un proceso de consulta y retroalimentación constante con las diversas fuerzas expresadas a lo interno de su bancada.

Ante una situación de conflicto caracterizada por una larga duración de las tensiones, percepciones antagónicas y de escalada, se ha de considerar como un punto de partida el resultado de la historia pasada del juego. En el caso del "combo ICE", ese punto de partida –*status quo*– se define ante la incapacidad de las bancadas parlamentarias en dictaminar informes de unanimidad en las tres iniciativas, así como un acuerdo en el orden de preferencias de cuál debería someterse primero al conocimiento del plenario legislativo.

Las fracciones del PUSC y del PLN se encuentran condicionadas a la percepción de las formas de relacionamiento dado entre las comisiones legislativas. Para el primer caso se destaca una percepción de una oposición obstruccionista y sin capacidad de liderazgo y mantenimiento de acuerdos; y en para la segunda bancada la de una bancada legislativa sumisa a los intereses del Ejecutivo, sin espacios reales de negociación y haciendo uso arbitrario de los procedimientos legislativos para la satisfacción de sus intereses. Es así cómo este punto de partida da a los juegos un comienzo, dotándolos de una historia que ayuda a explicar el comportamiento posterior de las bancadas legislativas.

La comisión como arena legislativa se encuentra profundamente vinculada a la capacidad de los legisladores de tener en cuentas las respuestas más inmediatas a las acciones de sus adversarios y de visualizar más allá del movimiento concreto –comprender los efectos

colaterales–, hasta discernir la estabilidad de los resultados obtenidos después de una serie pensada de jugadas y respuestas.

Cualquier esfuerzo por entender el comportamiento y aparente racionalidad de la contraparte, requiere de una interpretación de la historia que los ha llevado a comportarse como tal, y de forma posterior a estudiar las alternativas posibles y discernir diversos cursos de acción y resultados estables.

Así las cosas, toda situación de juego es el resultado de una historia anterior que desemboca en un estado a partir del cual los jugadores deciden cómo continúan su interacción. Una alternativa entre otras es que si los jugadores consideran que no hay incentivos para moverse del estado en que se encuentran, éste se mantendrá y se convertirá en un *statu quo*, cuya inercia proviene de la historia anterior y de la falta de incentivos de los jugadores para alejarse de ella.

Para Schelling (1984) evitar el movimiento de una posición a favor del *status quo* implica considerar el papel de la percepción mutua en la formación de expectativas sobre la conducta y los planes de la contraparte. En situaciones de conflicto limitado, la cooperación y la coordinación sólo surgen de la interacción conjunta entre las partes; sólo a partir del conocimiento que se posea de la contraparte, la percepción de sus capacidades y de su poder de amenaza se llega a valorar la cooperación como un medio para la supervivencia o como una forma de preservar la estabilidad de la situación.

La decisión de las fracciones del PUSC y del PLN en conformar una comisión especial del ICE para la unificación de las tres iniciativas ley, es producto de la percepción y el cálculo de posibilidades de cada partido político en poder provocar una alteración al *status quo* en telecomunicaciones, energía y modernización del ICE.

El Ejecutivo y su bancada perciben como una amenaza real y factible la presentación de dictámenes de minoría por parte de la fracción del PLN, con lo cual se crea un espectro amplio de posibilidades de que la oposición legislativa se una en una coalición coyuntural para modificar la agenda del plenario, generando no sólo el riesgo de aprobación de los dictámenes de oposición, sino también que el orden de discusión de los proyectos no correspondiera a sus intereses.

Las estrategias en juegos de carácter suma variable requieren iniciar un proceso de cooperación a través de algunas jugadas que incentiven una modificación de percepciones y posiciones. La fracción del PLN, al comprender que una situación de dictámenes de minoría, más que afianzar sus intereses, podría terminar en una capacidad efectiva de frenar al Ejecutivo, en detrimento de sus intereses en materia de alterar el *status quo* del ICE, ofrece a la bancada oficialista la creación de puntos de diálogo y la oferta de una discusión simultánea de las tres iniciativas. La encrucijada a que se enfrentan las dos bancadas mayoritarias es superada ante la propuesta de integrar las tres iniciativas, así como mejorar los mecanismos procedimentales legislativos que facultaran una mayor rapidez.

La cooperación entre ambas bancadas generaría una situación de equilibrio por medio de la cual, y siguiendo la diferenciación conceptual de Fernández (1992), la escena parlamentaria que interrumpió en el trabajo de las comisiones ordinarias, volvería otra vez a ser la arena parlamentaria –pero desde el trabajo de una comisión especial–. Esta situación de equilibrio tiende a ser una atenuación del nivel de tensión, pues en la discusión política, a diferencia de las ciencias económicas, el punto de equilibrio tiende a ser una situación temporal de conflictos latentes; la relación de vencedores y vencidos siempre permanece en la escena y en la arena legislativa, esperando cualquier momento oportuno para escalar el conflicto, independientemente del tema en agenda.

Equilibrio es una situación en la cual ha desaparecido poco a poco cierto movimiento o actividad o ajuste o respuesta, y ha quedado algo estacionario, en reposo, "en equilibrio", o bien es una situación en la que varios elementos que han estado interactuando, ajustándose uno a otro y al ajuste de cada cual, llegan por fin a ajustarse y quedan en equilibrio, en reposo. Un equilibrio puede ser exacto o aproximado, pueden hacerse aproximaciones a él, pero nunca alcanzársele del todo, pues el equilibrio potencial mismo está cambiando continuamente; asimismo, el equilibrio puede ser parcial o más completo, de corto a largo plazo. (Shelling 1999)

La fracción de oposición –segundo foco de poder en un espectro de multipartidismo bipolar– requiere de una *cooperación problemática* con el Ejecutivo, puesto que el hecho mismo de la participación de interlocutores provenientes del Consejo de Asesores Presidenciales, destaca un control directo y lineal de éste sobre su bancada legislativa. La *cooperación problemática* es una expresión que caracteriza las preferencias en las cuales los actores consideran ventajoso recorrer conjuntamente un tramo, pero no todo el camino. Son situaciones donde no impera una coincidencia absoluta, tampoco son dinámicas en que el conflicto es la esencia de la decisión.

Los obstáculos a la construcción de un aparente equilibrio de cooperación se presenta bajo dos formas diferentes: como el problema del decidir acerca de la división de la ganancia de la cooperación, y en una segunda instancia como el problema de asegurar que lo acordado sea llevado a cabo correctamente. El primer problema se presente *ex ante*; el segundo, *ex post*, pero ambos tienen que ser solucionados *ex ante* por actores racionales. (Zintl 1998, p. 165)

El aparente equilibrio logrado en una primera instancia con la colocación del tema del "combo ICE" en la agenda social a través del proceso de concertación, demostró la reactividad de la oposición extraparlamentaria, principalmente del sector sindical. La situación de equilibrio en la discusión de las comisiones permanentes legislativas de las tres iniciativas, dio como resultado un no acuerdo que afectaba la viabilidad de la transformación en una discusión en el plenario legislativo.

El consenso y acuerdo entre las dos principales fracciones para crear una comisión especial del ICE, evidencia que la discusión y análisis en esa arena parlamentaria, consumiría

más del tiempo que el Ejecutivo estaba interesado en invertir, cediendo en los siete principios fundamentales del PLN para augurar un trámite expedito en el plenario legislativo.

Las divergencias insuperables entre ambas bancadas resurgen en el seno del plenario legislativo, reactivándose la escala de tensiones entre ambas, más el agregado de otras bancadas de oposición que se sienten excluidas del proceso. Desde la decisión política de la arena como la escena parlamentaria, se requiere señalar que en un equilibrio no hay nada particularmente atractivo, pues es sencillamente un resultado, producto de una serie de interacciones. Este resultado puede ser desde la maximización de las preferencias de las partes hasta el mantenimiento del *status quo*, y a su vez esta situación promoverá a corto o largo plazo una transformación del mismo.

CAPÍTULO IX

Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria

El 19 de diciembre de 1999, durante la segunda legislatura de la administración Rodríguez Echeverría, el Poder Ejecutivo envía a la Asamblea Legislativa el proyecto "Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria", que entra a la corriente legislativa en un momento en que la agenda parlamentaria se encuentra marcada por iniciativas legislativas que contribuyen a las tensiones entre el Ejecutivo y el Poder Legislativo, caso del "combo ICE" y la "Ley de Protección al Trabajador", entre otras.

La propuesta tiene como eje fundamental eliminar el impuesto selectivo de consumo a más de 1.500 productos, crear un tributo único para los combustibles, una contribución del 15 por ciento sobre la venta de hidrocarburos al Consejo Nacional de Vialidad –CONAVI–, y la derogación de más de 40 impuestos cuya recaudación es muy costosa, según el Ministerio de Hacienda.

En el plano internacional, los constantes incrementos del precio internacional del petróleo afectan la economía de Costa Rica, principalmente por los recortes efectuados por los países miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo –OPEP–.

Una vez ingresado en la corriente legislativa, el proyecto es enviado a la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios, donde es dictaminado por mayoría y por minoría, lo que complica la estrategia del Ejecutivo para la conformación de la agenda legislativa para el período extraordinario.

Ni las largas sesiones ni las múltiples presiones del Presidente Rodríguez hacen que el proyecto sea aprobado en el plenario legislativo. La fracción de gobierno se encuentra con una oposición parlamentaria que utiliza todos los recursos reglamentarios para ejercer un veto informal en el uso del tiempo. Y es que si bien el Ejecutivo sólo requiere para su aprobación de una mayoría absoluta –un acuerdo con dos legisladores de oposición más los miembros de su bancada parlamentaria para conseguir la aprobación–, le resulta imposible, a pesar de que incluso las fracciones de oposición mantienen a lo interno posiciones bastante conflictivas con respecto a la iniciativa de ley.

Si bien desde la teoría de la Ciencia Política podríamos pensar que una fuerte disciplina de la bancada oficialista, alta fragmentación legislativa, falta de cohesión entre las bancadas de oposición e inclusive una baja disciplina parlamentaria a lo interno de estas fracciones de oposición, deberían ser condiciones que contribuyeran a la construcción de acuerdos afines a los intereses del Ejecutivo, en la práctica, la falta de liderazgo en las negociaciones,

la creación de acuerdos subterráneos con la oposición parlamentaria e incluso el descuido de la cohesión y disciplina parlamentaria de la fracción oficialista, se convierten en parte de las causas que contribuyen al fracaso de esta iniciativa en dos períodos diferentes de sesiones extraordinarias e incluso a crear las sinergias entre la oposición parlamentaria para articular una coalición de oposición que da como resultado el rechazo y envío al archivo legislativo de esta iniciativa.

El cambio de actores, específicamente en el Directorio legislativo y en las jefaturas de fracción crea nuevas posibilidades para la presentación de una nueva versión de esta iniciativa de ley. El interés por presionar y exigir que el Parlamento camine al ritmo del Poder Ejecutivo, sumando ahora a una coalición de oposición resquebrajada por las luchas electorales internas, una actitud beligerante de los partidos minoritarios en el uso estratégico del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa y un pronunciamiento de la Sala Constitucional, complican la aprobación del proyecto "Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria".

La aprobación de esta iniciativa sólo es posible hasta que surgen los liderazgos partidarios en el PUSC y en el PLN con miras a la contienda electoral del 2002, siendo entonces un acuerdo logrado por los candidatos presidenciales de ambas agrupaciones.

Estas características hacen de este uno de los casos más interesantes de la presente investigación, pues combina aspectos señalados en los anteriores capítulos: control de los puestos estratégicos; el valor de la disciplina y cohesión parlamentaria tanto para la fracción de gobierno como para las de oposición; las implicaciones del fraccionamiento parlamentario en la construcción de decisiones; el uso estratégico de la reglamentación legislativa; el poder y control de la agenda legislativa; los *veto players* formales e informales. Además, podrían agregarse, entre otros factores, la influencia o efecto posterior al "combo ICE"; las luchas internas electorales, la influencia y disciplina parlamentaria hacia los precandidatos y luego candidatos presidenciales; la vocación de la oposición.

A efectos de la comprensión del entramado institucional de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, es importante retomar lo señalado en los capítulos anteriores en cuanto a las potestades del Directorio legislativo y el proceso de formulación de la Ley.

Las elecciones que designan al Dr. Miguel Ángel Rodríguez Echeverría como Presidente de la República para el período constitucional 1998-2002, dan como resultado una conformación parlamentaria en la cual la fracción oficialista, si bien cuenta con más escaños, no constituye una mayoría legislativa en el proceso de toma de decisiones a lo interno del plenario legislativo. Consecuentemente, el Ejecutivo se debe relacionar con una Asamblea Legislativa en la cual la fracción del PUSC cuenta con 27 escaños y la sumatoria de todas las bancadas de oposición alcanza los 30 escaños –23 del PLN, tres de FD, uno de ML, uno del PALA, uno del PRC, y uno del PIN–.

El porcentaje total de escaños de la fracción del PUSC corresponde a un 47,35 por ciento, mientras que la principal fracción de oposición por número de escaños –el PLN–

posee un 40,34 por ciento, dándole así un valor determinante a las bancadas de oposición minoritarias para influenciar activamente en la toma o no de las decisiones legislativas. Desde la aplicación del Índice de Fragmentación Parlamentaria propuesto por Laakso – Taagepera –analizado en los primeros capítulos de esta investigación–, el período constitucional 1998-2002 da como resultado un 2,556 –ver *Gráfico N° 2*–. Muestra un leve crecimiento en comparación con el histórico de los últimos tres períodos constitucionales, en los cuales la fragmentación rondó entre el 2,212 en los de 1986-1990 y de 1990-1994, y de 2,296 para el correspondiente a 1994-1998.

I. Dinámica institucional para el proceso de decisión: construcción de la agenda

El artículo 35 del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica norma el orden de la sesión y agenda parlamentaria. En él se específica que la sesión se divide en: (1) Discusión y aprobación del acta de la sesión anterior; (2) Suspensión de derechos y garantías, de conformidad con el inciso 7) del artículo 121 de la Constitución Política; (3) Asuntos del Régimen Interno; (4) Asuntos de control, fiscalización y demás contenido político[255]; (5) Discusión de proyectos de ley[256]. El Reglamento indica que si transcurridos 60 minutos de conocimiento de los asuntos indicados en los incisos 1, 2, 3 y 4, sin agotarlos, se suspenderá su discusión para conocer de inmediato los proyectos de ley conforme al inciso 5. Durante estos primeros 60 minutos no se conocerán proyectos de ley. Los asuntos que, por disposición constitucional o reglamentaria, deban ser conocidos en un plazo determinado, se incluirán en el punto del orden de la sesión correspondiente, en un lugar de preferencia, hasta su tramitación final.

La agenda parlamentaria estará constituida por todos los asuntos que al plenario le compete conocer y decidir. Para efecto de su ordenamiento, se consignarán en el capítulo que corresponda del orden de la sesión en la siguiente forma[257]:

(a) Dictámenes unánimes afirmativos.
(b) Dictámenes afirmativos de mayoría.
(c) Los dictámenes respectivos se ordenarán según el orden cronológico de su presentación ante la Dirección Ejecutiva.
(d) Los proyectos dispensados de todos los trámites se tramitarán en la forma prevista para los dictámenes unánimes afirmativos, y se tendrán como presentados en la fecha en que se aprobó la moción de dispensa.

---

[255] Los cuales se tramitarán en el siguiente orden: a. Informe de correspondencia, b. Nombramientos, renuncias y juramentaciones referidos en los incisos 3), 8) y 12) del artículo 121 de la Constitución Política, c. Permisos y autorizaciones establecidas en los incisos 5) y 6) del artículo 121 de la Constitución Política, d. Asuntos previstos en los incisos 9), 10) y 24) del artículo 121 de la Constitución Política y los nombramientos e informes de las comisiones investigadoras y especiales del inciso 23) del artículo 121 de la Constitución Política, e. Apelaciones referidos en el artículo 28 de este Reglamento, f. Recursos de insistencia referidos en el artículo 203 de este Reglamento, g. Asuntos previstos en los incisos 16) y 21) del artículo 121 de la Constitución Política, h. Proposiciones de los diputados, i. Otros asuntos no comprendidos en los subincisos anteriores, a juicio del Presidente.

[256] Los cuales se conocerán en el siguiente orden: a. Terceros debates, referidos en el inciso 7 del artículo 195 y en el artículo 168 de la Constitución Política, b. Segundos debates, c. Primeros debates.

[257] Modificado mediante Acuerdo N° 6040, del 10 de diciembre de 2001

El Art. 36 del Reglamento Interno señala que corresponde a los jefes de fracción elaborar el orden del día del capítulo de primeros debates, el cual estará constituido por un mínimo de 15 proyectos para debate[258]. Las fracciones tendrán derecho de incluir los proyectos de su interés en proporción al número de diputados que representan en la integración total de la Asamblea. Para estos efectos, se utilizará el sistema de redondeo a la unidad entera más próxima. En todo caso, toda fracción tendrá el derecho de que se le incluya, al menos, un proyecto de su interés[259].

La alteración del orden del día por admisibilidad se regula en el art. 37. Las mociones que tengan ese propósito sólo serán de recibo en los siguientes casos: (a) cuando lo soliciten dos o más jefes de fracción que juntos representen por lo menos a 38 diputados, (b) cuando así lo demande no menos de la mitad de los jefes de fracción, debidamente acreditados, (c) cuando así lo soliciten 10 diputados de dos o más fracciones[260].

La votación de los asuntos sometidos al plenario constituye un acto ininterrumpido; por tanto, el siguiente capítulo del orden del día no se conocerá hasta tanto no se haya terminado la votación que se esté recibiendo (art. 40). El art. 41 señala que si la Asamblea Legislativa determina sesionar en horas o días distintos, para tales sesiones podrá establecer, mediante votación no menor de los dos tercios del total de los diputados, un orden del día diferente del estipulado en los incisos 1) y 2) del artículo 35. Adicionalmente, el artículo 41 bis – moción para fijar plazos de votación– contempla que la Asamblea podrá acordar que para acuerdos legislativos o proyectos de ley, se establezca un plazo de votación, conforme a las siguientes reglas[261].

(a) Las mociones para fijar plazos de votación deberán ser firmadas por dos o más jefes de fracción que juntos representen, por lo menos, a 38 diputados. No podrá presentarse una moción de fijación de plazos en favor de un proyecto si en la comisión que tuviere que estudiarlo existiere otro al que se le haya aprobado una moción de este tipo[262].

---

[258] Modificado mediante Acuerdo N° 5020, del 9 de noviembre de 1999

[259] Los asuntos contenidos en el orden del día se conocerán según el orden que acuerden los jefes de fracción que juntos representen, al menos, a 38 diputados. Tramitados los proyectos de este orden del día, se procederá nuevamente a otra definición conforme a las reglas precedentes. Cuando no hubiere acuerdo para elaborar el orden del día, los asuntos se conocerán en la forma en que se encuentren consignados.

[260] La moción de alteración del orden del día es de orden y se conocerá inmediatamente después del informe de correspondencia, excepto cuando en el plenario esté en trámite un proyecto de modificación al Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, en cuyo caso esa moción se conocerá en el capítulo de asuntos relativos al régimen interior de la Asamblea Legislativa. La alteración del orden del día requerirá el voto favorable de dos terceras partes de los diputados presentes (art. 38). Sobre lo resuelto cabrá el recurso de revisión, en cuyo caso no se admitirá ninguna discusión, salvo la explicación del recurrente, hasta por un plazo de cinco minutos. El orden del día no se podrá alterar en más de dos ocasiones, en perjuicio del proyecto que ocupa el primer lugar. La alteración del orden del día surtirá efecto en la sesión siguiente a su aprobación y los asuntos correspondientes se tramitarán, de conformidad con el orden modificado hasta su resolución final, pero, después del capítulo correspondiente a la suspensión de derechos y garantías (art. 39).

[261] Adicionado mediante Acuerdo N° 5020, del 9 de noviembre de 1999. En resolución N° 990-92 del 14 de abril de 1992, la Sala Constitucional señaló que para alterar el orden del día se requiere las dos terceras partes de los diputados miembros de la Asamblea y no de los presentes.

[262] Adicionado mediante Acuerdo N° 5020, del 9 de noviembre de 1999. En resolución N° 990-92 del 14 de abril de 1992, la Sala Constitucional señaló que para alterar el orden del día se requiere las dos terceras partes de los diputados miembros de la Asamblea y no de los presentes.

(b) Las mociones de fijación de plazos se conocerán en el capítulo de Régimen Interno. Los proponentes podrán hacer uso de la palabra en favor de la moción hasta por un plazo que, individualmente o en conjunto, no exceda de 15 minutos[263].

(c) La moción deberá ser aprobada al menos por dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa, excepto cuando se trate de proyectos de ley relacionados a la venta de los activos del Estado; pues, en estos casos, deberá ser aprobada al menos por 43 diputados[264].

(d) Cuando el proyecto se encuentre en una comisión legislativa, ocupará el primer lugar del orden del día a partir del día siguiente de la aprobación de la moción de fijación de plazos y conservará este lugar hasta su votación final[265].

(e) Cuando el proyecto se encuentre en el plenario legislativo, su votación, en primer debate, deberá producirse en las 22 sesiones siguientes contadas a partir del día en que se inicie su discusión en el trámite de primer debate. Dentro de ese plazo, deberán realizarse al menos seis sesiones de discusión por el fondo del citado proyecto. Si vencido el plazo aún hubieren mociones por el fondo o de reiteración no conocidas, se someterán a votación, otorgándoles a sus proponentes un único plazo de cinco minutos para explicarlas, ya sea que hable uno solo o varios de ellos[266]. Los diputados que se opongan a la moción dispondrán de un único plazo de igual término para explicar sus razones, ya sea que hable uno solo o varios[267].

---

[263] Los diputados que se opongan podrán hacer uso de la palabra en la misma forma y por igual plazo. Sin más trámite, estas mociones se someterán a votación.

[264] Se exceptúan de este procedimiento los proyectos de reforma constitucional, creación de nuevos impuestos o aumento de los existentes, fijación de penas privativas de libertad y los referidos a la aprobación de los tratados regulados por el artículo 7 de la Constitución Política.

[265] La votación final del proyecto en comisión deberá producirse en el plazo de un mes, contado a partir del día siguiente al de la aprobación de la moción de fijación de plazos; podrá prorrogarse una única vez por un término igual mediante moción aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes de la comisión respectiva. Si vencido el plazo no se hubiere agotado la discusión, el presidente, someterá a votación las mociones pendientes sin discusión alguna, dará el proyecto por discutido y lo someterá a votación.

[266] En ningún caso, cabrá el razonamiento del voto verbal; sin embargo, podrá hacerse por escrito, como máximo al día siguiente de haberse efectuado la votación, de manera tal que pueda ser incorporado en el acta respectiva. En todo caso, si vencido el plazo de las 22 sesiones no se hubiere cumplido con las seis sesiones mínimas de discusión del proyecto por el fondo, se tendrá por prorrogado el plazo automáticamente, de forma tal que puedan realizarse las sesiones de discusión por el fondo necesarias hasta cumplir con el requisito indicado y con el plazo para el uso de la palabra de los diputados por el fondo, según lo establecido en este artículo. No obstante, si no hubiere mociones presentadas, ni oradores para el uso de la palabra, podrá someterse el proyecto a votación, aun cuando no hubieren transcurrido las sesiones indicadas.

[267] Durante el trámite en plenario deberán seguirse las siguientes reglas: i) El proyecto ocupará el primer lugar del capítulo de primeros debates desde el día siguiente al de la aprobación de la moción de fijación de plazos, o bien, a partir del día en que se venza el plazo establecido en el artículo 82 de este Reglamento, según sea el caso. Si dentro del capítulo de primeros debates existieren dos o más proyectos a los cuales se les haya aprobado una moción de fijación de plazos, estos se conocerán en estricto orden cronológico de acuerdo con el momento de presentación de sus respectivos dictámenes. Si alguno de estos proyectos tuviere varios dictámenes, se tomará en cuenta la fecha y hora del primero que se haya presentado. Cuando, en virtud de dispensa de trámites reglamentarios, el plenario conozca directamente de un proyecto de esta naturaleza, éste se considerará presentado en la fecha y hora en que se aprobó la moción que le dispensó de los trámites, de conformidad con el artículo 177 de este Reglamento. No obstante, podrá alterarse el orden de conocimiento de este tipo de proyectos, de conformidad con las reglas de los artículos 37 y 38, pero nunca en favor de uno al que no se le haya aprobado una moción de fijación de plazos, sin importar el procedimiento que se utilice para alterar este orden. ii) Las mociones de fondo sólo serán de recibo cuando se presenten durante las primeras cuatro sesiones de discusión en primer debate. Cada Diputado podrá presentar una única moción de fondo por artículo, salvo que éste contenga varias modificaciones, abrogaciones o adiciones, caso en el cual podrá presentarse una única moción por cada modificación, abrogación o adición. iii) Cada diputado sólo podrá reiterar una única moción por artículo, salvo que éste contenga varias modificaciones, abrogaciones o adiciones, caso en el cual podrá reiterarse una única moción por cada modificación, abrogación o adición. iv) Discutidas las mociones, se iniciará la discusión del proyecto por el fondo, para la cual cada diputado tendrá garantizado el derecho de hacer uso de la palabra hasta por 20 minutos. Si se estuviere en el caso del párrafo anterior, el tiempo se reducirá a 15 minutos.

(f) Los plazos aquí establecidos se entenderán suspendidos para los proyectos no convocados en períodos de sesiones extraordinarias, en los que, por disposición constitucional, se ha de dar prioridad a la discusión del Presupuesto Ordinario de la República, o en aquellos otros en que haya preeminencia constitucional.

(g) Por esta vía no podrán conocerse más de 10 proyectos de ley o de acuerdos legislativos por cada período legislativo. Este número podrá aumentarse a 15 cuando incluya proyectos o acuerdos de iniciativa de las fracciones que no pertenezcan a las dos con más diputados dentro del plenario.

II. El control de la agenda: del manejo institucional al cálculo de los juegos de censura

La dinámica del principio de separación de poderes lleva una trampa implícita de mutuos bloqueos tanto por características propias del diseño institucional como por las correlaciones de fuerzas parlamentarias y sus posiciones sobre la agenda legislativa. Esta situación tiende a expresarse en intensos juegos de poder negativo; en las capacidades de veto e inclusive censura de veto a nivel formal e informal (Cameron 2000 p. 10). Por tanto, la dinámica de gobierno dividido y el uso formal e informal de vetos son aspectos que van de la mano y por ende los actores parlamentarios deben comprender sus procesos de relación para evitar un muto estancamiento.

Cuando en un proceso de decisión se requiere que varios jugadores –bancadas parlamentarias– se pongan de acuerdo para cambiar el *status quo,* se está ante una situación de *veto players* –jugadores con capacidad de veto–. Bajo este argumento, cada jugador tiene intereses y preferencias que pueden estar bajo relaciones simétricas o asimétricas de poder. En principio, cada jugador es capaz de prevenir el cambio del *status quo*, por lo cual posee un punto ideal y una zona alrededor de ese punto ideal –estar o no de acuerdo con las modificaciones y definir cuáles serían los aspectos básicos en que puede aceptar un cambio y en cuáles no–[268]. Ante esta realidad y dependiendo la cantidad de actores y las distancias de acción entre ellas –sus puntos ideales y zonas de alrededor– se estarán conformando las coaliciones parlamentarias para asegurar o no el *status quo*.

Tsebelis (2002) distingue entre dos diferentes tipos de jugadores con capacidad de veto debido a su origen: **(a)** el jugador institucionalizado, que es un jugador especificado por la Constitución Política –relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo–, y **(b)** los jugadores partidarios, que se derivan del juego político entre los jugadores institucionalizados, tal es el caso de las fracciones legislativas, entre otros.

---

[268] Por ejemplo, una determinada bancada puede presentar un proyecto de ley para acentuar o modificar el status quo. Al respecto otra bancada puede aceptar o rechazar dicho proyecto. En el primer caso se inicia un proceso de negociación para la redefinición de artículos o inclusión de demandas específicas sobre esa iniciativa de ley. En el caso de rechazo u oposición abierta a la iniciativa, esta bancada adversa buscará ejercer la presión necesaria, sea obstaculizando la aprobación, el uso reiterado de la palabra, e incluso la presión hacia otras iniciativas de ley.

También existen diferencias entre jugadores con capacidad de veto que son individuales y los colectivos. Los primeros son grupos que tienen una mayoría monolítica o deciden por unanimidad, mientras que los segundos se caracterizan por ser heterogéneos y requieren de un proceso interno de toma de decisiones, sea por mayoría simple o calificada.

Entonces, mientras el Ejecutivo responde a un jugador individual, el Parlamento obedece a una lógica colectiva. No obstante, si la fracción oficialista posee una fuerte disciplina y cohesión interna se podría concebir como un jugador individual dentro de una dinámica colectiva, y si por ejemplo una bancada de oposición tiene una baja disciplina y cohesión, o bien se encuentra subdividida, entonces estaríamos frente a un jugador colectivo inmerso en una dinámica a su vez colectiva.

Cox & McCubbins (2005) señalaban que los resultados de las decisiones legislativas se encuentran altamente influenciadas, según el diseño institucional y sus prácticas en torno a la conformación de la agenda, y los poderes que las diversas bancadas tienen sobre la misma. Si se le añade el nivel de fraccionamiento legislativo y las tendencias de comportamiento de la disciplina parlamentaria y partidaria, la dinámica política que de ella se desprende tiende a ser, más que fundamental, un carácter estratégico en las relaciones entre el Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Las coaliciones parlamentarias, ya sean entre bancadas de oposición o de estas con la fracción oficialista, pueden llegar a puntos de consenso en términos de iniciativas o para el acomodo de la agenda legislativa. El ejercicio de los recursos de poder parlamentarios que posean las bancadas sobre la conformación, alteración o no de la agenda, puede crear mayores espacios de diálogo y negociación o constituirse en mecanismo de control y presión por parte de la oposición parlamentaria para obligar a la coalición que controla, a la fracción oficialista o incluso al Ejecutivo, a ceder puestos estratégicos a lo interno de la organización legislativa o a la aprobación de iniciativas específicas.

Ante un escenario de fragmentación parlamentaria con alguna polarización sobre la agenda, un solo legislador puede significar la diferencia entre modificar o mantener el *status quo*. De ahí que el ejercicio del veto tiende a ser un proceso flexible y revertible, pues quienes rechazan o apoyan una determinada iniciativa pueden también redefinir sus intereses y preferencias, según se cotice su peso sobre la coalición a la que pertenezca.

Los juegos de censura de veto se inician desde la misma definición de la agenda. La capacidad de control sobre la agenda y la obstrucción que se pueda hacer constituye parte del ámbito de acción de los jugadores con capacidad de veto. Es en este sentido que los jugadores con capacidad real para la definición de la agenda poseen una condicionalidad de poder particular. Significa ser quien tiene la capacidad de escoger los temas y asuntos, según sus propias preferencias e intereses para que los jugadores en su totalidad deliberen sobre ello, con la oportunidad de ofrecer e incidir en una propuesta para mantener o modificar el *status quo*[269].

[269] En el caso de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, son los jefes de las fracciones, y particularmente los de las bancadas mayoritarias quienes ostentan esta condición –*agenda setter*–.

Esta capacidad de definición de la agenda por parte de los jugadores capaces de controlarla puede ser de utilidad para mantener iniciativas de ley lejos del debate hasta que existan las condiciones pertinentes para obtener el resultado deseado, o bien incidir para colocar en orden prioritario un tema que ya ha generado al menos un consenso básico.

El juego de censuras de veto en la definición de la agenda podría expresarse como la habilidad de los jugadores que controlan la definición de la agenda para precipitar la incorporación de un tema en un orden prioritario, proyectando un aparente apoyo, pero cuyas acciones vienen más bien a contribuir a su rechazo, sin que ello implique un alto esfuerzo por articular una coalición legislativa en su contra, y proteger las percepciones ante la opinión pública[270].

Para Tsebelis (2002, b) hay tres dimensiones de poder que se concatenan en la definición de la agenda: una de carácter meramente institucional y dos posicionales. La primera, parte de la teoría clásica sobre las pautas institucionales en la definición de la agenda; es decir, los actores que intervienen, los momentos o fases, los tiempos y los procedimientos debidamente tipificados –sea vía constitucional o reglamentaria–. Es en esta dimensión en que las partes suele adoptar estrategias basadas en posiciones, promoviendo la inclusión o no de más actores, incluso intentando sobreponer temas entre sí –además se refiere al poder prevenir el cambio de una propuesta vía votación–.

La segunda dimensión, parte de una naturaleza posicional basada en la dispersión de los jugadores con capacidad de veto –fragmentación de los *veto players*–. Si la cantidad o la distancia[271] entre los jugadores aumentan, la importancia sobre la definición y control de la agenda será baja. Esto se produce porque el tamaño del espacio ganador del *status quo* disminuye. Este fenómeno se produce porque una multiplicidad de jugadores con capacidad de veto y censura de veto constituye un desestímulo para un control de la definición de la agenda, pues las coaliciones tienden a ser frágiles y temporales. Poca fragmentación pero con amplia distancia produce una situación constante de bloqueo e indefinición, prevaleciendo entonces el valor y significado del tiempo entre las partes.

La tercera dimensión se deriva del grado de centralidad de los jugadores con capacidad real para definir la agenda. Entre más balanceados sean los intereses y preferencias de estos actores con respecto a la media del resto de los demás jugadores, más posibilidades e influencia tendrán los temas y asuntos en el proceso de toma de decisiones.

---

[270] Otra expresión de censuras de veto lo constituye cuando en la definición de la agenda o la aprobación de una iniciativa se da un entrabamiento entre las fuerzas parlamentarias. Ante esta situación tanto el Ejecutivo como el Poder Legislativo, en apoyo de grupos de presión, pueden iniciar un proceso de referéndum.

[271] Se prefiere utilizar distancia entre las partes, para hacer mención al nivel de acercamiento entre las preferencias e intereses de los *veto players*, y no utilizar los términos de polarización ideológica sobre la agenda legislativa. El primero hace mención a la satisfacción de intereses y posiciones visibles y subyacentes que pueden mutar con mayor flexibilidad. El segundo implica una carga conceptual más articulada sobre la comprensión del interés general desde una posición ideológica determinada, algo difícil de precisar en la realidad parlamentaria costarricense.

En el caso de Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria se podría considerar que el ejercicio del veto se circunscribe al diseño institucional tipificado en la Constitución Política, en la cual se señalan las características de interacción entre el Ejecutivo y el Poder Legislativo para tales efectos. Es el veto informal desde el diseño institucional el que toma más influencia hacia la toma o no de las decisiones legislativas. Se entiende por vetos informales desde el diseño institucional los puntos de interacción entre el Ejecutivo y el Legislativo, así como entre las fracciones parlamentarias –en especial entre la bancada oficialista y las de oposición–. Es en este sentido que el control y definición de la agenda en las sesiones ordinarias y extraordinarias toman una especial relevancia.

Para el caso de las sesiones extraordinarias, aún cuando parecen más fáciles de prever los comportamientos de ambos poderes sobre una agenda específica, las atenuaciones propias del diseño institucional parlamentario vienen a complicarle el cálculo estratégico al Ejecutivo. En el caso de las sesiones ordinarias, la definición de la agenda de consenso entre las fracciones queda sujeta a un acuerdo previo entre las bancadas mayoritarias, siendo entonces que un no acuerdo viene a retrasar un proceso de discusión selectiva y a continuar el orden normal de la agenda.

El momento estratégico de la agenda y la racionalidad legislativa de la oposición parlamentaria

Las discusiones en torno a la "Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria", quedan sujetas a tres transformaciones en la dinámica parlamentaria: la primera de tipo institucional y las dos siguientes de carácter particularista. Se entiende por la primera un cambio derivado del ejercicio del quehacer parlamentario propio de la transición entre una y otra legislatura.

Las transformaciones de carácter particularista se basan en las percepciones y dinámicas propias que los actores parlamentarios imprimen en el quehacer legislativo. Se hace mención en el estilo de liderazgo y negociación de los nuevos interlocutores por parte de las bancadas de oposición y del oficialismo, así como el sello identitario del nuevo Directorio legislativo.

La tercera variable, transformación de carácter particularista, hace mención al sentido histórico inmediato que los grupos de presión extra parlamentaria han dejado en los legisladores tras las protestas en torno al "combo ICE", siendo quizás como principales elementos sobresalientes la inclusión de la mayor cantidad de voces de los actores sociales y el evitar una decisión que vuelva a canalizar las protestas sociales.

Estas dos variables particularistas se encuentran a su vez transversalizadas por un cambio de las relaciones de las disciplinas partidaria y parlamentaria, basadas en el inicio de las luchas internas por las elecciones nacionales que comienzan en las bases de los respectivos partidos políticos

Presentación en la agenda legislativa y la Comisión de Asuntos Hacendarios

El 4 de noviembre de 1998, en comparecencia ante la Comisión de Asuntos Hacendarios para que se refiriera al proyecto Ley Reguladora del Mercado de Valores, el ministro de Hacienda, Leonel Baruch hacía ver a los diputados la necesidad de promover un proceso de simplificación tributario en el sistema costarricense.

Poco más de un año después, precisamente el 9 de diciembre de 1999, el Ejecutivo enviaba la iniciativa del ministro de Hacienda a la Asamblea Legislativa. Las reacciones a la presentación del expediente N° 13.878, "Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria" no se hicieron esperar. Un día después, si bien las bancadas de oposición reconocían la premura del tiempo para definir una posición, la del PLN identificaba como positivo el efecto en la disminución de los combustibles y la del ML aplaudía la eliminación del impuesto selectivo de consumo a más de 1.500 productos.

El 26 de enero de 2000, la "Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria" es enviada a una subcomisión para emitir un dictamen en un plazo máximo de 15 días. Ahí empiezan a generarse los disensos entre las bancadas del PLN y del PUSC, básicamente porque la iniciativa pretende someter a las cooperativas a pagar el impuesto de renta. Asimismo, la eliminación del impuesto selectivo de consumo vendría a perjudicar la competitividad del Depósito Libre de Golfito.

El informe de subcomisión es recibido con fuerte críticas por los miembros del PLN en la Comisión de Asuntos Hacendarios, Guillermo Constenla Umaña, Frantz Acosta Polonio, Ricardo Sancho Chavarría y Juven Cambronero Castro.

La Comisión de Hacendarios en la legislatura 1999-2000 era presidida por el diputado Ovidio Pacheco y la secretaría era ejercida por Emmanuel Ajoy Chan, ambos del oficialismo. Por parte de la fracción de gobierno también estaban los legisladores Jorge Eduardo Soto, Jorge Eduardo Sánchez, Belisario Solano y Rigoberto Abarca. Además de los cuatro liberacionistas y los seis socialcristianos, la comisión incluía al legislador Justo Orozco Álvarez del Partido Renovación Costarricense, una figura clave para el oficialismo a la hora de aglutinar la mayoría simple en el plenario legislativo.

Entre los puntos objetados por los diputados liberacionistas está la no inclusión de su propuesta de crear un fondo con una parte de los impuestos que se recolectaran sobre los combustibles para subsidiar al consumidor cuando los precios de los hidrocarburos subieran. También cuestionaban que se eliminara una iniciativa presentada por el Ejecutivo, pero criticada por las municipalidades, para crear un Consejo de Vialidad Cantonal, con un financiamiento de 5.000 millones de colones para arreglar vías comunales.

Dada la conformación de fuerzas en la Comisión de Asuntos Hacendarios, la fracción oficialista no siente la necesidad de llegar a un dictamen de consenso entre las fuerzas parlamentarias y opta por hacer uso de su cuota de poder, que sumada el voto del legislador del PRC, asegura una mayoría calificada. Se vislumbra entonces la aprobación de dos posibles dictámenes para la sesión del 16 de marzo de 2000, uno de mayoría de la fracción oficialista y otro de minoría por parte del PLN.

Luego del cierre técnico de la Asamblea Legislativa al no convocarse proyecto alguno por parte del Ejecutivo y en espera de calmar las presiones sociales en torno al conflicto del "combo ICE", empiezan intensas negociaciones entre las bancadas del PUSC y PLN, las cuales dan como fruto un acuerdo para emitir sólo un dictamen de mayoría del oficialismo. El PLN retira sus amenazas de un dictamen de minoría, con lo que se alivia el trámite legislativo del expediente N° 13.878 en el plenario.

Dicho dictamen queda en firme el 5 de abril de 2000 con los votos del oficialismo. La iniciativa finalmente excluye, por presiones de los verdiblancos, la eliminación del selectivo de consumo a los electrodomésticos con el objetivo de no perjudicar el Depósito Libre Comercial de Golfito y el Ministerio de Hacienda accede a eliminar el cobro del impuesto sobre la renta a las cooperativas con ingresos superiores a los 5.000 millones de colones anuales y al Banco Popular de Desarrollo Comunal.

El proyecto llega a la agenda del plenario en momentos de mucha tensión, producto de las posiciones encontradas entre ambas fracciones mayoritarias por temas como el Tratado de Libre Comercio con Chile, el proyecto Ley de Presupuestos Públicos, la ratificación del Convenio de Kyoto sobre cambios climáticos y otro sobre desarme nuclear, una iniciativa de ley sobre libertades sindicales, otra tendiente a regular las negociaciones comerciales y varias reformas constitucionales, entre ellas la iniciativa para volver a la reelección presidencial.

Durante el mes de abril, las fracciones compuestas por varios legisladores entran en un proceso de lucha interna por la selección de los jefes y subjefes de fracción. Posteriormente, inicia un período de intensas negociaciones en busca de una coalición capaz de asegurar el control del próximo Directorio legislativo.

Relevo de actores y juego de vetos internos y externos

Mientras que la jefatura del PUSC se mantiene con la reelección de Eliseo Vargas, en la fracción del PLN Daniel Gallardo es sustituido por Alex Solís Sibaja.

El Directorio entre ambas legislaturas es controlado en su totalidad por el oficialismo. La presidencia del Congreso pasa de Carlos Vargas Pagán a ser ejercida por Rina Contreras, quien de entrada argumenta que su gestión se caracterizará por una política de negociación y consensos con todas las fuerzas legislativas.

Los primeros días de mayo la labor parlamentaria está matizada por el análisis político de la oposición del discurso presidencial del 1° de mayo, así como por las mutuas recriminaciones entre el oficialismo, que denuncia una oposición obstruccionista y acéfala,

---

[272] *"(...) José Merino de Fuerza Democrática, critica lo que, a su juicio, es la falta de autonomía que mostró el Poder Legislativo. Para él, uno de los problemas fundamentales es que el Congreso actúo respondiendo a los intereses de la Casa Presidencial –en el caso de la fracción oficialista– o de los precandidatos, en lo tocante a la fracción liberacionista".* La Nación 1° de mayo de 2000, el país p.4A.

y una oposición que demanda la separación de intereses y la libertad de una Asamblea Legislativa que aseguran ha sido secuestrada por Casa Presidencial[272]. Con el cambio de legislatura y a su vez el inicio del primer período de sesiones ordinarias, los jefes de fracción requieren consensuar una agenda de proyectos. El oficialismo aprovecha este espacio para colocar con carácter prioritario la iniciativa "Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria" y el "Tratado de Libre Comercio con Chile".

Empero, la bancada del PLN afirma que estas iniciativas no responden a su agenda primordial, por lo que optará por una serie de proyectos de carácter social y de transformación política, tales como la "Ley de partidos políticos", condonación de deudas a morosos de Compensación Social y la iniciativa de Ley de granos básicos, así como una reforma al Instituto de Desarrollo Agrario.

Esta agenda de consenso es producto de las reformas que en este período constitucional se han realizado al Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa y que priman 15 iniciativas en el siguiente orden: seis corresponden al PUSC –fracción de gobierno–; cuatro al PLN –principal fuerza de oposición–; y cinco a los partidos de oposición minoritarios –una por fracción legislativa–. En caso de no darse una agenda de consenso, el orden será determinado por la fecha de presentación al plenario.

Las iniciativas que conformen la agenda de consenso deben poseer un dictamen positivo y su orden de discusión será dado por los jefes de las fracciones mayoritarias. En caso de no llegarse a una agenda de consenso, la discusión en el plenario legislativo quedará condicionada a una serie de reformas constitucionales.

El miércoles 10 de mayo de 2000, la fracción del PLN lanza una ofensiva contra la iniciativa "Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria" cuando ocho diputados le envían una misiva al ministro de Hacienda, Leonel Barcuh, en la que critican la falta de documentación y el vicio preferencial al sector empresarial costarricense.

Los liberacionistas sostienen que la propuesta de Hacienda es un nuevo paquete tributario que aumentará el costo de vida. Además, condicionan la construcción de una agenda de consenso legislativa a la aclaración de 24 puntos referentes a los seis capítulos que conforman el texto del proyecto. De esta forma, la principal fracción de oposición utiliza un instrumento que en su concepción fue diseñado para la fluidez de la agenda legislativa, como una vía de veto informal y de amenaza a sus demandas de información[273].

La bancada oficialista responde minimizando las críticas del PLN y asegura que el proyecto será aprobado a más tardar en unos 30 o 45 días[274]. Esta situación contribuye a un crecimiento de mutuas recriminacionales, en las que los verdiblancos argumentan que no habrá agenda de consenso y los socialcristianos replican que mantendrán su interés de que ésta sea encabezada por la "Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria" y el "Tratado de Libre Comercio con Chile".

---

[273] Otra de las reformas aprobadas al Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa es el mecanismo de vía rápida, mediante el cual y previo acuerdo de las bancadas mayoritarias permitiría un debate más expedito.
[274] La Nación, 11 de mayo de 2000; el país p. 4A.

"Ante un Gobierno sin rumbo, que ha perdido el tiempo durante dos años, Liberación Nacional decidió marcar la cancha fuertemente para los siguientes dos años". Con esta aseveración, Rolando González, secretario general del PLN, dejaba clara la decisión de los liberacionistas de endurecer su papel como oposición[275].

A inicios de la segunda quincena de julio, el Ejecutivo externa que dará los primeros pasos para lograr una negociación que permita la pronta aprobación de la iniciativa. Sostiene que dicho acercamiento se fundamentará esencialmente en una explicación y divulgación del proyecto al país, creando diálogos con distintos grupos sociales para hacerles ver la importancia de su aprobación[276]. Esta estrategia se centra en fortalecer las alianzas sociales para presionar por su aprobación y minar los respaldos que la oposición parlamentaria posee con diferentes grupos empresariales y sociales.

Es así como la negociación del Ejecutivo no se destaca precisamente por ser un espacio de diálogo político con la oposición parlamentaria, pues se parte del criterio de tener una mayoría suficiente para su aprobación –29 votos– y de contar con las presiones sociales externas al Parlamento para censurar el ejercicio de veto de la fracción liberacionista.

A pesar de los intensos acercamientos a diversos sectores sociales y empresariales con el afán de sensibilizarlos sobre las ventajas de la "Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria", el Ejecutivo y su fracción se encuentran con un desafío de carácter meramente institucional.

Aún cuando en las sesiones extraordinarias el Ejecutivo tiene la facultad de definir la agenda legislativa, el costo de que esta iniciativa cuente con un dictamen de mayoría y no de unanimidad determina que otros proyectos acompañen la convocatoria. Si bien identifica únicamente las iniciativas de su interés, es el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa el que condiciona el orden de discusión de las mismas.

Como el plan tributario tiene un dictamen afirmativo de mayoría, debe ocupar los últimos lugares de la agenda legislativa. Si a ello se le suma que el primer período de sesiones extraordinarias sólo tiene una duración de un mes –13 días efectivos de sesiones–, y las amenazas de veto de la oposición, el resultado esperable es escaso avance en el plenario.

III. Disciplina y cohesión en tiempos electorales: lealtad preelectoral y dispersión parlamentaria.

La convocatoria del Ejecutivo en las primeras sesiones extraordinarias se basa en una lista de 48 proyectos, entre ellos el de Simplificación Tributaria, el Tratado de Libre Comercio

[275] La Nación, 27 de mayo de 2000; el país p. 2A.
[276] La Nación, 16 de julio de 2000; el país p. 2A.

con Chile, y una serie de iniciativas identificadas por las bancadas de oposición como estratégicas[277].

Esta convocatoria es recibida por las diversas fuerzas de oposición parlamentaria con la esperanza de que genere buen clima para la construcción de consensos, pues de trasfondo se da por sentando una capacidad de regateo múltiple entre las iniciativas de interés del Ejecutivo y las de las fracciones de oposición.

El lunes 6 de agosto de 2000, se realiza una encerrona entre los jefes de las fracciones legislativas minoritarias de oposición con el ministro de Hacienda, Leonel Baruch, quien explica los alcances y limitaciones del plan tributario. Mientras que las fracciones del PUSC, PRC y ML califican de positivo el acercamiento, la fracción de FD externa que la reunión no ha pasado de una mera conversación[278].

Esta estrategia procura crear acercamientos con las fracciones de oposición minoritarias, buscando una coalición de menor coste, limitándose a una transacción basada en obtener los 29 votos necesarios. También contribuye a evitar una coalición entre las bancadas de oposición conformando una mayoría legislativa contraria a los intereses del Ejecutivo.

El proceso de negociación del proyecto Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria

El 14 de agosto, el plan tributario entra en un proceso de intensa labor legislativa que pronostica su eventual aprobación para el cierre de las sesiones extraordinarias. Ese día la la iniciativa entra al plenario legislativo para la recepción de mociones por parte de los diputados, por un período no mayor de cuatro sesiones. Los parlamentarios pueden proponer cambios al proyecto que serán analizados por la comisión dictaminadora.

Agotado dicho plazo, el plenario se convierte en una comisión general que resuelve sobre las mociones rechazadas por la comisión dictaminadora. Después el proyecto se somete a discusión y a votación, siendo aprobado por una mayoría simple.

Este proceso incentiva una competencia entre diversos diputados de oposición, que literalmente inundan la Comisión de Asuntos Hacendarios con múltiples mociones, a sabiendas que podrán negociar sus agendas particulares a cambio del retiro de éstas o de su evental apoyo durante la votación en el plenario legislativo[279].

---

[277] Otros proyectos incluidos en este primer paquete corresponden al de penalización de la violencia contra las mujeres y varias reformas a leyes como la de Psicotrópicos, de Policía, al Código Municipal para crear el impuesto de policía, la ley de Justicia Penal Juvenil, así como de Propiedad Intelectual. (Boletín de la Asamblea Legislativa del 31 de julio, 2000)

[278] Los legisladores de Fuerza Democrática fueron invitados el jueves 16 de agosto a una reunión en Casa Presidencial con el Presidente Rodríguez para propiciar un acercamiento entre estos y el Ejecutivo en materia del proyecto Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria.

[279] Tal y como se ha externado en anteriores capítulos, el apoyo legislativo en situación de mayoría simple puede ir en dos sentidos: el voto a favor y en forma conjunta con la fracción de gobierno, o bien, no asistiendo a la sesión –o retiro de la misma en el momento de la votación–, con lo cual el umbral de aprobación se reduce a la mitad de los presentes más uno.

El martes 22 de agosto, se produce un acuerdo entre los jefes de fracción del PUSC y del PLN para permitir que la votación se realice pronto, específicamente durante la segunda parte de la sesión legislativa, es decir entre las 18:00 y las 19:00 horas. Con este acuerdo los liberacionistas asumen el compromiso de no utilizar el rompimiento del quórum como mecanismo de presión y dejar que sean las mayorías parlamentarias las que se hagan valer.

Para llegar a esta opción se hace necesario acordar la ampliación de las últimas sesiones del plenario, lo que permite agotar la discusión de las mociones de reiteración en el plenario legislativo. Así las cosas, se realizan sesiones extraordinarias de las 10:00 a 15:45 horas, y sesiones ordinarias de las 16:00 a las 19:00 horas.

El interés de la fracción oficialista en impulsar la "Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria", le hace cometer errores estratégicos como los dados durante la sesión del martes 29 de agosto, en la cual se discuten varias mociones presentadas principalmente por los legisladores de las fracciones de oposición, sin que estos tengan acceso a la última versión del expediente[280].

El acuerdo entre las bancadas del PUSC y del PLN permite que durante la sesión de ese día sea aprobado con 39 votos de los 53 presentes el Tratado de Libre Comercio con Chile, el cual es enviado a consulta a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia por un plazo de un mes.

La sesión del jueves 31 de agosto es señalada por la fracción oficialista y por el Ejecutivo como el día clave para la aprobación de la iniciativa. La sesión extraordinaria de la mañana debía agotar las mociones pendientes para que se pudiera votar durante la ordinaria de la tarde. Empero, para sorpresa del Ejecutivo, siete diputados oficialistas no se presentan a la sesión matutina, dándole un revés absoluto a la estrategia y a la presión que se existía sobre la oposición parlamentaria.

Carlos Salas, Sergio Salazar, Elberth Gómez, Álvaro Trejos y Jorge Eduardo Soto no tenían permiso para ausentarse. Sólo Luis Fishman y Abel Pacheco habían anunciado con antelación que no estarían ese día; el primero por asuntos personales y el segundo por encontrarse grabando su programa de televisión.

Concluidas las sesiones del primer período de extraordinarias, el plan tributario retorna a su orden en los últimos lugares de la agenda legislativa, compuesta por más de 200 proyectos.

---

[280] *"Sólo para insistir, que para mantener la racionalidad de esta discusión, lo mínimo que necesitamos es el texto actualizado y las mociones que se presentan, esto porque se puede incurrir en una indefensión de los diputados al no saber qué texto estamos actuando y cuál es la moción que estamos discutiendo. Ustedes las tienen ahí, por lo que quisiéremos tenerla aquí y ojalá ese procedimiento se cumpla durante toda esta maratónica sesión, que inicia ahora. Es lo mínimo que podemos pedir".* **(Declaraciones del Dip. Wálter Robinson Davis. Acta de la sesión extraordinaria N° 01, celebrada el martes 29 de agosto 2000)**

Aunque sólo por decisión del plenario legislativo puede ser colocado en los primeros lugares, el jefe de la fracción oficialista, Eliseo Vargas, no descarta un acuerdo entre las bancadas para conocer la iniciativa en un horario alterno al regular tal y como se manejó durante las sesiones extraordinarias[281]. La fracción oficialista no tardó tampoco en señalar la corresponsabilidad por ausencia de 11 legisladores de la fracción del PLN, pero lo cierto del caso es que el interés en aprobar el plan tributario recaía en su totalidad en el Ejecutivo y por ende en su bancada parlamentaria.

La ausencia de legisladores del PLN, además de que no impactaba el quórum, generaba un ambiente más propicio para lograr la aprobación de la iniciativa, pues al haber al menos en principio 47 legisladores presentes, se requeriría únicamente una mayoría de 24 votos.

Diagnóstico o prenegociación

Al iniciarse el segundo período de sesiones ordinarias, las relaciones de poder entre la fracción de gobierno y las de oposición en torno al control y manejo de la agenda, se modifican sustancialmente. En el primer período de sesiones ordinarias el oficialismo se había encontrado con un control de veto en la definición de una agenda de consenso por parte de la fracción del PLN. La entrada al período de sesiones extraordinarias permite una convocatoria que amplía en alguna medida los intereses particulares tanto de los legisladores de oposición como de los oficialistas –48 proyectos habían sido convocados–.

El manejo habilidoso del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa y el diseño mismo de la convocatoria a sesiones extraordinarias por parte del Ejecutivo había permitido darle viabilidad política tanto al Tratado de Libre Comercio con Chile como a la "Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria", pero el aparente descuido de la propia fracción de gobierno truncó la aprobación de la segunda.

El jefe de fracción del PUSC irrumpe en el segundo período de sesiones ordinarias con un llamado a la oposición para lograr un acuerdo que permita ampliar el horario de trabajo del plenario para facilitar una pronta aprobación del plan tributario. Sin embargo, se encuentra con una oposición parlamentaria que le exige volver a enviar la iniciativa a una comisión, impulsada por las bancadas del PLN y de FD, para introducirle modificaciones.

De forma simultánea, la agenda de las sesiones ordinarias tiene en su primer lugar la discusión de la reelección presidencial, tema que por su relevancia política y por las múltiples presiones de los precandidatos presidenciales, augura fuertes confrontaciones en las luchas inter e intra partidarias.

El lunes 4 de septiembre se logra un acuerdo entre los jefes de fracción Eliseo Vargas y Alex Solís, asegurando los votos necesarios para que el plenario legislativo tenga una

[281] La Nación, 1° de septiembre de 2000, el país 4.

ampliación de sesiones extraordinarias del 5 y hasta el 7 de septiembre. Este acuerdo da 17 horas adicionales de discusión para el proyecto tributario, el cual se encontra en el lugar 158 de la agenda legislativa.

El jueves 7 y después de intensos procesos políticos entre la fracción oficialista y la oposición, el proyecto se encuentra en un momento estratégico, pues la bancada oficialista puede presionar para someterlo a votación, pues considera tener los votos para su aprobación.

Las fracciones de oposición parlamentaria hacen uso de la palabra para hacer un llamado al Ejecutivo y a su bancada para no apresurar el tiempo y darle una mayor discusión y análisis en la Comisión de Asuntos Hacendarios. En ese sentido, el libertario Otto Guevara pronuncia un enérgico discurso para llamar la atención a la demás bancadas de oposición a ser congruentes entre sus discursos y sus votos –en caso de someterse a votación– y a la fracción de gobierno para que no silencie a la oposición.

> *"Quisiera que los que dicen que de verdad se oponen, y los que se consideran verdadera oposición, vengan aquí a exteriorizarlo hoy. Porque si todos habláramos hoy, este proyecto no se vota hoy; así de claro, este proyecto podría no votarse hoy, quedando relegado al lugar 200 en el orden del día, y entonces, tendrá que esperar las sesiones extraordinarias, y tal vez de aquí a allá, se pueda enviar a una comisión, para eliminarle muchos de los artículos, y también de las disposiciones que se le han ido incorporando a este proyecto, y lo que se ha logrado es que muchos que en un principio lo veíamos con cierta simpatía, terminemos odiándolo a muerte, combatiéndolo a muerte; dentro de ese grupo sumo al diputado Guillermo Constenla, como muy bien lo exteriorizó hoy al inicio de esta sesión, a las diez de la mañana.*
>
> *(...)Espero que si la oposición, el partido más grande de oposición y grande en cuanto a cantidad de sus integrantes, eso es para precisar bien el término para que no se crean cosas que no son, es el más numeroso de los partidos de oposición, auque también como resultado del comportamiento que han tenido en la tramitación de este proyecto, me cuestiono siquiera si debiera llamársele partido de oposición, porque aquí la oposición a este proyecto, la hemos hecho los diputados de los partidos emergentes".* **(Guevara. Acta de la sesión extraordinaria N° 005 del plenario legislativo, celebrada el jueves 7 de septiembre de 2000)**

Como una forma de mediar entre la posición de la fracción oficialista por apresurar la discusión y someter a la votación el expediente N° 13.878, y la declaración de varios legisladores minoritarios de oposición, el diputado liberacionista Rafael Arias presenta una moción para que, según lo establecido en el artículo 154 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, el proyecto de ley, expediente N° 13.878 sea enviado a la comisión dictaminadora –Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios– por un plazo de 15 días

naturales. **(Acta de la sesión extraordinaria N° 005 del plenario legislativo, celebrada el jueves 7 de septiembre de 2000)**. En el momento en que se somete a votación esta moción se encuentran 52 legisladores presentes, de los cuales 19 se ponen de pie –de la fracción del PLN– y 33 se mantienen sentados – principalmente de la fracción del PUSC–, con lo cual la iniciativa es desechada.

Posteriormente, el también liberacionista Oscar Campos mociona para que el proyecto sea reenviado a la comisión dictaminadora con base en lo que dispone el artículo 154, del Reglamento de la Asamblea Legislativa. A diferencia de la moción de Arias Fallas, Campos lo hace con la intención de beneficiar a los productores agrícolas para insertarse, eficientemente, en la economía global, pues el ministro de Hacienda a través de esta iniciativa grava a ese sector. **(Acta de la sesión extraordinaria N° 005 del plenario legislativo, celebrada el jueves 7 de septiembre de 2000)**

Al ser votada la moción de Campos, hay 50 legisladores presentes en el plenario, de los cuales 20 se ponen de pie –principalmente de la fracción del PLN– y 30 se mantienen sentados –principalmente de la fracción del PUSC–. La moción es rechazada.

Los intentos no se reducen a los dos del PLN. Los legisladores Célimo Guido Cruz y José Merino de FD también presentan mociones para que, conforme al artículo 154 del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, se envíe de nuevo el proyecto a comisión, primero por un plazo de 24 horas y luego por 48 horas. Las mociones de FD pretenden sacar la iniciativa de ese momento oportuno en el que se encuentra para la votación y de paso provocar a la fracción del PLN para que no la vote.[282]. Al igual que las presentadas por el PLN, estas mociones son desechadas.

Minutos antes de que someta el proyecto a votación, el legislador Jorge Luis Villanueva del PLN realiza un encendido discurso a favor del ejercicio de la oposición parlamentaria. Argumenta que la oposición es para oponerse y si la fracción del PLN no desempeña esa función por darle espacio a las rivalidades preelectorales internas, no el PLN sino el sistema democrático costarricense será el gran perdedor, al no darse un sano equilibrio entre el Gobierno y la oposición.

> *"Nosotros tenemos que desempeñar el papel, compañeros de esta bancada, el papel de la oposición. Nosotros somos la oposición, y la oposición, como decía Jorge Eliécer Gaitán, el más grande de los tribunos que ha producido*

---

[282] *"¡Mucho cuidado liberacionistas! Cuidado, este es un proyecto que hay que buscarle 'pelos a la sopa', este proyecto está redactado con un tecnicismo malévolo, este es un proyecto de 'mala leche' y cuidado se nos ha ido ese punto donde deja financiadas, en gran parte, las universidades públicas. Ahí es donde yo quisiera, ahí es donde yo quisiera que pongamos el 'dedo en la llaga'. Me parece entonces y repito, el único responsable de haber resucitado este proyecto que estaba enterrado, es el Partido Liberación Nacional; aquí no hay tal de algunos diputados, porque son diputados que tienen interés en defenderlo, pudieron haber ido a presionar al Directorio Político, a la Asamblea del Partido o agotar el tiempo parlamentario, porque quien aquí diga que está en contra y no habla, es un cómplice. Yo no me 'trago el pito', yo no voy a 'jugar de casita'. El proyecto estaba enterrado y lo resucitaron..."* **(Intervención de Célimo Cruz. Acta de la sesión extraordinaria N° 005 del plenario legislativo, celebrada el jueves 7 de septiembre de 2000)**

América, es para oponerse, no es para otra cosa. Si el Gobierno no tiene oposición, es pura y sencillamente una dictadura; y si la oposición no tiene gobierno, es un caos.

Entonces, tenemos que desempeñar esa función que nos corresponde: oponernos para que el equilibrio democrático se alcance. La ruptura de eso, por cuestiones internas de la oposición, no debe ser. Ese equilibrio es absolutamente indispensable para que prevalezca la democracia en nuestro país. No nos debemos plegar, de ninguna manera, a los argumentos y artificios que utiliza el gobierno para pasar sus proyectos. La Cruz Roja aparte; pero nosotros somos la oposición, y no debemos en eso dividirnos de ninguna naturaleza, la oposición es para oponernos.

(...) Entonces, nosotros tenemos que cumplir la función que nos corresponde en el sistema democrático: ser oposición sin discrepancias de ninguna naturaleza. Si nosotros somos oposición minoritaria, oposición minoritaria somos, y las mayorías que decidan por los votos; a la hora de los votos las mayorías deciden, sin perjuicio de que la oposición mantenga su posición, aunque no alcance los votos suficientes para tomar una decisión que sea la decisión mayoritaria.

Desde ese punto de vista, les llamo la atención a mis compañeros: no se dividan en 'corralistas', no se dividan en 'rolandistas'; somos la oposición y la oposición –y estas son mis últimas palabras– la oposición es para ¡oponerse!" **(Declaraciones de Jorge Luis Villanueva. Acta de la sesión extraordinaria N° 005 del plenario legislativo, celebrada el jueves 7 de septiembre de 2000)**

Antes de que la presidenta de la Asamblea Legislativa someta a votación el expediente N° 13.878, el jefe de la fracción del PLN, Alex Sobaja, anuncia al Directorio y a la fracción oficialista que nadie de su bancada votará la aprobación de esa iniciativa.

En el momento de la votación, se encuentran 54 legisladores presentes, lo que hace necesario una mayoría de 28 votos para la aprobación del proyecto. El resultado de la votación da un empate a 27 –se oponen 20 diputados del PLN y siete de los minoritarios–. Por procedimiento legislativo se vuelve a realizar la votación, pero el resultado es el mismo, por lo que según establece el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, la iniciativa es desechada.

La coalición contra el oficialismo está compuesta por todas las bancadas de oposición, el PLN, FD, ML, PALA, PIN y el PRC. Se encuentran ausentes del recinto legislativo tres legisladores del PLN, Ricardo Sancho, Sonia Villalobos y Jocelyn Sawyers, quienes están en una misión fuera del país.

Para Sibaja, *"(...) no existe una crisis parlamentaria. Lo que existe es una excesiva e indiscriminada intromisión del Poder Ejecutivo en el Parlamento, lo que se convierte en el principal obstáculo para establecer una negociación política"*[283].

Las reacciones y críticas a la oposición son inmediatas, tanto de la bancada oficialista como del Ejecutivo. Estas no ayudan a llegar a un clima de consenso cuando el jefe de fracción del PUSC, Eliseo Vargas, manifiesta a la prensa que presentará una moción de revisión de la votación para sacar del olvido el proyecto[284].

El error de la fracción oficialista es sobredimensionar el apoyo articulado durante las sesiones extraordinarias, sin poner en la balanza la recomposición de los lineamientos intrapartidarios, especialmente en cuanto a las tendencias electorales a lo interno del PLN, con lo cual se da una reorientación a la disciplina parlamentaria y partidaria. Es decir, al iniciarse el proceso de precampaña electoral la tendencia electoral se impone sobre la partidaria y sobre la parlamentaria. Incluso, la aparente ausencia de siete de los legisladores oficialistas al cierre de las sesiones extraordinarias, deja entrever la posibilidad de que el precandidato del partido oficialista esté evitando asumir el coste político en la aprobación de una iniciativa de carácter tributario a las puertas de un proceso electoral.

Para la fracción oficialista, los responsables directos de la no aprobación del proyecto son los precandidatos presidenciales del PLN, específicamente José Miguel Corrales y Rolando Araya. Ambos señalan a los medios de comunicación que si bien no estaban de acuerdo con la iniciativa, sus directrices a los legisladores eran no obstaculizar el proceso de votación[285].

Desde la fracción del PLN, la responsabilidad es exclusiva de la bancada oficialista y del Ejecutivo por no tener la habilidad suficiente para articular un respaldo parlamentario para el proyecto, y en una segunda instancia por precipitar la votación del mismo. Estas condiciones propician un acuerdo de la oposición parlamentaria para darle un fuerte mensaje al Ejecutivo sobre la forma de relacionarse con el Parlamento.

Aunque el 11 de septiembre el oficialismo trata de incidir sobre Orozco para que se retire del plenario legislativo, el legislador reconoce que la presión de los periodistas desde la barra de prensa del Parlamento, así como de los dirigentes de la Asociación Nacional de Empleados Públicos, desde la barra del público, influye en su decisión de no apoyar al Gobierno, por lo cual se mantiene en el plenario y finalmente vota en contra de la moción[286].

El momento maduro de la negociación

En la sesión legislativa del lunes 27 de noviembre, las bancadas del PUSC y del PLN presentan una nueva iniciativa en materia tributaria: "Ley de Simplificación y Eficiencia

[283] La Nación 30 de septiembre de 2000, el país, p. 10A.
[284] La Nación 8 de septiembre de 2000, el país, p. 2A.
[285] La Nación, 9 de septiembre de 2000, el país p. 2A.
[286] La Nación, 12 de septiembre de 2000, el país p. 4A.

Tributaria" la cual entra a la agenda legislativa para volver a iniciar su trámite desde la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios. La presentación de este proyecto de ley por parte del jefe de la fracción del PLN –retomando casi en su totalidad la iniciativa anterior– desata un fuerte ataque contra Sibaja por parte de varios de sus compañeros de fracción[287].

Para la legisladora Alicia Fournier, Sibaja utiliza su poder como jefe de fracción, para eximir de todos los trámites legislativos al plan tributario y a la propuesta de Ley de juegos. Sibaja ya había anunciado a su bancada que presentaría ambass iniciativas en asocio con el jefe de fracción del PUSC, pero a título personal y no como jefe de la fracción. El martes 28 negocia con el oficialismo una moción para eximir las dos iniciativas de trámites legislativos –publicación, espera y dictamen–. La moción es presentada en sus calidades de jefe de la bancada liberacionista.

Para las fracciones de oposición parlamentaria, la actitud del jefe de la fracción del PLN es poco transparente. Aún cuando las críticas se dirigen a ambos jefes de fracción, el verdiblanco es el que se encuentra en la posición más incómoda, pues tiene que asumir también los cuestionamientos de sus propios compañeros de fracción.

Sibaja sostiene que si una amplia mayoría de los diputados liberacionistas desconfia de su trabajo y le pide su renuncia como jefe de la fracción, no tendrá reparo en dejar el cargo[288].

El acuerdo entre ambos jefes de fracción y la moción para eximir de los trámites parlamentarios al proyecto se da justo antes del cierre del segundo período de sesiones ordinarias e inicios del segundo período de sesiones extraordinarias. Ahora el Ejecutivo encuentra un entorno más flexible para escoger su convocatoria de agenda, un total de 16 iniciativas con una fuerte inclinación de temas sociales como seguridad ciudadana y regulación a la violencia doméstica.

En la sesión del lunes 4 de diciembre, un grupo de nueve legisladores de oposición y una mayoría del PLN presentan una moción para que la iniciativa sea remitida a la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios, sin plazo dictaminador. Argumentan que por las dimensiones de la iniciativa, no puede ser discutida a la celeridad que se pretende.

La fracción del PUSC, en cambio, procura agilizar el proceso parlamentario. Estas posiciones tan marcadas y especialmente el divisionismo a lo interno de la fracción del PLN, da como resultado la suspensión de la sesión a las 17:25 horas.

Ante este entrabamiento parlamentario, la jefatura de fracción del PLN asume un papel de balanceador entre el grupo de legisladores liberacionistas que impulsa la no delimitación del plazo dictaminador y la fracción oficialista. Sibaja demuestra tener una claridad sobre

---

[287] La Nación 30 de noviembre de 2000, el país p. 3A.
[288] La Nación 1° de diciembre de 2000, el país, p. 11A.

la importancia de analizar las diversas posiciones con detenimiento y dedicar el tiempo necesario para encontrar fórmulas de atenuación capaces de crear consensos que no sólo permitan superar los vetos formales e informales derivados del procedimiento legislativo, sino también la viabilidad política para que la iniciativa pueda ser aprobada.

La definición sobre el accionar del jefe de la fracción del PLN se debe también a que horas antes de la sesión de ese 4 de diciembre, en la reunión de fracción, se somete a votación la el volver a introducir en la agenda legislativa el plan tributario. Diez y siete diputados de los 23 que conforman la fracción respaldan a Sibaja.

De aquella reunión de fracción se ausentan los 5 legisladores que critican abiertamente a Sibaja por haber presentado el plan tributario: Óscar Campos, Alicia Fournier, Wálter Robinson, Guido Monge y Ricardo Sancho. Con este apoyo de la fracción a su jefe de fracción se pone fin a un conflicto interno del PLN, en un momento coyuntural donde el proceso de las precandidaturas electorales viene a distorsionar los acuerdos políticos parlamentarios.

En la sesión del 5 de diciembre y con el apoyo de 39 diputados, el plenario legislativo acuerda finalmente enviar el proyecto por un período de ocho días naturales a la Comisión de Asuntos Hacendarios. Durante este plazo, los legisladores están facultados a presentar mociones, previo dictamen de la comisión[289].

La Comisión de Asuntos Hacendarios dictamina de forma unánime la "Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria" el 11 de diciembre de 2000, estando presentes todos los legisladores del PUSC y del PLN, pero no el del PRC. De las 40 mociones sometidas a discusión para modificar el expediente, sólo siete son aprobadas[290].

Construcción de la fórmula de negociación

El proyecto 14.189 dictaminado por la Comisión de Asuntos Hacendarios se destaca por los siguientes aspectos:

- Establece un impuesto único por tipo de combustible, eliminando el tributo que pagan estos materiales por concepto de ventas, selectivo de consumo, valor aduanero y derechos arancelarios de importación.
- Se le quita la potestad al Poder Ejecutivo de aumentar los impuestos o tarifas vigentes después de la aprobación del proyecto de ley en cuestión.
- Se le otorga al Consejo Nacional de Vialidad –CONAVI– un 30 por ciento de los ingresos tributarios generados por el impuesto a los combustibles. El 75 por ciento de dichos fondos se utilizaría para el financiamiento de diversos programas de mantenimiento y desarrollo de la red vial nacional.

[289] Para la tercera legislatura, la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios estaba compuesta por parte de la fracción del PUSC: Manuel Antonio Bolaños –presidente–, Ligia Castro Ulate –secretaria–, Marisol Clachar Rivas, Gerardo Medina Madriz, Irene Urpí Pacheco y Carlos Salas Salazar, del PLN participaban: Ricardo Sancho Chavarría, Guillermo Constenla Umaña, María Isabel Chamorro y Juven Cambronero Castro. También formaba parte el legislador Justo Orozco Álvarez, del PRC.

[290] La Nación, 12 de diciembre de 2000, el país p. 12A

- Se le otorga a la Cruz Roja costarricense 1.000 millones de colones, de los ingresos tributarios generados por el impuesto a los combustibles. Recursos que ingresarían en un 85 por ciento a los Comités Cantonales Auxiliares para compra de equipo.
- Se le otorga al Fondo Nacional de Financiamiento Forestal –FONAFIFO– el 3,5 por ciento de lo recaudado por concepto del impuesto único sobre los combustibles.
- Se establece un impuesto de renta anual de 125.000 de dólares a los bancos y entidades financieras no domiciliadas –*off shore*–.
- Se elimina el impuesto selectivo a más de 1.300 productos de consumo popular y se eliminan 29 impuestos menores de difícil y costosa recaudación para el fisco.
- Se crea un impuesto específico sobre las bebidas envasadas sin contenido alcohólico, exceptuando la leche.
- Se introducen reformas a la *Ley del impuesto de ventas* para extender la cobertura del impuesto sobre actividades como servicios de radiolocalización, telex, radiomensajes, lavado de vehículos y otros.
- Se establece un impuesto anual de 120.000 de dólares a los centros de apuesta por medios electrónicos.
- Se incorporan como sujetos del pago del impuesto sobre la renta las instituciones de educación privada, independientemente de la forma jurídica que adopten.

El expediente 14.189 llega a someterse al plenario durante la sesión del martes 12 de diciembre de 2000. Para sorpresa de la fracción oficialista, la del PLN condiciona su aprobación a que el Ejecutivo impulse de forma paralela un programa de reducción de la carga financiera de la deuda pública interna. Esta exigencia es principalmente presentada por el grupo de legisladores afines a la tendencia del precandidato Rolando Araya. Para la legisladora Alicia Fournier, la oposición mayoritaria tiene el derecho de condicionar el trámite del plan tributario[291]. Otros legisladores amplían sus demandas a la aprobación de otras iniciativas que se encuentran en la corriente legislativa, como la "Ley de impuesto sobre la renta"[292].

Aunque el aparente acuerdo entre las bancadas del PUSC y del PLN luego de dictaminada la iniciativa es votar el proyecto cerca del jueves 21 de diciembre de 2000, sólo en la primera sesión son presentadas cerca de 50 mociones, principalmente de parte de la fracción de Fuerza Democrática.

El jueves 14 de diciembre, segundo día para la presentación de mociones –dado que la sesión del día miércoles es exclusiva al tema de control político–, no hay quórum, principalmente por la ausencia de diputados de la fracción de gobierno. Empiezan a complicarse los manejos de los tiempos parlamentarios[293].

---

[291] La Nación 13 de diciembre de 2000, el país, p. 5A.

[292] *"Los liberacionistas estamos dispuestos a asumir el coste político de aprobar simplificación, pero a cambio del compromiso del Gobierno de impulsar una mayor reforma tributaria".* Declaraciones del Dip. Guido Alberto Monge del PLN. La Nación 13 de diciembre de 2000, el país p. 5A.

[293] *"Han existido problemas de disciplina. Es obligación de los diputados estar en el plenario a las 3:45 p.m. – la sesión se inicia a las 4:00 p.m.– y no atendiendo gente o metidos en las oficinas. No todos mis compañeros han estado presentes porque se han atenido a que el resto haga el quórum"* Declaraciones de la Presidenta del Parlamento, Rina Contreras. La Nación 29 de diciembre de 2000, el país, p. 12A.

La fracción de gobierno se topa entonces con otra obstáculo en su intento por agilizar la aprobación del expediente N° 14.189: la constante presentación de mociones vía 137. Para el final de la sesión del martes 19 de diciembre de 2000 –tercera para la presentación de mociones– varios diputados de oposición presentan 216, con lo cual se acumulan 447.

El incremento de las mociones se debe a un ejercicio de veto para presionar mayores concesiones del Ejecutivo sobre algunos de los temas contemplados en el proyecto. Este control político se da por una oposición con vocación de gobierno y por una oposición sin vocación de gobierno en las próximas elecciones[294].

El ejercicio de veto de una *oposición con vocación de gobierno* se refiere al caso de la fracción del PLN, en la cual las luchas internas de los precandidatos presidenciales ya se han desatado. Estos, a través de sus legisladores simpatizantes, hacen cálculos sobre el coste político de aprobar una iniciativa con las características actuales: **(a)** sobre sus precampañas electorales, **(b)** ante un eventual triunfo, el coste en la campaña interpartidaria y **(c)** las consecuencias para el ejercicio del gobierno –ante una posible victoria electoral–.

El ejercicio de veto de una *oposición sin vocación de gobierno* se refiere al resto de las fracciones de oposición parlamentarias, que no poseen posibilidades reales de ser gobierno en los resultados de los comicios nacionales. Por tanto, su forma de operar se encuentra más en función de la construcción de fórmulas de atenuación para mitigar el impacto u obtener mejores beneficios de la iniciativa para los grupos sociales esenciales y estratégicos aliados.

La estrategia del jefe de la fracción del PUSC se basa entonces en cuatro puntos básicos: **(1)** la búsqueda de un consenso político con la oposición parlamentaria para ampliar las sesiones legislativas, **(2)** ampliar el horario de las sesiones pendientes, **(3)** buscar el mayor retiro de mociones presentadas por parte de la oposición, **(4)** obtener la voluntad política de que la oposición dejaría que la iniciativa fuese votada en su momento –no rompimiento de quórum–. Durante la última semana de sesiones legislativas –del 18 al 21 de diciembre de 2000– es la fracción del PLN la que más se opone a la ampliación de la discusión legislativa y a la agilización del trámite para su aprobación, situación derivada principalmente de la fuerte influencia de los precandidatos presidenciales.

Los únicos acuerdos entre las bancadas parlamentarias son suspender las sesiones legislativas entre el 26 de diciembre y el 19 de enero de 2001 y colocar la iniciativa, luego del receso, a partir de las 18:00 hrs. de la sesión legislativa, con lo cual las discusiones se pueden extender más a allá de las 19:00 horas.

Al regreso del receso parlamentario, el jefe de fracción del PUSC cambia su discurso sobre la iniciativa, asegurando que ya no será una prioridad del Ejecutivo y por ende bajarán la presión sobre la misma. *"No queremos presionar, ni apurarnos. El proyecto*

[294] Durante la última sesión legislativa en que los diputados podían introducir mociones al expediente N° 14.189 se presentaron 258, para un total de 700 mociones.

está ahí. Si la oposición quiere, se aprueba. Lo vamos a defender, pero sin desesperación. (...) Ahora los beneficios quedan para el país y las siguientes administraciones. Eso es importante también; por eso, seguiremos insistiendo". **(Declaraciones de Eliseo Vargas. La Nación, 17 de enero de 2001, el país p. 17A)**

En las sesiones del 22 y 23 de enero de 2001, el proyecto logra una mayor apertura del Ejecutivo hacia los cambios propuestos por la oposición parlamentaria, específicamente ante las demandas de la fracción del PLN en tres sentidos básicos:

- Un transitorio que establece que durante el primer trimestre del 2001 el Gobierno debe ejecutar medidas necesarias para mejorar la eficiencia y los controles del sistema nacional aduanero.
- Se obliga al Ejecutivo a realizar una programación de gasto racional, equilibrado y concordante con los tres años anteriores, de manera que en el año preelectoral no haya un comportamiento distinto.
- Autoriza a la administración tributaria para que aplique durante el resto del período fiscal 2001 varias reformas a la Ley del impuesto sobre la renta.

Para la sesión del jueves 22 de febrero, los legisladores que habían presentado mociones agotan su tiempo para referirse al tema. Ahora son las fracciones minoritarias las que denuncian la falta de capacidad de oposición de la fracción del PLN.

En la sesión del lunes 26 de febrero de 2001, en la sección de primeros debates, se entra a discutir el expediente N° 14.189. Tanto diputados de la fracción oficialista como de la oposición se hacen mutuas recriminaciones y se endosan la responsabilidad política de sus votos –sean a favor o en contra–. La discusión entre gran parte de los legisladores de oposición y de la fracción de gobierno se da por la supresión de dos capítulos tendientes a regular las apuestas electrónicas y fijarle impuestos a lo que se denomina la industria del juego. Se responsabiliza de esto a un acuerdo entre las fracciones del PUSC y la del ML.

El liberacionista Sibaja, haciendo uso de su derecho a la palabra, solicita al Directorio legislativo la venia para que se le otorgue su tiempo al legislador Guevara Guth para que explique al plenario la negociación pactada con la fracción del PUSC. El libertario sostiene que tenía una cantidad importante de mociones para retirar en caso de que la fracción de gobierno retirara los capítulos concernientes a la industria del juego. Adicionalmente, el jefe de la fracción del PUSC asumiría dos compromisos más:

> *"(...) y el Jefe de Fracción del Partido Unidad Social Cristiana se comprometía a que cuando esta Asamblea Legislativa entrara con el tema de los impuestos a los centros de procesamiento de datos, donde hoy trabajan seis mil costarricenses, fueran a establecer no mayor a sesenta mil dólares anuales, a razón de aproximadamente mil dólares por cada una de las terminales de cómputo y que además íbamos a ir en consulta de constitucionalidad sobre el tema del impuesto a esos centros de*

procesamientos de datos, (...) pero que el Diputado Eliseo Vargas me iba ayudar a conseguir las firmas necesarias para llevar en consulta ese tipo de impuesto". **(Declaraciones de Otto Guevara. Acta de la sesión plenaria N° 136, celebrada el lunes 26 de febrero de 2001)**

Si Guevara deseaba llevar otro tema a consulta de constitucionalidad, debía de hacer el cabildeo necesario para conseguir las 9 firmas de legisladores faltantes[295].

En el momento de la votación hay 51 legisladores presentes, de los cuales 33 votos son a favor –la fracción del PUSC y algunos del PLN– y 18 votos en contra –12 liberacionistas y los 6 legisladores minoritarios–. Finalizada la sesión legislativa, Guevara confirma la presentación de una consulta de constitucionalidad ante la Sala Constitucional, lograda con el apoyo de los seis legisladores minoritarios y tres liberacionistas[296].

Mientras para el jefe de la fracción del PUSC las actuaciones del libertario sólo le merecen los calificativos de obstruccionista y sin conciencia, el jefe de la fracción del PLN considera que dichas prácticas son normales en la gestión parlamentaria, pues los legisladores tienen el derecho de consultar lo que quieran[297].

El 4 de abril de 2001, la Sala Constitucional emite una opinión consultiva: el artículo 6 y los transitorios IV y VI del proyecto de Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria son inconstitucionales –Voto N° 2001-0262–. En cuanto al trámite de la iniciativa en el Parlamento, los magistrados no encuentran vicio de procedimiento.

---

[295] Se requiere un número no menor de diez diputados para realizar una consulta no preceptiva. Ésta deberá formularse en memorial razonado, con expresión de los aspectos cuestionados del proyecto, así como de los motivos por los cuales se tuvieren dudas u objeciones sobre su constitucionalidad. Los diputados deberán remitir copia del memorial a la presidencia de la Asamblea, para comunicarle que ha sido formulada consulta sobre determinado proyecto. La consulta deberá interponerse después de la votación en primer debate y antes de la del segundo. Cuando se trate de reformas constitucionales, deberá hacerse después de su votación en primer debate, en primera legislatura, y antes de la definitiva. Si la Asamblea Legislativa tuviere un plazo constitucional o reglamentario para votar el proyecto, la consulta deberá hacerse con la anticipación debida, a partir del momento en que la comisión encargada de estudiarlo haya aprobado el dictamen o dictámenes correspondientes. En este caso, la Asamblea Legislativa votará el proyecto aunque no se haya recibido el dictamen, así como cuando la Sala incumpliere con el plazo legal para evacuar la consulta preceptiva. Recibida la consulta, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia lo comunicará a la Asamblea Legislativa y solicitará la remisión del respectivo expediente y sus antecedentes, de ser posible, o copias certificadas de ellos. La consulta formalmente admitida y notificada interrumpirá la votación del proyecto en segundo debate o, en su caso, la sanción y publicación del decreto respectivo.

[296] Esta consulta, en caso de ser acogida, suspendería el segundo debate programado para el jueves 1° de marzo, atrasando la aprobación del expediente al menos por unos 30 días. Según el recurso de inconstitucionalidad presentado por el legislador Guevara, se somete a juicio de la Sala Constitucional: (a) el impuesto del 9 por ciento al licor producido por la Fábrica Nacional de Licores –FANAL– el cual a su criterio favorese a otros destilados producidos en el país; (b) no es lógica la imposición de un tributo a la renta de las universidades privadas que operan como fundaciones sin fines de lucro, se alega que el impuesto es discriminatorio porque no se le impone a otros centros educativos privados de primaria y secundaria; y (c) la segunda versión del proyecto, presentada por parte de los jefes de fracción del PUSC y del PLN, no cumplió con los plazos de consulta establecidos por el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa.

[297] La Nación 2 de marzo de 2001, el país, p. 7A.

Tras el pronunciamiento de la Sala Constitucional el expediente N° 14.189 es enviado a la Comisión de Consultas de Constitucionalidad con un plazo determinado por la Presidencia de la Asamblea Legislativa[298]. En tanto, la agenda del plenario legislativo vuelve a generar una escala de conflictos entre el PUSC y del PLN, por la elección del Defensor de los Habitantes y la de dos magistrados para la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia[299].

La elección del primero, para la cual la fracción oficialista define a José Manuel Echandi como su candidato, crea un fuerte estancamiento en el plenario, ya que la bancada liberacionista señala que se trata de un candidato impuesto por el Ejecutivo, sin importarle el consenso parlamentario que debe darse en la designación de dicho cargo

A mediados de abril, el diputado y aspirante presidencial Abel Pacheco anuncia el alejamiento de varios de sus compañeros de las reuniones de fracción del PUSC. Alega persecución política en contra de sus dirigentes por parte de algunos diputados seguidores de la tendencia del precandidato Rodolfo Méndez, y amenaza con no apoyar el 1° de mayo la papeleta oficialista en la elección del Directorio legislativo si las amenazas persisten[300].

Las discusiones y las luchas intra e interpartidarias terminan consumiendo el último período de sesiones extraordinarias. Las presiones del PLN por la elección del Defensor de los Habitantes se convierten en una sistemática estrategia de rompimiento del quórum. Paralelo a ello, ambos partidos inician el proceso interno para la selección de sus candidatos presidenciales.

Las bancadas también son escenario de constantes choques internos debido a la lucha de tendencias en torno a la elección del jefe y subjefe de fracción, así como por los intentos por parte de las fracciones de oposición de consolidar una fórmula para un Directorio legislativo compartido[301].

El 22 de junio, una vez finalizadas las luchas intrapartidarias tanto en el PUSC como en el PLN, hay un primer acercamiento entre los ahora candidatos presidenciales de ambas agrupaciones, Abel Pacheco y Rolando Araya. Trasciende como un encuentro promovido por sus respectivas esposas y tiene como finalidad el encuentro de coincidencias, pero más allá está la posibilidad de un diálogo político, siendo uno de los temas esenciales la

---

[298] Si los diputados de la Comisión de Consultas de Constitucionalidad deciden que las objeciones pueden ser corregidas en su seno, entonces enviarán el texto reajustado a conocimiento del plenario. De aprobarse las enmiendas, se inicia una nueva discusión por el fondo y se somete a primer debate. En caso de que la Comisión de Consultas de Constitucionalidad no pueda reajustar el texto, el expediente se envía a la comisión dictaminadora, con lo cual se inicia un nuevo proceso de recepción de mociones.

[299] La Comisión de Consultas de Constitucionalidad resuelve sobre las objeciones del expediente N° 14.189 y pronuncia un dictamen afirmativo de mayoría, el 17 de abril de 2001.

[300] La Nación 16 de abril de 2001, el país, p. 5A.

[301] En el PUSC se vuelve a reelegir como jefe de fracción al legislador Eliseo Vargas, a quien se le reconoce un fuerte y personal acercamiento con el presidente Miguel Ángel Rodríguez. En la fracción del PLN es electo el legislador Guido Alberto Monge, persona cercana a la tendencia de Rolando Araya –primo de él e hijo del ex presidente Luis Alberto Monge–. Los intentos del PLN de lograr un Directorio legislativo de oposición fracasan, quedando el control de todos sus puestos en la fracción del PUSC, siendo electo presidente de la Asamblea Legislativa Ovidio Pacheco, quien durante la primera legislatura desempeñó el cargo de jefe de fracción.

reducción de la contribución estatal para la campaña electoral y la aprobación de varias iniciativas que se encuentran en la corriente legislativa, entre ellas Simplificación y Eficiencia Tributaria[302].

Días después, el Directorio legislativo opta por ampliar las sesiones legislativas para consumir el uso de la palabra que tienen varios diputados de oposición, y con ello acercar el momento de la votación del expediente N° 14.189[303]. En la sesión del jueves 28 de junio, las fracciones de FD y del ML critican con vehemencia a los diputados del PLN por el acuerdo político entre Pacheco y Araya.

> *"Bueno, qué es el favor que en este caso la oposición le tiene que hacer al gobierno, porqué don Rolando Araya le va a pedir a su fracción, después –yo sé que el doctor Abel Pacheco tiene condiciones cuasimilagrosas de convencer a algunos de sus opositores– y sé que Liberación Nacional se da casi, fíjense que problema ustedes, parece que se dan de antemano derrotados. Porque en una conversación don Rolando Araya, en lugar de encabezar una crítica a la situación en que este gobierno ha colocado al país en materia tributaria, en una crisis financiera, el primer acuerdo es vamos a votar, este es el primer gran acuerdo político de don Rolando y don Abel, votar este paquete tributario. ¿Qué es el milagro que se ha provocado?"* **(Declaraciones de José Merino del Río. Acta de la sesión del plenario legislativo N° 30, celebrada el jueves 28 de junio de 2001)**

Para el legislador Daniel Gallardo, las críticas emprendidas por los minoritarios a la fracción del PLN son normales, pero carecen de un interés real de beneficiar a la ciudadanía costarricense, pues son partidos políticos que no tienen viabilidad de llegar a gobernar el país[304].

A pesar de los intentos de los diputados que adversan el proyecto para provocar reacciones contrarias, y el uso de la palabra por parte de quienes defienden la iniciativa, alrededor de las 22 horas se acaba el uso de la palabra, por lo que la Presidencia de la Asamblea Legislativa lo somete de nuevo a primer debate, siendo aprobado con el respaldo de 32 diputados y el rechazo de nueve, cinco de ellos liberacionistas[305].

---

[302] La Nación 22 de junio de 2001, el país, p. 3A.

[303] *"Se ha dado una presión acá por varios compañeros, en el sentido que nos retiremos varios del orden de la pantalla, a fin de que podamos votar esto hoy. Tengo media hora y voy a utilizarla para referirme en contra del proyecto. Lo he estado combatiendo desde el año pasado, no voy a dejar de hablar esta media hora, para dejar muy claro en actas, todas las secciones de este paquete tributario que van a afectar a los costarricenses. Voy a hablar durante media hora, si la pretensión de ustedes es votar esto hoy, sepan que voy a hacer uso de la palabra por media hora".* **(Declaraciones del Dip. Otto Guevara. Acta de la sesión del plenario legislativo N° 30, celebrada el jueves 28 de junio de 2001)**

[304] Declaraciones de Daniel Gallardo en: Acta de la sesión plenaria N° 030, celebrada el jueves 28 de junio de 2001.

[305] Los legisladores del PLN que votaron en contra del proyecto fueron: Alicia Fournier, Oscar Campos, Wálter Robinson, Carlos Villalobos y Manuel Larios. Adicionalmente José Merino y Célimo Guido de Fuerza Democrática, Otto Guevara del Movimiento Libertario y Walter Muñoz del Partido Integración Nacional.

En la sesión de lunes 2 de julio de 2001, el proyecto se encuentra listo para segundo debate. Las bancadas de FD y ML, principalmente, hacen uso de la palabra para dejar en actas los razonamientos de su desaprobación contra esa iniciativa, provocando a la fracción del PUSC y del PLN para alargar la sesión.

Entre el 28 de junio y el 2 de julio, Guevara vuelve a presentar una moción de consulta de constitucionalidad, pero en esta ocasión no logra obtener las firmas necesarias[306]. Así las cosas, la coalición integrada por la bancada del PUSC y una mayoría de diputados liberacionistas conforma un bloque de legisladores suficiente para aprobar la iniciativa y rechazar cualquier moción de apelación por procedimiento legislativo al Directorio.

Por fin, el expediente N° 14.189 es sometido a segunda votación. Con 46 legisladores presentes en el plenario, 34 se ponen de pie y 12 permanecen sentados. Dos días después, el Presidente Rodríguez, en medio de un acto protocolario en compañía del ministro Baruch y el diputado Sibaja, promulga la normativa –sancionada Ley N° 8114– y anuncia que a partir del 1° de agosto la ciudadanía empezará a recibir sus beneficios[307].

IV. Decisionismo parlamentario de consociación

Flax (2004, p. 17) argumenta que el concepto decisionismo tiende a confundirse con otras interpretaciones, por ejemplo "decisionista" es la forma de concentración y discrecionalidad en el ejercicio del poder político, mientras que "decisionismo" puede ser lo anterior más una concepción del orden y la obediencia sostenida por teóricos autoritarios, entre ellos, Thomas Hobbes y Carl Schmitt. Sin embargo, *"(...) el decisionismo supone un modelo hegemónico de la racionalidad representado por el paradigma arquimédico – deductivo, en el contexto del cual la pérdida de fundamentos de normas y valores es reemplazada por otra instancia última: la decisión"*. **(Flax 2004, p. 17)**

Para este autor, el decisionismo jurídico-político constituye una concepción de ambas dimensiones, cuyo abordaje permite comprender el presente político y las prácticas de concentración del poder en el contexto del Estado de derecho.

El decisionismo parte de una situación cuyo binomio es político-jurídico, político porque asume un estado de crisis o de excepcionalidad de una situación –genuina, exagerada, provocada o meramente invocada–, con lo cual se justifica la dimensión jurídica basada en el uso de poderes excepcionales y medidas de emergencia. En el sistema presidencialista costarricense, las acciones del Ejecutivo excepcionales o por emergencia quedan restringidas a un desastre natural o a una situación bélica. Por lo tanto, se deja de concebir como decisionismo positivista.

---

[306] *"(...) Ayudé con mi firma, a la eventualidad de la presentación de una consulta, no se pudo cristalizar, y tendríamos que proceder entonces a votar negativamente esta iniciativa dejando señalado que hemos quedado con una tarea excesivamente pendiente de entrarle a fondo al problema de la estructura tributaria nacional"* **(Declaraciones del Dip. José Manuel Núñez en: Acta de la sesión plenaria N° 031, celebrada el lunes 2 de julio de 2001)**

[307] Publicada en el diario La Gaceta N° 131, alcance N° 53, el 9 de julio de 2001.

En el caso específico del proyecto "Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria", conocido primero como expediente N° 13.878 y posteriormente el N° 14.189, el Presidente Rodríguez, el ministro Baruch y la fracción del PUSC adoptan un postura de emergencia fiscal –genuina o exagerada–, basando su campaña con la oposición extra parlamentaria para resaltar la eventual crisis si no se llega a aprobar. Los mecanismos jurídicos son el uso estratégico del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, a partir del control de la agenda y la presión del uso del tiempo. Concentración de poder que llevó a las fracciones de oposición a encontrar una fórmula de atenuación y con ello una coalición capaz de frenar los tiempos e intenciones impulsadas por el Ejecutivo.

Con el pretexto de la eficiencia, asegura Flax (2004, p. 19), se eluden los controles procedimentales y de constitucionalidad, y se dejan a un lado los necesarios contrapesos y la división de poderes entre quienes sancionan las leyes y aquellos que las aplican. Según se ha analizado en el presente caso de estudio, el Directorio legislativo en su afán de consumir el análisis de las mociones vía artículo 137 del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, omite entregar al plenario una copia de la última versión del proyecto. Asimismo, cuando la oposición hace uso de la palabra y no hay quórum, la presidencia de la Asamblea Legislativa no hace un llamado a su restablecimiento, dejando pasar el tiempo del uso de la palabra.

De la misma forma, un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el legislador de la fracción del ML más el apoyo de varios de la oposición parlamentaria, demuestra que la iniciativa en su segunda versión lesiona varios derechos constitucionales. Se puede interpretar que el control absoluto del Directorio legislativo por parte del partido de gobierno crea condiciones reales para un ejercicio decisionista de la dinámica parlamentaria, situación condicionada por la disciplina partidaria y parlamentaria de la fracción oficialista, tanto si posee o no una mayoría legislativa, siendo el caso extremo una bancada de gobierno capaz de darle al Ejecutivo una mayoría calificada y el mínimo una mayoría absoluta. En ocasiones, a pesar de no darse las dos situaciones ideales anteriores, la fracción obtiene por sí misma una mayoría simple o articula una coalición capaz de asegurarle la mayoría necesaria en el momento oportuno.

Autores como Lübbe (1983), Kvaternik (1994) y Dotti (2000) consideran decisionista el acto de sometimiento de una iniciativa a la votación de la mayoría en un parlamento, pues este acto interrumpe la discusión en un punto en el cual las razones o los argumentos ya no dirimen los problemas y se requiere la manifestación de las voluntades en una votación.

En la presente investigación, el acto decisionista representa la interrupción del proceso, a través de los recursos formales e informales de poder, siendo por ejemplo el sometimiento de una iniciativa a votación un poder formal procedimental del Directorio legislativo. El ejercicio de los recursos de poder informales, así como el rompimiento de quórum por parte de una fracción y con ello evitar el acto de votación, constituye un decisionismo parlamentario de una minoría suficiente con capacidad de juego de veto en los recursos procedimentales y en el control u obstrucción de la agenda.

Según Rawls (1993), la desobediencia civil es legítima cuando la legalidad lesiona los principios de justicia, siendo una expresión de una supralegalidad democrática en la base del sistema institucional, en tanto derecho a reclamar los propios derechos. Por tanto, la desobediencia parlamentaria, sustentada en los mismos criterios, es una forma de decisionismo de veto en aras de obligar a decisiones basadas en consensos parlamentarios. El juego de poder parlamentario entre la fracción de gobierno y la oposición en situaciones donde la primera no posee los recursos necesarios para imponer su voluntad, dada la capacidad de veto de la segunda, crea un estancamiento que en el caso de la "Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria" genera un proceso continuo de evolución de las posiciones hasta la creación de espacios de negociación política.

Como recursos de veto se destacan los formales: uso de la palabra, presentación y retiro de mociones vía artículo 137[308], apelar las decisiones procedimentales del Directorio legislativo –para hacer uso de la palabra–, y la consulta de constitucionalidad. Entre los informales están los siguientes: el acceso de los documentos en el tiempo oportuno, la no negociación de un agenda de consenso legislativo en sesiones ordinarias y el rompimiento del quórum, principalmente.

Pasquino (1995, p. 119) menciona que la calidad de una democracia no depende sólo de la virtud de su gobierno o de la interacción del gobierno con la oposición, sino de modo muy especial, de la capacidad de esta última.

> *"La oposición pugna porque la autoridad en el gobierno admita su propia existencia y este reconocimiento entraña una ulterior disputa por definir un espacio suficiente para desarrollar su tarea y se concentra en la afirmación del derecho al disenso político, central en el conjunto de los derechos políticos ciudadanos".* **(Pasquino 1995, p. 19)**

Se identifica en Pasquino (1995, pp. 59-79) el concepto de consociación como práctica política en la que la negociación, el regateo y el reparto de beneficios constituyen el modo de hacer política tanto de los grupos en el gobierno como de los de la oposición. Durante el proceso legislativo en la creación de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, la fracción oficialista recurre a estrategias de carácter consociativo, en una primera instancia a los legisladores minoritarios y luego hacia la fracción del PLN.

---

[308] Las reglas de juego y la dinámica estratégica de un proyecto de ley cuando se encuentra en sus cuatro días de recepción de mociones vía artículo 137, tiende a ser bastante compleja, puesto que tanto la fracción de gobierno como las de oposición pueden presentar múltiples mociones. Esta situación obliga a estar debidamente informado sobre lo que se está presentando y con ello anticipar a través de otras mociones –en caso de ser necesario– alguna movida para poder contrarrestar el juego de los adversarios. *"Esa es parte de la ciencia del último día de mociones, y por eso es que hay algunos diputados que 'mañosamente' esperan cuando se ha cocinado por otro lado, en otras vías, un arreglo sobre cuál va a ser el texto que va a salir de un proyecto de ley, esperan hasta el último momento para presentar el texto sustitutivo o para presentar las mociones que se van a aprobar, para que no le caigan nuevas mociones encima".* (Declaraciones del Dip. Otto Guevara. Acta de la sesión extraordinaria N° 01, celebrada el martes 29 de agosto de 2000)

La cacería de votos por parte de la fracción de gobierno parte de conseguir únicamente los votos necesarios para lograr la aprobación, siendo entonces la negociación política con los minoritarios, ejemplo de ello son las reuniones en el Castillo Azul –sede de la Presidencia legislativa– con la fracción oficialista y el ministro de Hacienda, así como las visitas de legisladores a la Casa Presidencial. Si bien esta estrategia le sirve para el trámite del expediente Nº 13.878 en la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios –sin mayores concesiones a la fracción del PLN–, no le permite el trámite ágil durante las sesiones ordinarias, quedando entonces la estrategia afianzada al período de sesiones extraordinarias donde fracasa principalmente por:

(a) la falta de disciplina de legisladores oficialistas en presentarse a la sesión legislativa clave, y
(b) las inconsistencias y contradicciones entre las transacciones realizadas con varios legisladores –autoaplicación de enmiendas abortivas–[309].

Cameron (2000) hace hincapié que en ocasiones no es el recurso y la capacidad de veto el elemento persuasivo, sino la amenaza de su previo uso. Cuando el expediente N° 13.878 se somete a votación, la fracción del PLN envía previos mensajes a la fracción oficialista sobre el posible desenlace. De igual manera, la fracción de FD reitera esos mensajes. Empero, la fracción de gobierno confía en sus posibilidades y decide seguir con su plan.

La lección para el Ejecutivo y su bancada es esencial; en ocasiones el consociativismo con un menor número de legisladores tiene un mayor coste en materia de transacciones y puede ser más volátil que lograr un acuerdo con una fracción de oposición con más escaños. La negociación con el jefe de fracción del PLN, si bien no le asegura una absoluta lealtad a la coalición, al menos le permite, desde la acción consociativa de los jefes de fracción, mayor agilidad en el trámite parlamentario y los votos necesarios para la aprobación de la misma.

---

[309] *"El 7 de septiembre el plenario legislativo rechazó el proyecto de Simplificación y eficiencia tributaria, iniciativa de ley promovida por una intensa campaña publicitaria. (...) En términos generales, creo que el proyecto era necesario para el país. (..) Estaba dispuesto a votarlo a favor en los términos negociados entre las fracciones legislativas del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) y del Partido Liberación Nacional (PLN); así lo dije por la prensa. Sin embargo, los diputados del PUSC en la Comisión de Asuntos Hacendarios, con posterioridad a la negociación, le incluyeron un cambio. Voté en contra de esa modificación, que me obligó a variar mi actitud positiva hacia el proyecto. (...) El proyecto se hubiese aprobado con mi voto (faltó uno), pero el PUSC al introducir esa moción me impidió otorgarle mi apoyo. La culpa de esto es del PUSC, de nadie más, pues no fue prudente introducirle al proyecto esa derogatoria a última hora. A pesar de ello, lo sometieron a votación en forma suicida, en vez de enviarlo a comisión por unas horas para hacerle los arreglos necesarios. Así se lo advertí días antes de la votación al Jefe de Fracción del PUSC, don Eliseo Vargas, al subjefe, don Belisario Solano, al presidente de la Comisión de Hacendarios, don Manuel Antonio Bolaños, y al propio ministro de Hacienda, don Leonel Baruch. (...) Al proyecto se le incluyó, también a última hora y después de la negociación, un artículo relativo al salario de los diputados, que les mejora la condición de la jubilación. Esto tampoco podía aceptarlo y lo voté en contra en la Comisión de Hacendarios, junto con el diputado Cambronero. Igualmente se introdujo una potestad irrestricta al ministro de Hacienda para establecer impuestos de consumo, altamente inconveniente. Son estas dos razones de peso adicionales para no votar el proyecto".* Extracto de artículo de opinión del Dip. Guillermo Constenla Umaña, publicado en La Nación 15 de septiembre de 2000, Opinión 7.

Una condición adicional repercute en la dinámica parlamentaria producto de las luchas preelectorales: la sobreposición de la disciplina de tendencia partidaria sobre la partidaria e inclusive también sobre la parlamentaria. Este fenómeno es la obediencia casi religiosa de diputados de una fracción hacia el precandidato presidencial de su partido político.

Mientras que en la fracción de gobierno hay dos tendencias, en el caso del PLN existen tres liderazgos con influencia parlamentaria. Como consecuencia, es que la adopción de posiciones se determina más que por una posición propia, en la contrarreacción de lo que las otras partes hacen, principalmente en el caso de José Miguel Corrales y Rolando Araya, pues son los candidatos con viabilidad de obtener un triunfo en la lucha intrapartidaria.

La lucha intrapartidaria que genera diversas posiciones en torno a la "Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria" significa para la fracción del PLN una erosión absoluta a la capacidad de disciplina de la fracción en su totalidad, en el entendido del acatamiento de los legisladores de la línea dictada por el jefe de fracción[310].

La disciplina parlamentaria desde la teoría de la elección racional asume que individualmente cada legislador acepta la línea de acción apuntada por el liderazgo partidista o de fracción, debido a dos razones: **(a)** la disciplina aumenta su capacidad personal de negociación y, **(b)** asegura el apoyo de la organización para el desarrollo de su carrera política. De acuerdo a este esquema, como actores racionales, los parlamentarios efectúan un cálculo sobre la conveniencia de sujetarse a tales directrices, toda vez que este comportamiento les reporta beneficios superiores a los de su resistencia. (Béjar 2003)

Béjar (2003) agrega que la disciplina constituye una forma de delegación de poder requerida para superar los problemas que supone la acción colectiva; este sería el caso del proceso que acompaña la integración de la representación y su complemento, la expedición de la ley. Su ejercicio es posible por el incentivo electoral derivado de la pertenencia a una fórmula reconocida por la ciudadanía, y la acción de un líder capaz de coordinar las actividades del grupo y de fortalecer su estabilidad. Para que esto opere, se requiere del funcionamiento de controles institucionales que aminoren los costos de esta delegación; valga decir, de procedimientos orientados a limitar las posibilidades de abuso por parte de quien se ocupa de esta labor.

A partir del presente caso, se identifica la confluencia entre una crisis de disciplina a lo interno de la fracción del PUSC, especialmente por su no presencia en las sesiones claves para la aprobación del plan tributario. En el caso del PLN, en una primera instancia convergen problemas de disciplina parlamentaria con conflictos de cohesión interna, siendo el caso más significativo y atípico la indisciplina del jefe de fracción a su bancada, con la presentación de un nuevo proyecto en asocio con el jefe de la fracción del PUSC.

---

[310] Se considera que hay indisciplina siempre que algún miembro de la fracción vote en sentido contrario o se abstenga de votar de acuerdo con la línea expresada –de partido o de la fracción–.

Posteriormente, surge una sistémica crisis de cohesión, específicamente en cuanto al sentido mayoritario del voto de una fracción y al porcentaje de legisladores que se apartan de él. Crisis de cohesión que pretende ser calificada como un "voto a conciencia", pero que queda en evidencia con los votos disidentes luego del encuentro entre los candidatos presidenciales Pacheco y Araya, donde éste último promete el apoyo de su bancada para la respectiva aprobación.

Cuando se desconoce con claridad cuáles iniciativas de ley han recibido una línea de partido –de tendencia o de fracción–, se recurre a las siguientes opciones: **(a)** el número de votaciones en el pleno, en las que el total de los integrantes de las fracciones no votaron en el mismo sentido, **(b)** el porcentaje promedio de los diputados que no votaron en el mismo sentido que la mayoría de su fracción y **(c)** el rango de diputados disidentes en aquellas votaciones en las que el fenómeno de la disidencia se presentó (Amparo 2000, pp. 183-202). Durante el proceso legislativo del expediente N° 14.189 oscila entre el 30 por ciento –siete legisladores– y el 22 por ciento –cinco legisladores–[311].

Fernández (1992) analiza las dinámicas parlamentarias derivadas de las luchas intra e interpartidarias, haciendo hincapié en que quienes ocupan los cargos de dirección en la estructura partidaria deben alimentar la certidumbre en quienes no las ocupan y eventualmente aspiran a ocuparlas; sólo así se pueden construir condiciones de confianza para que las minorías se atrevan a disputar el liderazgo y el control del partido. De esta forma, estarán dispuestas para aceptar su eventual y temporal derrota.

> *"Aún así, a pesar de que las fronteras o contornos que separa a esos grupos –con frecuencia clientelistas, puesto que conceden protección y favores a cambio de lealtades y servicios– no corresponden a diferencias doctrinarias o programáticas, clara o abiertamente dilucidables, el Partido Liberación Nacional, quizás como nunca antes, presenta el aspecto, para utilizar las expresiones sartorianas, o bien de una 'constelación de grupos rivales', o bien el de una cierta 'confederación flexible de subpartidos'. Es difícil que en el pasado su grado de cohesión interna haya alcanzado niveles más bajos".* **(Fernández 1992, p. 9)**

[311] Los cinco legisladores que constantemente votaron en contra del sentido del resto de la fracción del PLN eran simpatizantes de las tres tendencias –las de Corrales, Araya y Desanti–.

CAPÍTULO X

Tipología de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo

El estudio de los anteriores casos permite la construcción de una tipología sobre las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en el sistema presidencialista costarricense, funcional tanto para situaciones de gobierno unificado como dividido.

¿Cuáles son las particularidades de la institucionalidad formal e informal de cada caso? ¿Qué aspectos son coincidentes o recurrentes? ¿Cuáles aspectos son contradictorios? ¿Cuál es la contribución de la realidad analizada sobre los preceptos teóricos aplicados?

Rossi (2001, pp. 7-37) introduciendo a Weber –*Ensayos sobre metodología sociológica*– sostiene que la explicación de un objeto histórico en los hechos, implica la selección dentro de la multiplicidad del dato empírico y de las infinitas relaciones que ligan a cada uno de sus elementos con otros, también infinitos, dado que la totalidad de las relaciones de causa y efecto de las que depende la ocurrencia de un fenómeno son conceptualmente inagotables[312].

Es entonces que a través del estudio de casos, como expresión particular de una realidad parlamentaria compleja, multicausal e infinita, que podemos acercarnos a una serie de fenómenos políticos en su condición concreta para ser decodificados y coadyuven en la construcción de una tipología parcial de los procesos de negociación y decisión entre ambos poderes constitucionales.

Indica Weber (2001, p. 79) que el concepto típico-ideal pretende guiar el juicio de imputación; es decir, no es una hipótesis, no constituye una exposición de la realidad, pero quiere proporcionar medios de expresión unívocos para representarla[313]. Es mediante fórmulas conceptuales típico-ideales sobre las relaciones conflictivas entre el Ejecutivo y el Legislativo que se vuelven realmente nítidos en su especificidad, por la vía de la confrontación de lo empírico con el tipo ideal, los puntos de vista que entran en consideración para cada caso de la realidad parlamentaria analizada[314].

---

[312] *"La explicación se restringe por lo tanto, a una serie finita de elementos, determinada en cada caso sobre la base de cierto punto de vista, y de este modo se desarrolla siguiendo una dirección particular de relaciones entre los fenómenos, abstractamente aislada de las otras direcciones posibles de investigación".* (Rossi 2001, p. 23)

[313] *"Se los obtiene mediante el realce unilateral de uno o varios puntos de vista y la reunión de una multitud de fenómenos singulares, difusos y discretos, que se presentan en mayor medida en unas partes que en otras o que aparecen de manera esporádica, fenómenos que encajan en aquellos puntos de vista, escogidos unilateralmente, en un cuadro conceptual en sí unitario. Este, en su pureza conceptual, es inhallable empíricamente en la realidad: es una utopía que plantea a la labor historiográfica la tarea de comprobar, en cada caso singular en qué medida la realidad se acerca o se aleja de ese cuadro ideal".* (Weber 2001, p. 79-80)

[314] *"El empleo de los conceptos colectivos con los cuales labora el lenguaje cotidiano es siempre la ocasión de confusiones del pensamiento o de la voluntad, y con bastante frecuencia el instrumento de dudosos contrabandos, pero siempre un medio de obstaculizar el desarrollo de un planteo correcto".* **(Weber 2001, p. 99)**

> *"La validez objetiva de todo saber empírico descansa en esto, y sólo en esto: que la realidad se ordene según categorías que son subjetivas en un sentido específico, en cuanto representan el presupuesto de nuestro conocimiento y están ligadas al presupuesto del valor de aquella verdad que solo el saber empírico puede proporcionarnos".* **(Weber 2001, p. 99)**
>
> *"(...) la formación de conceptos mediante la aplicación paradigmática del hecho particular como representante típico de un concepto abstracto, es decir, por lo tanto, como un medio de conocimiento, y, por el otro, la inclusión del hecho particular como eslabón, es decir como fundamento real en una conexión real y, por lo tanto, concreta, mediante aplicación –entre otros– de los productos de la formación de conceptos, sea como medios heurísticos, sea como medios de exposición. (...) Contiene también el único sentido correcto en que es posible caracterizar a la historia como ciencia de realidad. Pues los elementos individuales de la realidad entran en consideración para ella –no otro cosa, en efecto, puede querer significar aquella expresión–, no como medio de conocimiento, sino precisamente como objeto de conocimiento; y las relaciones causales concretas, no como fundamento cognoscitivo sino como fundamento real".* **(Weber 2001, p. 123)**

Para la construcción de la tipología, se parte del hecho de que en los sistemas presidencialistas se resuelve el problema de estabilidad del Ejecutivo –desafío propio de los sistemas parlamentarios–, al independizar al presidente del Legislativo, garantizándole un mandato determinado y legitimando su autoridad por votación popular.

Al mismo tiempo, la respectiva independencia del Ejecutivo y del Legislativo crea la posibilidad de serios desacuerdos y puntos muertos entre ellos, lo que no puede resolverse destituyendo al jefe del Ejecutivo y designando otro más en consonancia con las preferencias de las mayorías legislativas (Lijphart 1991, pp. 89-90). Es así como las fórmulas conceptuales típico-ideales han de ser consideradas a partir de la reflexión de los factores que influyen en la construcción o deconstrucción de estos puntos muertos o de entrabamiento parlamentario.

I. Identificación de variables analíticas

Dado que las fórmulas típico-ideales pueden ser tan complejas o simples como diversos ejes temáticos se apliquen, para efectos de la presente investigación se han delimitado cinco variables, los cuales coadyuvan de una forma u otra a entender el grado de concentración del poder decisorio y la capacidad efectiva de tomar decisiones e implementarlas (Palermo, 2001 p. 128)[315]. Las variables analíticas identificadas son las siguientes:

[315] Palermo (2001, pp. 127-157) propone un marco conceptual para comprender las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en el sistema presidencialista brasileño. Parte del grado de concentración del poder decisorio y la capacidad de tomar decisiones e implementarlas. *"La primera variable alude a las reglas de juego formales e informales en vigencia, y la identificación del funcionamiento institucional debe hacerse en arreglo a elementos*

(a) *Relación de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo*
(b) *Escaños alcanzados por el partido de gobierno –fracción oficialista–*
(c) *Liderazgo en la construcción de la agenda*
(d) *Liderazgo en el proceso de negociación*
(e) *Tipo de coaliciones*

La identificación de estas variables parte de un esfuerzo por generar insumos que en lo particular y en lo general facilitan una comprensión de la disciplina parlamentaria en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Es así como surge la interrogante de ¿cuál es la relevancia de la disciplina parlamentaria en las relaciones entre ambos poderes constitucionales? Sea de gobierno o de oposición, la disciplina partidaria toma relevancia en aquellos procesos inmersos en un multipartidismo legislativo, en el nivel de disciplina a lo interno de las fracciones, en la construcción de las agenda, la conducción de los procesos de negociación y en el mantenimiento de las coaliciones, sean coyunturales o estructurales.

En la relación entre el Ejecutivo y su fracción, la disciplina parlamentaria permite asegurar al primero la consecución de un determinado fin. La misma puede estar sustentada en una compleja gama de incentivos formales e informales para lograr que los legisladores oficialistas sean absolutamente fieles. Entonces, un Ejecutivo carente de una bancada que le asegure la mayoría simple, requiere abrirse a mayores procesos de negociación con otras fracciones parlamentarias, proceso que expone diversos niveles de complejidad:

- cuando existen problemas de disciplina parlamentaria a lo interno de la fracción oficialista, obligando al Ejecutivo a mayores márgenes de negociación con las fracciones de oposición.
- a pesar de contar con una fiel y rígida disciplina parlamentaria, existen problemas a lo interno de las bancadas de oposición que optaron por darle su apoyo, lo cual amplía el margen de incertidumbre sobre la capacidad de decisión real que posee.
- cuando la oposición legislativa se encuentra con un Ejecutivo que ha impuesto una rígida disciplina parlamentaria a su contingente legislativo, reduciendo la capacidad de negociación y creación de una agenda legislativa emanada por la oposición, o al menos alternativa a las decisiones y pretensiones del Ejecutivo.
- cuando en las bancadas de oposición o en las oficialistas existen reducidos márgenes de disciplina parlamentaria, generando constantes condiciones de incertidumbre sobre cualquier acción legislativa.

(A) *Relación de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo*

---

analíticos (qué actores disponen de qué poderes en virtud de qué reglas). La segunda variable alude a decisiones de gobierno que son tomadas en el ejercicio de esas reglas, y su identificación, por tanto, debe hacerse sobre una base esencialmente empírica". **(Palermo 2001, p. 128)**

Por su naturaleza, la institución parlamentaria es pluralista, diversa y conflictiva. A diferencia de los demás órganos de gobierno, el Parlamento es escenario de confrontación y conflictos; es así como el espíritu del sistema democrático necesita de su capacidad para superar las controversias, arribando hacia procesos de negociación y de decisión.

Karpinski, Castillo y Trejos (1989, pp. 321-322) afirman que el consenso partidista implica la toma de decisiones legislativas sobre aquellos asuntos que afectan directamente a la ciudadanía, siendo de esta manera una consulta reglada en la cual el *cogobierno* no se convierte en contubernio o un cambio de concesiones graciosas hacia los diputados; más bien se expresa la negociación y el diálogo como las piedras angulares de la voluntad política, reflejo del interés colectivo. Además, la disciplina de partido es otra circunstancia que ha contribuido a romper el esquema clásico del equilibrio de los Poderes. Esa disciplina de partido se extiende desde el Ejecutivo al Poder Legislativo, produciéndose una sola voluntad partidaria para el manejo de ambos Poderes[316].

Lijphart (1991, pp. 91-98) reflexionando acerca del predominio del Ejecutivo frente al equilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo, argumenta que se ha de distinguir tres tipos de relaciones entre estos poderes:

(a) Predominio del Ejecutivo,
(b) Predominio del Legislativo,
(c) Una relación más o menos equilibrada entre ambos.[317]

En el sistema presidencialista costarricense, esta relación puede estar condicionada a la anterior variable, entendiendo que un Ejecutivo con mayorías impone su predominio frente al Parlamento. En el caso de no contar con mayorías, existe una mayor posibilidad de un predomino del Legislativo, o bien una situación de equilibrio.

A pesar de que el Ejecutivo pueda contar con mayorías, la falta de liderazgo o coordinación, incluso de disciplina de su propia fracción legislativa, puede facilitar situaciones en las cuales el Legislativo ejerza un predominio o un equilibrio entre ambos poderes[318].

---

[316] *"En esas condiciones es difícil fomentar y fortalecer un liderazgo político en la Asamblea Legislativa suficientemente autorizado, suficientemente legitimado, como para disciplinar y racionalizar más su comportamiento. Un período de un año es insuficiente para completar un proyecto político de alguna significación desde la Presidencia, desde el Directorio, desde una Comisión Permanente. Resulta así que el Poder Legislativo costarricense carece de la consistencia esencial para organizarse internamente, para programar un trabajo legislativo fructífero y eficiente, y hasta para ejercer un liderazgo nacional en los campos que son de su natural competencia".* (Karpinski, Castillo & Trejos 1989, p. 319)

[317] El autor agrega: *"No cabe duda de que la separación de poderes constitucionales suele otorgar al Legislativo más fuerza e independencia frente al Ejecutivo de la que pueda darle la fusión de poderes".* **(Lijphart 1991, p. 91)**

[318] *"La realidad política de un Poder Ejecutivo omnicomprensivo y poderoso, convertido, en todos los órdenes de la vida, en un Poder que planea, impulsa y ejecuta la acción diaria del Estado, requiere de un Parlamento fuerte que sustituya la añeja concepción de control imperante en nuestros países, por un nuevo sentido que le permita restablecer el equilibrio de Poderes y los balances necesarios para la subsistencia de la democracia".* (Solís 2002, p.172)

La comprensión de esta variable requiere además, desde la perspectiva costarricense, identificar otras relaciones o recursos de poder, que pueden llevar a cualquiera de las expresiones sugeridas por Lijphart, tales como:

(a) Control en el Directorio Legislativo, sea con las atenuantes de un control sobre todos los puestos o los más estratégicos, como la presidencia y la primera secretaría.
(b) Cantidad de votos que se poseen a lo interno de una comisión legislativa.
(c) Control de la presidencia u otros puestos de dirección a lo interno de una determinada comisión legislativa.
(d) Cantidad de votos requeridos para la construcción de una mayoría parlamentaria, es decir, tiene un mayor margen de posibilidades de contar con el apoyo parlamentario un Ejecutivo que solamente requiera de dos a tres votos, que bajo una situación en la cual se requiera del apoyo de 10 o 20 legisladores.
(e) Capacidad y experiencia en el manejo de la dinámica legislativa, que se ha de expresar en la construcción y dirección de procesos tendientes a evitar el entrabamiento parlamentario, así como la satisfacción de los intereses y posiciones de la bancada o de sus legisladores.

Siguiendo a Lijphart, se parte de que la variable: *relación de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo* se concibe a partir de tres categorías:

A.1 *Ejecutivo sobre el Legislativo –predominio del Ejecutivo–*
A.2 *Legislativo sobre el Ejecutivo –predominio del Legislativo–*
A.3 *Equilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo –relación más o menos equilibrada–*

Un proceso legislativo que alberga intereses arraigados entre el Ejecutivo y las diversas fracciones parlamentarias puede identificarse a partir de condiciones estructurales –ejemplo: una fuerte mayoría parlamentaria del oficialismo– en cualquiera de las variables, pero según se desarrollen los acontecimientos la naturaleza de la relación puede adoptar matices e inclusive ubicarse en una variable diferente, aún cuando se mantengan las condiciones estructurales. Es así como una relación identificada como Ejecutivo sobre el Legislativo, o inclusive del Legislativo sobre el Ejecutivo, puede transformarse en un equilibrio entre poderes, lo cual significa en los sistemas presidencialistas una situación de entrabamiento entre ambos poderes constitucionales.

(B) *Escaños alcanzados por la fracción oficialista –Ejecutivo–*

La capacidad en el proceso de toma de decisión del Ejecutivo en la esfera parlamentaria se encuentra directamente relacionada con la cantidad de curules obtenidas por su partido. El contar con una fracción oficialista que signifique una mayoría simple –o en el mejor de los escenarios, una mayoría calificada–, le asegura al Ejecutivo una relación más sostenible en la aprobación de sus iniciativas de ley. Chasquetti (pp. 328-329) señala como mayoría

legislativa del Ejecutivo el control de al menos el 45 por ciento de las bancadas legislativas, pero reconoce que el presidencialismo tiende a mejorar su desempeño cuando el presidente cuenta con un contingente legislativo mayoritario.

La superación de la barrera del 45 por ciento coloca al presidente en una situación beneficiosa para el ejercicio gubernativo, pues de esa forma queda en condiciones de acceder a la mayoría absoluta del Parlamento mediante el acuerdo con uno o varios socios menores.

Mainwaring y Soberg (2002, p. 15) indican que la situación de un presidencialismo de minoría permanente conduce fácilmente a la parálisis en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, más aún cuando existe un calendario electoral fijo en el sistema presidencialista que imposibilita la construcción de una mayoría parlamentaria para el Ejecutivo, o en su defecto la constitución de una mayoría parlamentaria de oposición. En este último escenario, implicaría para el Ejecutivo una gestión tendiente a realizar reformas o promover políticas públicas que puedan generar un conflicto o rechazo parlamentario.

> *"Este problema se ve exacerbado por el carácter maleable de los partidos 'atrapatodo' [catch-all parties]. Cuando los presidentes gozan de la aprobación popular, son apoyados por políticos de todos los colores, pero cuando pierden el favor del público suelen tener dificultades para retener el apoyo legislativo. En consecuencia, los presidentes encuentran problemas para formular e implementar políticas en tiempos difíciles, y se ven forzados a gobernar en forma ad hoc y a eludir a las instituciones democráticas, en especial al Congreso y a los partidos".* **(Mainwaring & Soberg 2002, p. 15)**

Esta situación se daría independientemente de que el Ejecutivo cuente o no con amplios poderes formales –derivados de las potestades constitucionales–, siendo entonces los poderes derivados de la práctica de la institucionalidad informal los que vienen a marcar también el tipo de relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.

La variable *escaños alcanzados por la fracción oficialista –Ejecutivo–* se traduce en dos categorizaciones:

B.1 *Ejecutivo con mayoría parlamentaria*
B.2 *Ejecutivo sin mayoría parlamentaria*

Se ha de agregar que en el sistema presidencialista costarricense las fracciones legislativas pueden o no votar en bloque, y aún cuando la decisión puede ser consensuada a lo interno de una determinada bancada, quien ejerce la potestad legislativa puede o no cambiar su escogencia en el recinto parlamentario. La historia legislativa costarricense posee múltiples experiencias en las cuales tanto legisladores del oficialismo como de la oposición han emitido su criterio en contra de los acuerdos de sus respectivas bancadas e incluso del partido político al que pertenecen.

(C) *Liderazgo en la construcción de la agenda*

Tanto la Constitución Política, en sus artículos 116, 118, 123 y 140 incisos 5 y 14, como en el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa en su artículo 113, se tipifican las potestades para la iniciativa de la ley, así como los procesos de convocatoria para los períodos de sesiones ordinarias y extraordinarias. Ambos tienen una duración de seis meses. Las sesiones ordinarias se realizan en dos fases: del 1° de mayo al 31 de julio y del 1° de septiembre al 30 de noviembre. Para las sesiones extraordinarias también se contemplan dos fases: durante el mes de agosto y el período comprendido entre el 1° de diciembre y el 30 de abril.

Durante el período de sesiones ordinarias el Legislativo tiene la potestad en la construcción y la agenda parlamentaria, los ministros de Gobierno y un cinco por ciento de la ciudadanía a través del referéndum; mientras que en los períodos de sesiones extraordinarias el Congreso analiza y discute sólo aquellas iniciativas sometidas a consideración por manifestación expresa del Ejecutivo. En el sistema presidencialista costarricense tanto el Ejecutivo como el Legislativo poseen las capacidades y potestades para ejercer un liderazgo en la definición de la agenda parlamentaria.

En la práctica, empero, el Ejecutivo puede rescatar iniciativas de su fracción o de otras fracciones en el período de sesiones extraordinarias e impulsar proyectos estratégicos en las sesiones ordinarias a través de su fracción legislativa. Si cuenta con una adecuada mayoría, o tiene el apoyo de otras fracciones legislativas, puede introducir en la agenda de sesiones ordinarias mociones de alteración de la agenda para priorizar u obstaculizar aquellas iniciativas que le sean estratégicas.

Esta dinámica también puede ocurrir de forma adversa; es decir, por parte de las fracciones de oposición para frenar aquellas iniciativas contrarias a los intereses de la fracción oficialista o del Ejecutivo. Ello exige un comportamiento casi monolítico por parte de la oposición para asegurar los votos requeridos.

Por lo tanto y a pesar de que la variable *liderazgo en la construcción de la agenda* podría ser comprendida si se ejerce por el Ejecutivo o por el Legislativo, es fundamental hacer una distinción a lo interno de esta última categoría:

C.1 *Ejecutivo*
C.2 *Legislativo*
C.2.1. *Fracción de gobierno*
C.2.2. *Fracción de oposición*
C.2.3. *Fracciones mixtas*

(D) *Liderazgo en el proceso de negociación*

Con independencia de la naturaleza del liderazgo en la construcción de la agenda, se requiere abordar la variable *liderazgo en el proceso de la negociación*.

En el sistema presidencialista costarricense las iniciativas de ley pueden mantenerse en la corriente legislativa por períodos que trascienden incluso los mandatos constitucionales. Por ejemplo, una iniciativa presentada por la oposición es en ocasiones rescatada por el gobierno entrante, independientemente del partido que sea. Igual sucede con aquellas discusiones que requieren de segundo y tercer debate en legislaturas diferentes, cuando el proceso electoral se encuentra inmerso en ellas.

También existen iniciativas de ley que independientemente de cuáles actores las han presentado, responden a un interés para reformarlas, mejorarlas, aprobarlas o rechazarlas por otras fracciones legislativas, de forma tal que se ejerce un liderazgo parlamentario en promover negociaciones tendientes hacia una u otra dirección.

El Ejecutivo impulsa las negociaciones requeridas, sea por parte de su fracción oficialista, específicamente del jefe de fracción designado o los legisladores que aceptan la responsabilidad, o a través de la intervención directa de sus ministros u asesores presidenciales en el proceso de negociación y decisión parlamentaria.

A pesar de que en un proceso determinado son varias las partes que participan en la construcción de los acuerdos o no acuerdos, existen actores que conllevan el liderazgo del proceso. Por lo general, el mismo recae en la parte más interesada en lograr la identificación de una fórmula de negociación que faculte superar el conflicto o entrabamiento legislativo para la adopción de las decisiones.

Es factible que, a pesar de un fuerte ejercicio de liderazgo en la conducción de las negociaciones –sea por el Ejecutivo, su fracción de gobierno o inclusive por la oposición– no se logre obtener los resultados deseados o esperados, puesto que estos procesos se encuentran condicionados a muchos factores, caso del tiempo oportuno, las presiones de diversos grupos de interés, un cambio abrupto en el entorno nacional, la capacidad de los jefes de fracción o negociadores en sostener los acuerdos adoptados, entre muchos otros aspectos endógenos y exógenos.

Para efectos de la presente investigación la variable liderazgo en el proceso de negociación se concibe a partir de tres categorías:

D.1 *Ejecutivo*
D.2 *Fracción de Gobierno*
D.3 *Fracción de Oposición*

(E) *Tipos de coaliciones*

La variable *tipo de coaliciones* se encuentra fuertemente relacionada a todas las variables anteriores y agrega el componente vital para entender la lógica de las relaciones entre el Ejecutivo y el Parlamento, como a las interacciones que surgen propiamente entre las bancadas legislativas.

Mainwaring y Soberg (2002, p. 45) son enfáticos al señalar que la independencia legislativa puede alentar la construcción de coaliciones amplias porque ni siquiera un presidente mayoritario tiene la garantía de un apoyo sin reservas por parte de sus partidarios en el Congreso. En los casos en que el Ejecutivo cuenta con las mayorías necesarias para la aprobación de sus proyectos de ley, la oposición legislativa tiende a potencializar sus recursos de obstrucción para abrir un espacio de debate y contribuir a la incorporación de reformas a las iniciativas en cuestión.

> *"(...) allí donde los presidentes gozan de un apoyo sustancial en la asamblea, la oposición legislativa a las iniciativas del Legislativo puede promover la construcción de consensos y puede evitar que sean aprobadas leyes mal concebidas con el único propósito de prevenir una crisis de confianza".* **(Mainwaring & Soberg 2002, p. 45)**

Lijphart (1991, p.59-79) hace mención a la necesidad de que el Ejecutivo pueda disfrutar de la confianza de una mayoría parlamentaria, algo fundamental en los sistemas parlamentarios. El autor expone cinco tipos de coalición tendientes a construir mayorías legislativas, a pesar que dicha reflexión se sustenta sobre las realidades propias de los sistemas parlamentarios; dos de estos tipos demuestran tener una fuerte relevancia para los sistemas presidencialistas caracterizados por un multipartidismo parlamentario, sea para lograr coaliciones de carácter coyuntural –sobre una iniciativa específica de ley–, o bien para acuerdos más estructurales o sostenibles –el desarrollo de una determinada agenda parlamentaria–.

Es así como Lijphart (1991, pp. 62-63) introduce los conceptos de coaliciones de mínima heterogeneidad –MH– y las coaliciones ganadoras mínimamente afines –GMA–. La primera establece la plausible suposición de que es más sencillo formar y mantener coaliciones entre partidos con similares preferencias políticas que entre partidos muy distanciados en este aspecto. El segundo tipo hace suponer que se formarán coaliciones afines; integradas por partidos vecinos en el espectro político, y desligadas de socios innecesarios.[319]

Estas teorías están basadas en supuestos discrepantes y, por tanto, predicen con frecuencia distintos resultados, pero tanto la teoría de coaliciones de mínima heterogeneidad como la de las coaliciones ganadoras mínimamente afines, proporcionan una predicción con buenos resultados, siendo entonces la conclusión general que las teorías que mejor funcionan son las basadas en las preferencias políticas de los partidos.

> *"La conclusión final de De Swaan es que la teoría de las coaliciones afines estrictamente mayoritarias se mantiene en tiempos de normalidad, y que la tendencia a formar coaliciones de mínima heterogeneidad desaparece en tiempos de crisis; pero la tendencia a formar coaliciones afines permanece en todo momento".* **(Lijphart 1991, p. 70)**

[319] La presunción subyacente a esta teoría es que los partidos tratarán de coaligarse con sus inmediatos vecinos, y que otros partidos adyacentes se irán sumando hasta que llegue a formarse una coalición mayoritaria.

Esto significa que existe una tendencia a formar coaliciones afines, pero su tamaño varía en gran medida por la normalidad o no de las condiciones, lo cual se define a partir de los prototipos concretos que en coaliciones de distinto tamaño se dan en un sistema político determinado. Las condiciones que permiten demostrar la viabilidad de estas dos teorías sobre coaliciones se sustentan en que no se circunscriben específicamente a la dimensión y el número de partidos, como en los siguientes criterios: (Lijphart 1991, pp. 65-67)

- Las opciones políticas de los partidos no pueden ser ignoradas, lo cual significa que los partidos no son puros optimizadores de poder. Es en este sentido que la colaboración con otros partidos afines puede estar enraizada en hacer progresar una determinada política pública.
- Una cuestión importante para evaluar las teorías de coalición consiste en cómo definir la pertinencia a las coaliciones; se puede promover por ejemplo el apoyo de una determinada bancada de oposición para que la fracción oficialista obtenga los puestos del Directorio legislativo a cambio de una agenda de consenso, esto sin pretender formar parte del mismo, lo cual exime a la oposición de las responsabilidades de la buena o mala gestión.[320]
- En la coalición puede involucrarse a más partidos como un seguro contra defecciones y una garantía para la construcción de una amplia mayoría legislativa; si los promotores de la coalición desconocen qué peso añade un determinado participante y su nivel de disciplina parlamentaria, entonces debe esperarse a promover algo más que una coalición estrictamente mayoritaria.
- El Ejecutivo puede carecer de una adecuada mayoría parlamentaria, pero logra articular mayorías parlamentarias cambiantes que presten su apoyo en los diversos momentos del trámite legislativo.

A pesar de la necesidad de fomentar una coalición para darle sostenibilidad a un proceso, es factible prescindir de esta opción a partir de cambios en el entorno parlamentario[321]. El sistema presidencialista costarricense se ha caracterizado porque, durante varios mandatos constitucionales, sólo requirió de la construcción de coaliciones para aquellas iniciativas de ley que por la Constitución Política y por el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa requerían de mayoría calificada.

Conforme el Parlamento ha venido expresando un mayor fraccionamiento interno, el Ejecutivo ha tenido que abrirse a mayores procesos de negociación y, por ende, a la construcción de coaliciones para la sostenibilidad de sus intereses[322]. Asimismo, las

---

[320] *"Los partidos de apoyo violan la presunción de que los partidos están interesados primordialmente en conseguir una participación en el poder (...). En lugar de ello, la compensación habitual para los partidos de apoyo es influir en la política de gobierno, demostrando así de nuevo las consideraciones políticas en la formación de coaliciones".* **(Lijphart 1991, p. 66)**

[321] Un ejemplo hipotético: el Ejecutivo se encuentra interesado en la aprobación de una determinada iniciativa y cuenta con una mayoría parlamentaria; existe poca fragmentación en el Congreso, pero amplios conflictos a lo interno de las bancadas de oposición. Los procesos de negociación entre los jefes de fracción han sido precarios, y el quórum logrado para abrir y mantener las sesiones destaca por una escasa asistencia de los legisladores de oposición. Estos aspectos, manejados estratégicamente, podrían darle una relativa ventaja al Ejecutivo, ya sea para someter el asunto a votación o para romper el quórum y ganar tiempo en la construcción de consensos.

[322] Ver Tabla N° 2, p. 44

fracciones de oposición han tomando mayor relevancia puesto que en su conjunto son capaces de incidir en el freno de las iniciativas. La variable *tipo de coaliciones*, requiere ser entendida para efectos del sistema presidencialista costarricense, a partir de la composición partidaria fomentada, que se refleja a través de tres categorías:

E.1 *Sin coaliciones*
E.2 *Coaliciones bipartidistas*
E.2.1 *Coaliciones Ganadoras Mínimamente Afines* **(GMA)**
E.2.2 *Coaliciones de Mínima Heterogeneidad* **(MH)**
E.3 *Coaliciones multipartidistas*
E.3.1 *Coaliciones Ganadoras Mínimamente Afines* **(GMA)**
E.3.2 *Coaliciones de Mínima Heterogeneidad* **(MH)**

II. *Interacción entre las variables y sus categorías analíticas*

Las relaciones entre el Ejecutivo y el Poder Legislativo en el sistema presidencialista costarricense pueden adoptar una serie de dimensiones complejas que van desde una total colaboración hasta la absoluta contradicción. Ambos casos requieren de la negociación como medio para la obtención de acuerdos o para reafirmar la escasa voluntad política para llegar a estos. En la fórmula de conceptos típico-ideales, se pueden identificar múltiples casos que expresan, en mayor o menor nivel, las relaciones conflictivas entre ambos poderes constitucionales y los procesos de negociación y decisión derivados.

De la combinación de categorías y variables consignadas se pueden obtener 360 posibilidades de tipos de relaciones específicas entre el Ejecutivo y el Legislativo. Por lo tanto, es necesario integrar varios tipos en secciones analíticas; es así como en Palermo (2001) y Lijphart (1997) se identifican aportes que ofrecen un marco ordenador en la combinación de las categorías y variables aplicadas. Palermo (2001, pp. 127-157) expone cuatro tipos interpretativos partiendo de dinámicas que oscilan entre la existencia de conflictos estructurales y aquellas con niveles conflictivos superables a partir de procesos de cooperación y negociación.

Se interpreta como conflictiva la combinación de una serie de rasgos institucionales básicos, que se traducirían en ingobernabilidad, entendida como extrema dificultad para la producción de decisiones y cambios (Palermo 2001, p. 128). Esta perspectiva de interpretación parte de la concepción del Ejecutivo como pivote de interacción en el sistema político y de la disciplina parlamentaria existente en el Congreso, que en sumatoria puede generar los siguientes tipos de relación: disperso ingobernable, concentrado ingobernable, concentrado gobernable y disperso gobernable.

(a) *Disperso ingobernable:*

> Esta perspectiva analítica se constituye por un conjunto de factores institucionales que se refuerzan entre sí, para dispersar todavía más el poder en un sistema

político fragmentado. Habría un consociativismo exagerado del sistema político, porque éste combina su alta fragmentación partidaria con baja disciplina de los partidos en la arena parlamentaria, produciendo un sistema más propenso al veto y la obstrucción que a la toma de decisiones. (Palermo 2001, pp. 129-135)

El autor parte de que en los sistemas presidencialistas no existen mecanismos formales que permitan afianzar de modo eficaz acuerdos de coalición, tales como el carácter colegiado del gabinete y la moción de censura al gobierno presentes en el parlamentarismo, por lo cual las coaliciones formadas en una matriz presidencialista tienden a ser más inestables y a focalizarse más en procesos de negociación específicos. Es bajo esta lógica que la construcción de una coalición es imperativa para resolver el entrabamiento del sistema en lo inmediato, pero no resuelve el problema estructural, por lo cual mantiene y reproduce el conflicto según las tensiones del sistema.

Destaca además porque el Ejecutivo, utilizando los recursos típicos del parlamentarismo, busca crear una coalición gubernamental con la expectativa de que procediendo de esta manera se establecerá una relación de cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Aunque la fracción de gobierno y legisladores de oposición integren la misma coalición, los objetivos electorales específicos de cada partido tenderán a influir en el inmediato o largo plazo en sus posiciones y estrategias, afectando la sostenibilidad de la coalición.

(b) *Concentrado ingobernable*

Prevalece la pauta conflictiva en la interacción de poderes, exactamente sobre la base de los mismos rasgos institucionales y de morfología partidaria identificada en el tipo anterior. (Palermo 2001, pp. 135-137)

El Ejecutivo consigue concentrar el poder, sea por contar con una fuerte fracción de gobierno o por un apoyo estratégico. En ambos casos el ejercicio de poder busca principalmente el excluir del proceso decisorio a los demás actores parlamentarios.

Los actores excluidos entran en una dinámica confrontativa hacia el Ejecutivo, matizada por el choque, la obstrucción y el ejercicio de todos aquellos recursos de poder que coadyuven a la no toma de decisiones[323]. Minan las posibilidades de construir acuerdos o generar procesos de negociación caracterizados por constantes posicionamientos y por una alta desconfianza entre las partes.

El elemento central de esta perspectiva de interpretación es exclusión de actores parlamentarios en el proceso decisorio por parte del Ejecutivo, lo cual es factible a partir

[323] Un ejemplo de este tipo de recursos de poder negativo o poder para la no toma de decisiones en el sistema presidencialista costarricense sería el rompimiento del quórum, con lo cual se suspenden las sesiones legislativas y por ende se imposibilita someter un determinado asunto a votación o dejarlo ratificado con la aprobación de la respectiva acta legislativa.

de los fuertes poderes legislativos y administrativos con que cuenta, así como a bajas restricciones institucionales que le sean impuestas. Una oposición beligerante y consolidada puede ampliar el nivel de restricciones institucionales y generar un fuerte entrabamiento del Legislativo.

(c) *Concentrado gobernable*

> Parte de la capacidad del sistema por generar concentración de poder sobre una base esencialmente institucional, a partir de las herramientas con que el Ejecutivo cuente para tomar decisiones efectivas y forzar la cooperación del Parlamento. (Palermo 2001, pp. 138-141)
>
> Aún cuando existen múltiples variaciones de los poderes legislativos del Ejecutivo en los sistemas presidencialistas –que afectan la estructura de incentivos presidenciales, propios de cada sistema–, se ha de considerar el ejercicio específico de estos poderes ya que vienen a determinar el nivel de poder del Ejecutivo sobre la agenda legislativa[324], lo cual implica capacidad de influencia directa en el trabajo parlamentario, reduciendo los efectos del principio de separación de poderes e inducir a los legisladores a la cooperación. En esta perspectiva, el Ejecutivo puede contar con una fuerte capacidad de iniciativa autónoma y una importante pasividad del Congreso frente a sus propuestas.

(d) *Disperso gobernable*

> Parte de una dispersión del poder decisorio ante una pluralidad de actores legislativos, caracterizados por una sólida y fuerte disciplina. Tanto el Ejecutivo como el Legislativo poseen una amplia conciencia de la mutua dependencia para la construcción de las decisiones y, por ende, la negociación constituye la vía para la construcción de acuerdos. (Palermo 2001, pp. 141-153)
>
> Destaca porque el Ejecutivo negocia de forma directa o a través de su fracción de gobierno sus iniciativas, pero no en un marco de exclusión ni de sometimiento, sino de negociación, a partir de una base de sustentación promovida por una coalición partidaria – parlamentaria, y cuya emisión de acuerdos recoge reacciones de los intereses expresados dentro de esa coalición, por lo cual los ajustes hechos por el Ejecutivo evitan la eventual obstrucción parlamentaria y la escalada del conflicto.

Estos cuatro tipos de interpretación analítica aplicados en la construcción de la tipología de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo permite agrupar las diversas interacciones que se gestan entre las variables y categorías analizadas y clasificadas en tres grandes grupos a lo interno de aquellas relaciones del Ejecutivo sobre el Legislativo, del Legislativo sobre el Ejecutivo y del equilibrio entre ambos poderes.

---

[324] Entendiéndose como la capacidad de determinar qué propuestas, y cuándo, considerará el Congreso. (Palermo 2001, p. 139)

Como resultado se obtiene que las relaciones gestadas por un equilibrio entre ambos poderes se caracterizan por lo que Palermo identifica como una gestión: dispersa ingobernable y concentrada ingobernable.

En el caso de las relaciones del Legislativo sobre el Ejecutivo, se estaría ante las perspectivas de dispersa gobernable y concentrada gobernable. En las relaciones del Ejecutivo sobre el Legislativo, se estaría ante una gestión dispersa gobernable y concentrada gobernable. Dadas las similitudes entre los dos casos, se encuentra en Lijphart (1997, pp. 147-166) el apoyo para introducir un criterio adicional y establecer una diferencia sustancial en ambos casos.

Aunque la discusión parte de establecer las diferencias sustanciales entre la democracia mayoritaria y la democracia consensuada, relacionando que las primeras responden más a la lógica de los sistemas presidencialistas, mientras las segundas a una dinámica más a fin al compartir, limitar y dispersas el poder, propia de los sistemas parlamentario. En ese sentido, el autor identifica ocho características, las cuales se agrupan en dos dimensiones y de las cuales se traen como apoyo las tres primeras[325]: (Lijphart 1997, p. 155)

Dimensión partido – ejecutivo

1. Gobierno de un solo partido frente a amplias coaliciones
2. Dominio del Ejecutivo frente a un equilibrio entre ejecutivo y legislativo
3. Sistemas bipartido frente a sistemas multipartido

Lijphart indica que en cada uno de los ocho elementos en esta lista, la característica mayoritaria se cita de primero, y la consensual correspondiente va en segundo lugar. Es así como el factor mayoritario estaría dado por una adaptación a la perspectiva de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo por un Gobierno de un solo partido que posee la composición absoluta del Directorio legislativo y que faculta el dominio del Ejecutivo sobre el Legislativo ante un sistema bipartidista, caracterizado por un bajo nivel de fragmentación parlamentaria, el cual puede significar la existencia de diversos partidos políticos, pero sólo dos centros de poder, siendo uno de ellos la fracción de gobierno.

La interpretación del factor consensual respondería a un Gobierno de un solo partido que se encuentra ante un espectro parlamentario que necesita promover coaliciones para obtener

---

[325] El resto de las características son: (Lijphart 1997, p. 155)

Dimensión partido – ejecutivo

4. Sistema de partidos unidimensionales frente a multidimensionales.
5. Elecciones con pluralidad frente a representación proporcional.

Dimensión federal – unitaria

6. Gobierno unitario y centralizado frente a gobierno federal y descentralizado.
7. Legislaturas unicamerales frente a un bicameralismo fuerte.
8. Constituciones no escritas frente a constituciones escritas y rígidas.

en su totalidad o parcialidad los puestos estratégicos del Directorio legislativo. Como consecuencia de esta composición multipartidista, se crea un equilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo, partiendo de la potestad real del segundo para impulsar y consolidar una agenda legislativa que trascienda más allá de los intereses propios del Ejecutivo.

Los factores mayoritarios y consensuales encontrados en Lijphart (1997) y adaptados a los términos de Palermo (2001), permiten encontrar una diferencia notoria entre los casos: Ejecutivo sobre el Legislativo, y Legislativo sobre el Ejecutivo.

Para el primero, los tipos concentrado gobernable y disperso gobernable responden a criterios de una dinámica mayoritaria, mientras para el segundo, ambos tipos corresponden a una relación consensual.

Tanto en las relaciones de dominio del Ejecutivo como del Legislativo, los procesos pueden traducirse en un equilibrio de poderes llevando así a un entrabamiento del sistema y por consiguiente a situaciones que Palermo identifica como concentrado ingobernable o disperso ingobernable.

III. Aplicación de las variables y categorías analíticas a los casos de estudio

El análisis de los casos estudiados contribuye a la identificación de las atenuaciones propias de las relaciones entre ambos poderes, derivadas de la combinación entre: **(a)** fragmentación y dispersión, **(b)** disciplina, **(c)** cohesión, **(d)** descripción y manejo reglamentario –formal e informal–, y **(e)** construcción de coaliciones parlamentarias. Estos aspectos permiten abordar de forma transversal una serie de interrogantes: *¿Cómo se desarrollaron los procesos de negociación para la construcción de decisiones legislativas? ¿Cuáles fueron las relaciones entre la institucionalidad formal e informal de estos procesos? ¿Cuál fue el liderazgo y disciplina parlamentaria de las diversas bancadas en los procesos de negociación y decisión con el Ejecutivo? ¿Qué tipo de coaliciones se construyeron en las negociaciones y decisiones entre el Ejecutivo y Legislativo?*

Se desprende del estudio que los partidos políticos con representación parlamentaria en el sistema presidencialista costarricense no poseen un fuerte arraigo del concepto y del valor de la disciplina parlamentaria. Entre períodos constitucionales, las bancadas de un mismo partido pueden ser fuertemente disciplinadas y cohesionados o indisciplinadas y poco cohesionadas, dependiendo de una serie de condiciones, entre ellas:

(a) el entorno parlamentario;
(b) las relaciones de poder intra e interpartidarias;
(c) la agenda parlamentaria, sean las posiciones adoptadas sobre ella como la influencia de otros asuntos de la misma agenda sobre un punto en discusión;

(d) la influencia de personalidades partidarias –no necesariamente la directiva de los partidos políticos– ;
(e) la presión de la oposición extraparlamentaria y de los medios de comunicación;
(f) el calendario electoral; y
(g) el cálculo de intereses particulares del legislador en la construcción de su carrera política.

Entre las principales relaciones de poder que condicionan los recursos institucionales y los factores predominantes identificados por cada caso de estudio, según las variables y categorías analíticas esbozadas destacan:

(a) *Elección del Directorio legislativo –EDL–*

La elección del Directorio legislativo dada en la segunda legislatura del período constitucional 2002-2006, constituye un caso de gobierno dividido en una situación extrema, específicamente de tipo A 5. El caso se caracteriza por darse en un entorno fragmentado, ampliamente disperso, baja disciplina y cohesión parlamentaria, tanto en la fracción de gobierno como en las bancadas de oposición.

Durante este período constitucional, el Ejecutivo posee una bancada parlamentaria con 19 escaños, por lo cual la oposición parlamentaria en su conjunto es de 38 escaños, lo que le permite tener capacidad de articular una coalición que puede aprobar reformas constitucionales sin el apoyo de la fracción oficialista o del Ejecutivo.

A diferencia de los casos de gobierno dividido del tipo A 1 analizados en esta investigación, en el tipo A 5 el Ejecutivo necesita de coaliciones amplias para garantizarse una mayoría absoluta. En el caso de mayorías calificadas requiere negociar con más de una bancada de oposición[326].

El Ejecutivo experimenta gobiernos divididos en los cuales pierde el control total de los puestos del Directorio legislativo, obligándolo a la construcción de coaliciones con varias fracciones de oposición, a cambio de puestos estratégicos del directorio, excepto la presidencia de la Asamblea Legislativa, y a la conformación de apoyos a iniciativas específicas, como medidas de austeridad parlamentaria.

El ejercicio del veto informal a través de recurso del rompimiento del quórum, que había estado estrictamente en las manos de la fracción de gobierno o de la fracción de oposición, pierde peso estratégico, ya que durante el período constitucional de 2002-2006 si la fracción oficialista –PUSC– decide faltar a la sesión, la oposición parlamentaria tiene los escaños

[326] En los casos analizados del tipo A 1, el Ejecutivo podía articular una mayoría calificada tan sólo negociando con la principal fracción de oposición, pero en este caso los votos de la fracción oficialista y los eventuales de la principal fracción de oposición no eran suficientes para obtener la mayoría calificada.

suficientes para hacer quórum, lo mismo ocurría con la principal fracción de oposición –PLN–. Sólo si se hubiese dado un acuerdo entre el resto de las bancadas de oposición, éstas hubiesen tenido la capacidad de generar un rompimiento del quórum. Dicho escenario obliga tanto al Ejecutivo como a la principal fracción de oposición a crear procesos de negociación más inclusivos con el resto de la oposición parlamentaria, o bien a crear coaliciones entre sí.

Entre los principales factores predominantes en el análisis del presente caso se destaca: **(a)** el fraccionamiento parlamentario en la redefinición de las relaciones de poder: el coste de las coaliciones, **(b)** poder de disuasión o crisis de integración de la fracción oficialista, **(c)** indisciplina y falta de cohesión parlamentaria de la oposición: el coste de las coaliciones ganadoras, y **(d)** del resquebrajamiento de las bancadas al transfuguismo parlamentario.

El caso responde a un proceso de dispersión parlamentaria, generada específicamente por: **(a)** escisiones en dos de las bancadas de oposición –en el caso del Movimiento Libertario, un legislador significa la separación del 16,66 por ciento de la bancada; los seis diputados del Partido Acción Ciudadana representan el 43 por ciento de la bancada–, **(b)** insiciones en la bancada de gobierno –PUSC– y en la principal fracción de oposición –PLN–, específicamente porque en ambos casos hay dos legisladores que se mantienen en la fracción, a pesar de mantener posiciones particulares o distanciadas, **(c)** un reciente proceso de elección de las jefaturas y subjefaturas de fracción que dejan heridas internas, y **(d)** una polarización de las relaciones entre los actores –por ejemplo había resistencias de la bancada del PAC para no formar una coalición con los disidentes de su fracción y del ML a no vincularse con el PUSC–.

El nivel de fragmentación y dispersión parlamentaria evidencian el desafío de articular coaliciones entre actores con capacidades de veto formales e informales, dándose entonces a diferencia de los gobiernos divididos de tipo A 1 una sobrevaloración del valor del voto parlamentario, sea éste de oposición o de gobierno. Por ejemplo: **(a)** legisladores del partido oficialista condicionan sus votos al jefe de la fracción y al Ejecutivo a la satisfacción de demandas particulares y **(b)** aún cuando la fracción oficialista establece una coalición con PAC y momentos antes de la votación uno de los legisladores de esta agrupación emergente se retira por considerar que en el marco del acuerdo no se satisficen sus intereses particulares y sectoriales.

El proceso de negociación que se gesta en torno a la elección del Directorio legislativo para su segunda legislatura corresponde a una relación de tipo:

Disperso gobernable consensuado

> Se destaca por una relación del Legislativo sobre el Ejecutivo. El margen de acción de este último queda limitado a sus afinidades con los jefes de fracción de las distintas bancadas, en una coyuntura en que la credibilidad de la fracción oficialista es puesta a discusión por algunos legisladores.

La agenda está dada por el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa y su liderazgo se da de forma compartida por las diversas coaliciones formadas en la obtención de puestos en el Directorio legislativo. A pesar de que el Ejecutivo posee un fuerte interés en controlar los puestos estratégicos del Directorio, los legisladores oficialistas postulados también tienen sus pretensiones de alcanzar estos cargos. Según el nivel de polarización y la fortaleza de la coalición propia como adversaria, las fracciones requieren abrirse más a coaliciones de mínima heterogeneidad que ganadoras mínimamente afines, ello con el objetivo de asegurarse de la mejor manera la victoria en el proceso de elección.

(b) *Elección del Contralor General de la República –ECGR–*

El caso se desarrolla en el período constitucional de 1994-1998, en un tipo de gobierno dividido A 1 donde la principal fracción de gobierno –PLN– posee 28 escaños legislativos, por lo que requiere de sólo uno más para obtener la mayoría simple. La oposición parlamentaria está conformada por una fracción –PUSC–, con 25 escaños, y tres partidos minoritarios –una fracción con dos legisladores y dos unipersonales–.

Esta baja fragmentación y poca dispersión parlamentaria le permite al Ejecutivo y a su bancada legislativa mantener el control de los puestos del Directorio legislativo sin un acentuado ejercicio de negociación política, pues sólo le basta con mantener relaciones con algún legislador de las fracciones minoritarias, lo que le permite márgenes para transar. El mecanismo del rompimiento del quórum como medida de presión queda exclusivamente en manos de la fracción oficialista –PLN– o de la principal fracción de oposición –PUSC–.

Entre los factores predominantes en el análisis del caso destacan: **(a)** el valor estratégico de la disciplina y la cohesión de la oposición para el ejercicio del veto, **(b)** la indisciplina y falta de cohesión parlamentaria y partidaria de la fracción oficialista y, **(c)** el control de la presidencia legislativa en situaciones de crisis de relacionamiento con el Ejecutivo.

El Ejecutivo durante la elección del Contralor General de la República tiende a relacionarse con el Poder Legislativo de forma influyente, como si estuviese en una relación de gobierno unificado y con control relativo, quizás sustentado en una coalición ganadora mínima.

Aunque define abiertamente a su candidato, la votación logra ser obstruida a través de un estricto uso de los recursos formales e informales por parte de la principal fracción de oposición legislativa, posicionamiento que lo obliga a modificar sus posiciones originales.

Esta situación lleva a una división interna de la fracción oficialista que repercute en la conducción del proceso decisorio y en su resultado final. El tema trasciende con la aparición de dos grupos: "los príncipes" y el "grupo de los maiceros", los primeros con una pertenencia a la cúpula partidaria y con una mayor afinidad y cercanía al Ejecutivo y los segundos más afines a las bases partidarias y de zonas rurales.

La no presentación de diputados oficialistas durante la votación es un recurso de desestabilización y de veto en la aritmética parlamentaria. Igual ocurre con la coalición subterránea entre las fracciones de oposición parlamentaria con el legislador oficialista y el presidente de la Asamblea Legislativa.

Generada contra las posiciones del Ejecutivo, esta coalición no responde específicamente a la agenda de la oposición parlamentaria, pues el candidato electo constituye una segunda opción de las filas del oficialismo. Es decir, la coalición no permite la escogencia de un candidato proveniente de la oposición parlamentaria o de la extraparlamentaria, sino más bien de una persona cercana al Ejecutivo, si bien no era su principal candidato.

Posterior al conflicto interpartidario e intrapartidario generado por los resultados de la elección del Controlar General de la República, la fracción oficialista y el Ejecutivo tienen que lidiar sobre las acciones tomadas en dicha elección por el presidente de la Asamblea Legislativa y la necesidad de mantener el tamaño del contingente legislativo y el control político de ese puesto estratégico.

El caso de elección del Contralor General de la República tiende a ser una combinación de disperso gobernable mayoritario y en un segundo momento de tipo disperso ingobernable.

Disperso gobernable mayoritario

> Se parte de una relación del Ejecutivo sobre el Legislativo, en la cual el primero no cuenta con mayoría absoluta, pero la obtiene a través de una coalición bipartidista ganadora mínimamente afín, en un proceso cuya agenda está marcada por la dinámica propia del segundo –potestad constitucional por designar los puestos de Contralor y Subcontralor–, siendo el proceso de negociación dirigido por el Ejecutivo a través de su fracción legislativa.

Disperso ingobernable

> A través del ejercicio de recursos de poder para la no toma de decisiones por parte de la oposición legislativa, se genera un entrabamiento del Parlamento, por lo que aún cuando el Ejecutivo cuenta con puestos estratégicos en el Directorio legislativo, existe una relación de equilibrio entre ambos poderes.
>
> Dentro de esta categoría se dan dos tipos de expresiones: en un primer momento la dinámica del proceso antes de la toma de decisión, en la cual el Ejecutivo busca llegar a una fórmula que le permita desentrabar el Parlamento, y el momento específico de la toma de decisión, cuyo desenlace termina siendo lejano al esperado por el Ejecutivo y su fracción oficialista.

(a) Se caracteriza además por ser un Ejecutivo sin mayoría absoluta con la necesidad de desentrabar y adoptar decisiones por medio de una coalición bipartidista mínimamente ganadora o incluso sin necesidad de coalición, en el marco de una agenda liderada por la fracción oficialista en armonía con el Ejecutivo.

(b) El desenlace se destaca por la escogencia de candidatos que no son los impuestos por el Ejecutivo y su fracción oficialista; es una decisión alcanzada con el apoyo explícito de dos legisladores oficialistas, uno de ellos ejerciendo el cargo de presidente del Congreso, hacia una fórmula de consenso con la oposición. Adicionalmente, otro legislador del oficialismo se retira del plenario legislativo.

(c) *Ratificación del Regulador General de la República –RRGR–*

El caso se desarrolla en el período constitucional de 1998-2002, y se caracteriza por un entorno parlamentario de gobierno dividido de tipo A 1, pero a diferencia del caso ECGR, el Ejecutivo cuenta con una fracción oficialista levemente disminuida y con una mayor fragmentación parlamentaria. La bancada del gobierno –PUSC– posee 27 escaños, mientras que la principal fracción de oposición, 23.

Durante esta administración, el Ejecutivo cuenta con mayores márgenes de acción para la construcción de coaliciones ganadoras mínimas, pues la fragmentación parlamentaria no se encuentra excesivamente dispersa, habiendo tres fracciones unipersonales y una conformada por tres legisladores. Asimismo, mantiene el control total de los puestos del Directorio legislativo durante las cuatro legislaturas y la capacidad del rompimiento del quórum sigue siendo un recurso de poder en manos de la fracción de gobierno –PUSC– y de la principal bancada de oposición –PLN–.

Entre los principales factores predominantes en el análisis del presente caso destacan: **(a)** la construcción de coaliciones con toda la oposición parlamentaria, **(b)** el valor estratégico de la disciplina y cohesión de la fracción de gobierno para el ejercicio de veto hacia la oposición parlamentaria, **(c)** el control de la presidencia legislativa: el manejo habilidoso de los tiempos parlamentarios.

La ratificación del Regulador General de la República constituye un proceso de decisión parlamentaria en el cual las relaciones entre el Ejecutivo y el Poder Legislativo son puestas a prueba desde los mecanismos institucionales que regulan el modelo de pesos y contrapesos, a partir específicamente: **(a)** de la fragmentación, disciplina y cohesión parlamentaria, tanto a lo interno de la fracción de gobierno como a lo interno de las fracciones de oposición y la coalición entablada por estas, **(b)** por el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa puesto en práctica en un gobierno dividido, **(c)** lo contemplado para el proceso de elección del Regulador General de la República y la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos, según la ley orgánica de dicha institución.

Representa además el primer momento en que las fracciones de oposición parlamentarias logran articularse en una coalición contra las posiciones del Ejecutivo y su bancada legislativa. Esta coalición modifica el *status* parlamentario de la fracción de gobierno, al pasar de ser la principal fracción minoritaria –con mayor cantidad de escaños– a ser la minoritaria, pues al darse la coalición se entabla un bloque conformado por la oposición parlamentaria versus la fracción oficialista.

A pesar de la diferencia aritmética, la fracción oficialista logra invertir la desventaja en un intensivo uso de recursos de poder derivados de la institucionalidad formal: **(a)** el control de la agenda legislativa y **(b)** la conducción de las sesiones del plenario, aspectos facilitados por el control estratégico de los puestos del Directorio legislativo.

Es la potestad de interpretación reglamentaria de la presidencia legislativa y el orden por el uso de la palabra, lo que le permite al Ejecutivo dilatar los tiempos legislativos y con ello restarle viabilidad alguna a la coalición de oposición parlamentaria. A diferencia del caso ECGR, en esta situación el control disciplina del Directorio legislativo permite al Ejecutivo cumplir con sus aspiraciones, en un proceso en el cual la minoría parlamentaria logra prevalecer sus intereses y posiciones.

A partir de las variables identificadas para la fórmula conceptual típico-ideal de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, se desprende que el caso de la ratificación del Regulador General y de la Junta Directiva de la ARESEP en la Administración Rodríguez Echeverría corresponde al siguiente tipo:

Disperso Gobernable Mayoritario

> El proceso se distingue en dos fases: la dominación del Ejecutivo sobre el Parlamento a través de su fracción oficialista y el uso estratégico de los puestos en el Directorio legislativo para el control estratégico de la agenda; y en una segunda instancia, la lucha infructuosa por la autonomía de las competencias parlamentarias emprendida por las fracciones de oposición.
>
> También destaca por un fuerte liderazgo emprendido por la fracción oficialista, principalmente por el Directorio legislativo, así como por la capacidad que el tema genera para lograr una coalición de cinco de las seis fracciones de oposición en contra del Ejecutivo y su fracción legislativa.
>
> Además, refleja el uso táctico del Reglamento Interno e interpretación de la Ley de la ARESEP, el manejo habilidoso de los puestos estratégicos en el Directorio legislativo y el ejercicio del poder en la conformación de la agenda legislativa, así como aspectos básicos para la imposición de los designios del Ejecutivo y su bancada ante una mayoría parlamentaria de oposición en contra de sus pretensiones, esto sin necesidad de abrirse a un proceso de negociación pluripartidista o a recurrentes espacios de diálogo y entendimiento.

(d) *Combo ICE*

El caso se desarrolla durante el mismo gobierno dividido referido en el caso RRGR –período constitucional de 1998-2002–. A diferencia de los dos casos anteriores, donde el espacio conflictivo en las relaciones entre el Ejecutivo y el Poder Legislativo se dan en el plenario legislativo, el punto de análisis constituye el trabajo de la comisión legislativa que faculta un proceso de negociación para integrar tres iniciativas de ley en una sola, a través del proyecto "Ley para el mejoramiento de los servicios públicos de electricidad y de telecomunicaciones y de la participación del Estado", que tiempo después es señalado con vicios de procedimiento por parte de la Sala Constitucional.

Es precisamente el proceso específico durante el trabajo de la comisión legislativa que da origen al nombre por el cual es llamado por los medios de comunicación y luego por los grupos sociales como "combo ICE"[327].

Del análisis de este proceso desatacan los siguientes factores predominantes: **(a)** la aplicación del análisis de la escena y la arena parlamentaria, **(b)** del conflicto ideológico a la lucha por posiciones, **(c)** la injerencia activa del Ejecutivo en las negociaciones y decisiones parlamentarias, **(d)** la estrategia del manejo reglamentario, **(e)** disciplina y cohesión –entre el coste de decisión y el riesgo de la decisión colectivizada–, **(f)** pérdida de cohesión y ausencia de disciplina política en la principal fracción de oposición, y **(g)** el conflicto como estrategia de decisión.

Para la decodificación del entramado de intereses y posiciones dados en el "combo ICE", es de utilidad el análisis de la arena y la escena parlamentaria que sostiene Oscar Fernández (1992) para comprender las dinámicas legislativas en un nivel mutidimensional; entre el proceso de decisión propio de las comisiones y la discusión en el plenario, así como entre el conflicto intrapartidario y el interpartidario.

El análisis evidencia cómo el conflicto ideológico entre el Ejecutivo y la oposición parlamentaria tiende a dar paso a la satisfacción de demandas e intereses sectoriales sobre una iniciativa de ley. Es un proceso en el cual la jefatura y voceros de la fracción oficialista son relegados para dar espacio a los negociadores parlamentarios de alto nivel del Ejecutivo –el ministro de la Presidencia y un asesor presidencial–.

Por medio de la presión y obstrucción, la oposición parlamentaria logra insertarse de forma activa en las negociaciones políticas, con lo cual la comprensión de la viabilidad política de una decisión legislativa en su visión de proceso, permite sobreponerse a una posición en el corto plazo. Asimismo, los arreglos particulares de una estructura tradicional bipolar excluyen la participación abierta de otras fracciones de oposición, que reaccionan con la absoluta y radical oposición al proceso.

---

[327] En los inicios de la discusión es denominado como "Combo energético" y posteriormente denominado "combo ICE", resaltando así más el factor institucional en el imaginario colectivo de la sociedad costarricense.

Este caso se identifica como una relación del Ejecutivo sobre el Legislativo, en el marco de una Asamblea Legislativa cuyo Directorio legislativo en su totalidad corresponde a miembros de la fracción oficialista, teniendo el Ejecutivo influencia en la agenda y en la composición de las comisiones legislativas. Es un tipo disperso gobernable mayoritario

Disperso gobernable mayoritario

> La iniciativa, a pesar de ser retomada por un Ejecutivo que responde a un partido político que tenía ocho años de no llegar al poder, es fuertemente incluida, oxigenada y matizada.
>
> En una primera instancia el Ejecutivo pretende dirigir el proceso sin necesidad de una coalición con la principal fracción de oposición, manteniendo relaciones estrechas con una serie de legisladores de oposición minoritarios, estratégicos para la obtención de mayoría simple, más no calificada.
>
> Una de las principales diferencias que posee el presente caso es el hecho de que el Presidente designa a dos de sus principales asesores de confianza para la conducción del proceso de negociación junto con los miembros designados por la bancada oficialista, manteniendo una fuerte injerencia durante el proceso de negociación.
>
> A pesar de las constantes puntos muertos que surgen durante la negociación, el Ejecutivo logra mantener el control durante el proceso, una vez consolidada una coalición ganadora mínimamente afin con la principal fracción de oposición, asegurando la construcción de un acuerdo que goce de una mayoría calificada y con la imposibilidad de que los legisladores contrarios al acuerdo rompan el quórum, teniendo como única limitante un exceso de uso de la palabra de quienes se oponen al acuerdo consensuado entre las principales fuerzas políticas.

(e) *Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria –LSET–*

El proceso legislativo se desarrolla en una relación de gobierno dividido, siendo el mismo entorno parlamentario referido para los casos de RRGR y del "combo ICE".

Desde el análisis destacan los siguientes factores predominantes en las relaciones entre el Ejecutivo y el Poder Legislativo: **(a)** el control y tiempo de la agenda parlamentaria, **(b)** la pérdida de los momentos estratégicos o conflictos de relación entre la fracción de gobierno y el Ejecutivo, **(c)** el manejo habilidoso del reglamento legislativo por parte de los jefes de fracción, **(d)** el ejercicio del veto formal e informal, **(e)** disciplina de tendencia sobre la disciplina parlamentaria y partidaria, y **(f)** decisionismo parlamentario.

También llama la atención la volatilidad de la acción legislativa, pues la iniciativa logra ser rechazada al darse un empate entre la fracción de gobierno y una coalición de la oposición

parlamentaria, por lo que es el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa el que tipifica que bajo ese tipo de situaciones, el expediente debe ser archivado.

El estudio evidencia que el comportamiento de las relaciones entre la oposición parlamentaria y el Ejecutivo tiende a variar aún sobre un mismo tema, dependiendo de cuál es el tiempo de las sesiones, sean ordinarias o extraordinarias.

En las extraordinarias, el Ejecutivo tiene poder absoluto sobre el control de la agenda parlamentaria, creando mayores incentivos de colaboración con las fracciones de oposición minoritarias, e inclusive con legisladores de la principal fracción de oposición, sopesando aspectos de cohesión temática, sectorial o territorial sobre la disciplina parlamentaria.

Asimismo, el estudio de la discusión legislativa dada en la iniciativa "Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria" deja ver que si bien los climas electorales influyen en la construcción de decisiones parlamentarias, son específicamente los tiempos preelectorales los que más contribuyen a una mayor dispersión y generación de conflictos intrapartidarios e interpartidarios –independientemente de si se trata de una fracción de oposición o de la oficialista–. A diferencia de lo que se ha venido exponiendo teóricamente en el transcurso de esta investigación, sí es posible lograr acuerdos políticos entre el partido de gobierno y un partido de oposición con vocación de gobierno en tiempo electoral.

A partir de las variables identificadas para la fórmula conceptual típico-ideal de las relaciones entre el Ejecutivo y Legislativo, el caso del proyecto "Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria" corresponde a un tipo:

Disperso Gobernable Mayoritario

> Parte de una dispersión del poder decisorio y de la capacidad de veto formal e informal en el control y manejo de la agenda parlamentaria. El Ejecutivo tiene una amplia conciencia de la necesidad de pactar con la oposición parlamentaria, identificando como primera vía un acuerdo con los legisladores minoritarios de oposición. El énfasis en los factores externos, específicamente en el comportamiento de la principal fracción de oposición, descuida la necesidad de afianzar las relaciones intrapartidarias, dando como consecuencia directa la falta de disciplina de la propia fracción oficialista en los momentos estratégicos para lograr la aprobación de dicho expediente de ley.

Disperso Ingobernable

> Ante la erosión de la disciplina parlamentaria tanto en la fracción de gobierno como en las mismas bancadas de oposición y el incremento de una dispersión aún mayor basada principalmente por la influencia del clima preelectoral en el comportamiento parlamentario, aunado al ejercicio de actores con capacidad de veto sobre la agenda parlamentaria, la capacidad de articular consensos en la Asamblea Legislativa tiende a ser más complicada.

Condiciones coyunturales como las secuelas del "combo ICE", una agenda legislativa recargada en temas conflictivos y las presiones e intereses propios de los precandidatos electorales son aspectos que tienden a provocar la permanencia de un *status quo* por la no adopción de decisiones matizadas por el conflicto.

Esta situación contribuye a que la iniciativa N° 13.878 sea archivada con los votos de varias fracciones de la oposición, siendo posteriormente retomada por el acuerdo de dos jefes de fracción bajo el expediente N° 14.189, en un entorno de amplia resistencia por la oposición legislativa. Las negociaciones parlamentarias son coyunturales y específicas, logrando acuerdos particulares para ampliar las sesiones legislativas, rechazar o presentar mociones, pero no lo suficientemente afianzados para asegurar la votación o el rechazo de esta nueva versión de la iniciativa de ley.

Disperso Gobernable Consensuado

Constituye principalmente el momento en que hay una mayor claridad de los liderazgos políticos partidarios, reduciendo así la dispersión agregada que el clima preelectoral había generado sobre la agenda legislativa.

Estando ahora la iniciativa "Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria" inmersa absolutamente en un clima electoral, dos escenarios son visibles: **(a)** su rechazo o dilatación en la agenda legislativa hasta el próximo período constitucional o **(b)** su aprobación gracias a un acuerdo interpartidario.

Si bien los temas conflictivos de la agenda parlamentaria pueden sufrir una escalada durante el proceso electoral, como recursos para incidir sobre la opinión del electorado o incluso captar la atención de los medios de comunicación, esto es factible cuando uno de los candidatos –principalmente el de gobierno– tiene afinidad con el proyecto de ley. En otras ocasiones, dejar y relevar el tema de agenda al próximo período constitucional tiende a ser una estrategia válida para evitar la dispersión innecesaria y la atomización de conflictos. En esta ocasión los candidatos del partido en gobierno y del principal en oposición, veían como factible que sus candidaturas resultaren triunfantes el día de las elecciones.

Por tanto, identificaron como parte de sus estrategias el lograr un consenso mínimo de temas sobre la agenda parlamentaria, partiendo del supuesto de contar con alguna legislación que les facilitara el inicio de sus posibles gobiernos. Es así como luego de darse un pacto entre los candidatos presidenciales de ambos partidos políticos, estos exigen disciplina y cohesión a los legisladores de sus bancadas legislativas para aprobar los temas incluidos en esa agenda mínima de consenso, entre ellos el expediente N° 14.189. La cohesión en la fracción oficialista es absoluta, no así en la bancada del PLN.

En la *Tabla N° 32* se retoma como síntesis la clasificación por sección analítica y las posibilidades de interacción por la fase del proceso –*diagnóstico o prenegociación, momento maduro de la negociación, y la fórmula de negociación*– para cada uno de los anteriores casos analizados.

Tabla N° 32

Análisis de casos: relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el sistema presidencialista costarricense

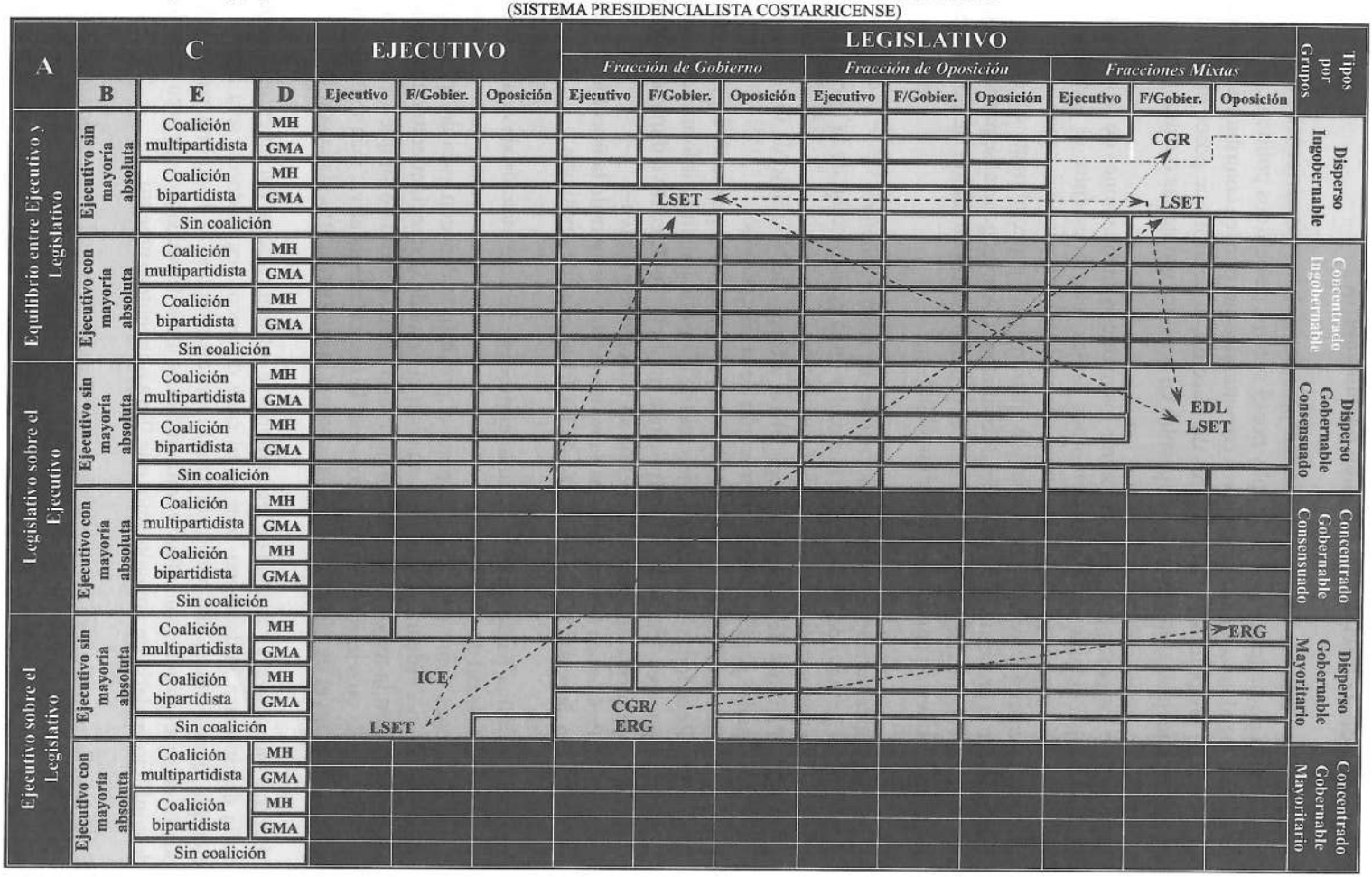
Casos	Fase del proceso parlamentario			Sección analítica de la tipología propuesta
	Diagnóstico	**Momento maduro de la negociación**	**Fórmula de negociación**	
EDL	Disperso Gobernable Consensuado	Disperso Gobernable Consensuado	Disperso ingobernable	
ECGR	Disperso Gobernable Mayoritario	Disperso Ingobernable	Disperso Gobernable Consensuado	
RRGR	Disperso Gobernable Mayoritario	Disperso Gobernable Consensuado	Disperso Gobernable Mayoritario	
Combo ICE	Disperso Gobernable Mayoritario	Disperso Ingobernable	Disperso Gobernable Consensuado	
PLSET	Disperso Gobernable Mayoritario	Disperso Ingobernable	Disperso Gobernable Consensuado	

Durante el proceso de realineamiento parlamentario al que se encuentran sometidas las relaciones entre el Ejecutivo y el Poder Legislativo, se observa una tendencia del primero y su bancada legislativa por conducir la dinámica legislativa propia de un esquema bipartidista, sin asumir las atenuaciones que el multipartidismo bipolar exige.

En el análisis del los diversos momentos maduros de negociación se ha identificado un ejercicio de la oposición parlamentaria de forma fragmentado y disperso procurando la obstrucción de la decisión legislativa como vía de presión para la negociación política.

La *Tabla N° 33 "Matriz para la tipología de: Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo"* presenta de forma comparativa cada una de las dinámicas de tensión y conflicto entre ambos poderes para los casos identificados, a partir de las variables analíticas señaladas y sus interacciones, según la evolución misma del caso.

Tabla N° 33 Matriz para la tipología de las: **RELACIONES ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y EL LEGISLATIVO**
(SISTEMA PRESIDENCIALISTA COSTARRICENSE)



IV. Grado de disciplina y cohesión parlamentaria

La disciplina parlamentaria en el sistema presidencialista costarricense se encuentra condicionada por la ingeniería electoral y por el sistema de partidos políticos. Además, el reglamento legislativo produce incentivos coyunturales que pueden contribuir a mantenerla o no, caso de las potestades de los jefes de fracción, el control que posee el presidente legislativo e incluso si la agenda se encuentra en sesiones ordinarias o extraordinarias.

El análisis de los casos permite vislumbrar los niveles y atenuaciones de la disciplina y cohesión parlamentaria en diversos entornos de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Aún queda pendiente la fórmula de abordaje comparativa, capaz de contribuir a un mayor entendimiento y aproximación instrumental, especialmente en cuanto a su vinculación en el proceso de construcción de coaliciones. A nivel general se puede identificar una serie de fenómenos relacionados con el proceso de construcción de decisiones, la disciplina y cohesión parlamentariar, entre ellos:

(a) Incapacidad de toma de decisiones de forma unilateral.
(b) Ejercicio de un liderazgo particular en la construcción de la agenda o en la conducción del proceso de negociación.
(c) Parálisis de la decisión legislativa, a través del ejercicio de los recursos de poder para la toma u obstrucción de las decisiones.
(d) Conflicto entre actores por la interpretación del reglamento legislativo.
(e) Relaciones basadas en el ejercicio de la institucionalidad informal entre ambos poderes –participación explícita o implícita del Ejecutivo durante el proceso de forma directa o a través de su fracción legislativa–.
(f) Problemas de disciplina parlamentaria, sea por parte de la fracción oficialista o de relaciones a lo interno de las fracciones de oposición.

Sobre la disciplina parlamentaria durante el proceso de construcción de coaliciones, se destaca la necesidad de identificar los niveles de obediencia o acuerdo, tanto a lo interno de las fracciones como entre éstas durante el proceso de decisión –sea de aprobación u obstaculización–. Además se requiere analizar el nivel de distanciamiento de la fracción impulsadora con la mayoría legislativa necesaria –sea calificada o simple–; de forma tal que entre más votos se requieran para obtener la mayoría legislativa, más sensible será la bancada a su nivel de disciplina interna, como a la confianza articulada con las otras.

Mientras menor sea la cantidad de legisladores se estructure de un Parlamento, el impacto de la disciplina o indisciplina, aún en el caso de pocos legisladores, será mayor. Por ejemplo en una situación bipartidista o multipartidista bipolar la disciplina exacerbada en puntos de acuerdo genera una fuerte confianza en la toma de decisiones, pero en situaciones de conflicto se daría un antagonismo, que lleva a un entrabamiento.

En el caso de un multipartidismo legislativo moderado, en el cual ninguna de las fracciones posee la mayoría simple, y bajo una situación en que se requiera de esta mayoría para adoptar o frenar una decisión, la indisciplina interna o por parte de los miembros de la

coalición, puede significar un distanciamiento mayor con los votos requeridos. Esto aunado a otras posibles condiciones como distanciamiento o acercamiento ideológico, cálculos políticos, entre otros aspectos, puede implicar una incapacidad para captar los nuevos votos necesarios, más aún si: **(a)** las demás fracciones tienden a ser disciplinadas, **(b)** no existen fracciones unipersonales, **(c)** la composición parlamentaria tiende a generar una estructura de poder multipolar, o bien, **(d)** si la iniciativa es promovida exclusivamente por la fracción oficialista.

Es así como se propone la aplicación para cada caso de estudio el análisis de:

- *El grado de cohesión parlamentaria*, por medio del cual se cuantifica el nivel de disciplina interna de las fracciones legislativas.

- *El grado de necesidad de coalición parlamentaria*, a través del cual se cuantifica según el tamaño de la fracción el nivel de necesidad de coalición para obtener una mayoría legislativa –sea calificada o absoluta–.

- *El grado de cohesión de coalición parlamentaria*, a través del cual se cuantifica el nivel de disciplina parlamentaria entre bancadas que han formado una coalición para obtener una determinada mayoría legislativa, sea calificada o absoluta.

Grado de disciplina parlamentaria:

El índice se calcula al obtener la relación entre los votos obtenidos por una fracción y sus legisladores. Los votos pueden ser a favor o en contra, por ello se identifica como línea de fracción el curso de decisión que cuenta con el aval del 50 por ciento más 1.

La indisciplina parlamentaria estaría entonces dada por situaciones de voto independiente –o voto separado–; en blanco o nulo; abstencionismo e incluso ausencia durante la elección, sea de forma premeditada o no. Esto por cuanto, a final de cuentas, durante el proceso de votación cada una de estas expresiones viene a restarle poder de decisión a la fracción.

Para tales efectos se construye la siguiente fórmula:

$$Dp = \frac{1}{\left[\frac{FL}{}\right]}$$

$$Dp = 1$$

Donde **FL** *es el tamaño de la fracción legislativa y* **VFL** *son los votos obtenidos por los legisladores de dicha fracción.*

Si en una fracción de "x" legisladores, obtiene la misma cantidad de votos de sus parlamentarios, sea a favor o en contra de un asunto, el nivel de disciplina parlamentaria será siempre de 1. Por lo contrario, entre más legisladores se desprendan de la decisión del 50% + 1, menor será el grado de disciplina parlamentaria, distanciándose de 1.

ii) Grado de necesidad de coalición parlamentaria

El índice permite comprender a partir del tamaño de la fracción, el nivel de necesidad de coalición para obtener una mayoría legislativa, indistintamente de que sea calificada o absoluta, y se aplica a fracciones que no cuentan con los votos necesarios para una determinada mayoría parlamentaria y mide el nivel de distanciamiento entre la composición de la fracción y los votos requeridos.

$$Nc = \frac{M_{LR} - (\sum F_i)}{M_{LR}}$$

Donde **MLR**, *representa la mayoría legislativa requerida, sea calificada o absoluta,* **"Fi** *es la cantidad de votos que posee la fracción impulsadora.*

Cuando el resultado obtenido de la operación es cero, significa inexistencia de necesidad de coalición. El valor más alto que se puede obtener es uno, lo cual implica que en un determinado asunto se carece por completo del apoyo de los legisladores.

El resultado negativo implica que ante una determinada iniciativa, sea para la toma o no de la decisión, la fracción o coalición cuenta con un apoyo legislativo que supera la mayoría legislativa requerida.

El grado de necesidad de coalición se calcula tanto para una fracción que cuenta exclusivamente con los votos de su bancada, como si contempla el apoyo de otras bancadas o legisladores particulares.

iii) Grado de cohesión de coalición parlamentaria

Ayuda a identificar el nivel de cohesión a lo interno de una determinada coalición, según los resultados de una elección parlamentaria; es decir, el nivel de disciplina parlamentaria expresada entre fracciones durante el proceso de toma de decisiones en el plenario.

La toma de decisión de una coalición puede ir hacia la construcción de mayorías legislativas –calificadas o absolutas– para aprobar o rechazar un asunto; así como el obtener un respaldo legislativo significativo para obstaculizar las discusiones e incluso la votación misma; o bien para realizar una injerencia importante en otros asuntos de la agenda legislativa que le sirvan como mecanismos de presión hacia la fracción oficialista y al Ejecutivo, para abrir procesos de negociación.

Para tales efectos se construye la siguiente fórmula:

$$Cc = \frac{1}{\left[\frac{Fi}{}\right] \cdot \left[\frac{\Sigma Vp}{}\right]} \qquad Cc = 1$$

Donde **Fi** *es el contingente legislativo impulsador de la coalición,* **Vi** *corresponde a los votos obtenidos por esa misma bancada,* **ÓVp** *representa los votos pactados y* **ÓVp** *los votos obtenidos; siendo* **Cc = 1**.

Cuando **Cc** es igual a 1 significa que la coalición promovida por la fracción impulsadora es disciplinada, en cuanto tanto los legisladores de esa bancada como aquellos que pactaron con esta, llevaron a cabalidad las decisiones acordadas. Independientemente del caso, si la coalición estaba destinada para construir una mayoría legislativa –sea para aprobar o rechazar–, o para implementar una acción tendiente a obstaculizar la toma de decisión –por ejemplo, el levantar el quórum, modificar la agenda legislativa, entre otras–.

Si por lo contrario, el resultado es menor a 1, implica que legisladores de la fracción impulsadora o quienes negociaron con ella en el proceso de la decisión o implementación de la acción, se apartaron del criterio establecido. Si el resultado tiende a ser superior a 1 significa que durante el proceso de decisión o implementación de la acción contó con el aval de otros legisladores que no se encontraban adheridos a ella, pero que optaron por unirse a la misma.

Aplicación de las fórmulas a los casos de estudio

La disciplina como concepto aplicado del quehacer parlamentario se ha identificado en tres niveles básicos:

(a) disciplina partidaria, referida a la obediencia hacia las cúpulas partidarias,
(b) disciplina parlamentaria, referida a la obediencia de las decisiones adoptadas por la fracción en su conjunto, y
(c) disciplina de tendencia, referida hacia la vinculación con un determinado subgrupo político a lo interno del partido o bien a la figura de un líder determinado que no necesariamente ocupa un puesto en la cúpula partidarias –por ejemplo expresidentes de la República–.

El valor analítico de la disciplina y cohesión parlamentaria se destaca en sistemas presidencialistas bajo esquemas de gobierno dividido, especialmente en los tipos A 1, A 2, A 3 e incluso A 4, situaciones en las cuales en principio el Ejecutivo se ve obligado a

concretar su agenda política a través de las coaliciones –y dadas las condiciones de una fragmentación moderada–, principalmente de carácter coyuntural.

En situaciones de gobierno dividido A 5 y A 6, el Ejecutivo sólo podrá obtener una estabilidad relativa en la medida que concretice coaliciones legislativas más de carácter estructural, acercándose así al concepto de cohabitación propio de los sistemas semiparlamentarios y parlamentarios.

Cuatro de los casos analizados responden a gobierno dividido de tipo A 1, tres de ellos en un mismo período constitucional –RRGR, "combo ICE y LSET–, en los cuales se evidencia que tanto la fracción oficialista, la principal fracción de oposición como las coaliciones parlamentarias –sean entre oposición u oposición y fracción de gobierno– pueden ser altamente o escasamente disciplinadas, siendo quizás la única excepción interesante de esta volatilidad la figura de disciplina de tendencia que se da en período preelectoral; en decir, la obediencia incondicional al precandidato presidencial, y luego a quien termina siendo el candidato presidencial de un partido con vocación de gobierno.

Esta situación se explica en gran medida por el diseño de los incentivos formales e informales del sistema político costarricense. Por una parte, los legisladores no tienen capacidad de reelegirse de forma continua –quedando su carrera política condicionada a la posibilidad de que su partido obtenga un control del Ejecutivo y de la afinidad / lealtad hacia el candidato presidencial– y por otra parte, la elección de las candidaturas legislativas en la mayoría de los partidos políticos depende de las asambleas partidarias, en las cuales los liderazgos internos –formales e informales– tienen un fuerte peso.

El concepto de cohesión como capacidad de articulación de intereses particulares de los legisladores, sean estos temáticos, geográficos u otros, tiende a ser una guía de análisis para comprender las tendencias hacia la disciplina o indisciplina parlamentaria. Asimismo, la capacidad por debilitar las disciplinas parlamentarias tiende a comenzar con procesos de fracturas de cohesión internas.

Las expresiones de alta o baja disciplina, así como de cohesión, se encuentran en el sistema político costarricense matizadas conforme se inicia o termina un período de sesiones extraordinarias, derivado principalmente de los intereses particulares de los legisladores sobre asuntos de la agenda legislativa y la capacidad de control del Ejecutivo sobre la misma[328].

El análisis de la disciplina parlamentaria tiende a dificultarse porque la ingeniería parlamentaria no contempla la responsabilidad política del registro del voto por legislador o fracción. Ante esta situación, la capacidad de identificar el registro del voto parlamentario se puede obtener a partir: **(a)** de la observación desde la barra del público, **(b)** el registro

[328] En ocasiones la promesa del Ejecutivo por incluir temas en lugares estratégicos de la agenda de sesiones extraordinarias le da más viabilidad a un proyecto de ley identificado como estratégico para un legislador de oposición que todo el apoyo de su propia bancada de oposición para esa iniciativa.

de las actas legislativas, con lo cual se puede identificar el quórum en el momento de la votación y los votos a favor y en contra, en ocasiones algunos legisladores hacen uso de la palabra para dejar su voto y las razones del mismo registradas en el acta, y **(c)** en ocasiones la prensa escrita registra el comportamiento del voto parlamentario, principalmente en temas que han tenido un proceso conflictivo.

En el desarrollo de la investigación se propuso una serie de fórmulas tendientes a contribuir en el análisis del: **(a)** grado de disciplina parlamentaria[329] –Dp–, **(b)** grado de necesidad de coalición parlamentaria[330] –Nc–, y **(c)** grado de cohesión parlamentaria[331] –Cc–, cuya aplicación se presentan en la *Tabla N° 34*. Los resultados de estas fórmulas ayudan a ejemplificar que la disciplina parlamentaria en el sistema presidencialista costarricense se encuentra en una bipolaridad entre el apoyo o rechazo a las iniciativas del Ejecutivo.

De los cinco casos de estudios analizados, sólo en cuatro de ellos se dio el proceso de votación legislativa, pues fue en el caso de RRGR en el que la fracción de gobierno logró utilizar los recursos del procedimiento legislativo consumiendo el tiempo parlamentario que se tenía para emitir la ratificación o no del candidato propuesto por el Poder Ejecutivo, quedando ratificado por silencio positivo.

---

[329] Si una fracción de "x" legisladores, obtiene la misma cantidad de votos de sus parlamentarios –sea a favor o en contra de un asunto–, el nivel de disciplina parlamentaria será siempre de 1. Por lo contrario, entre más legisladores se desprendan de la decisión del 50% + 1, menor será el grado de cohesión parlamentaria, distanciándose de 1.

[330] Cuando el resultado obtenido de la operación es 0, significa inexistencia de necesidad de coalición. El valor más alto que se puede obtener es 1, lo cual implica que en un determinado asunto se carece por completo del apoyo de los legisladores. En las situaciones en que el resultado sea negativo, implica que ante una determinada iniciativa, sea para la toma o no de la decisión, la fracción o coalición cuenta con un apoyo legislativo que supera la mayoría legislativa requerida. El grado de necesidad de coalición se calcula tanto para una fracción que cuenta exclusivamente con los votos de su bancada, como si contempla el apoyo de otras bancadas o legisladores particulares.

[331] Cuando **Cc** es igual a 1 significa que la coalición promovida por la fracción impulsadora fue disciplinada, en cuanto tanto los legisladores de esa bancada, como aquellos que pactaron con ésta llevaron a cabalidad las decisiones acordadas. Independientemente del caso, si la coalición estaba destinada para construir una mayoría legislativa –sea para aprobar o rechazar–, o para implementar una acción tendiente a obstaculizar la toma de decisión –por ejemplo, el levantar el quórum, modificar la agenda legislativa, entre otras–. Si por lo contrario, el resultado es menor a 1, implica que legisladores de la fracción impulsadora o quienes negociaron con ella, en el proceso de la decisión o implementación de la acción se apartaron del criterio establecido. Si el resultado tiende a ser superior a 1 significa que durante el proceso de decisión o implementación de la acción contó con el aval de otros legisladores que no se encontraban adheridos a ella, pero que optaron por unirse.

Tabla N° 34

Comportamiento de la disciplina y cohesión parlamentaria en las votaciones de los casos analizados

CASO DE ESTUDIO		ORIENTACIÓN DE LA COALICIÓN	LÍDER DE LA COALICIÓN	DISCIPLINA Y COHESIÓN		
CASO	Momento de votación			Dp	Nc	Cc
EDL	Elección de la Presidencia	Coalición de gobierno	PUSC	1,00	0,34	1,00
		Coalición de oposición	PLN	1,00	0,41	1,00
	Elección de la Vicepresidencia	Coalición de gobierno	PUSC	1,00	0,34	0,93
		Coalición de oposición	PLN	1,00	0,41	1,00
	Elección de la Primera Prosecretaría	Coalición de gobierno	PUSC	1,00	0,34	0,97
		Coalición de oposición	PLN	1,00	0,41	0,96
	Elección de la Segunda Prosecretaría	Coalición de gobierno	PUSC	1,00	0,34	0,97
		Coalición de oposición	PLN	0,94	0,41	0,91
ECGR	Elección del Contralor General de la República	Fracción de gobierno	PLN	0,89	0,03	0,80
		Coalición de oposición	PUSC	1,00	0,14	1,00
	Elección del Subcontralor General de la República	Fracción de gobierno	PLN	0,89	0,03	0,80
		Coalición de oposición	PUSC	1,00	0,14	0,97
RRGR	Ratificación del Regulador General de la República[332]	Fracción de gobierno	PUSC	1,00	0,07	NA[333]
		Coalición de Oposición	PLN	1,00	- 0,03	NA
Combo ICE	Aprobación en primer debate del exp. 13.873	Coalición de gobierno	PUSC	0,96	0,07	0,96
			PLN	0,83	0,21	
		Coalición de oposición	Part. Minoritarios	1,00	0,76	1,00
LSET	Primer debate exp. 13.878	Coalición de gobierno	PUSC	1,00	0,07	1,00
		Coalición de oposición	PLN	0,87	0,21	0,78
	Primer debate exp. 14.189	Coalición de gobierno	PUSC	1,00	0,07	1,00
			PLN	0,26	0,21	
		Coalición de oposición	PLN	0,52		1,00
			Part. Minoritarios	0,86	0,86	
	Primer debate exp. 14.189 /observaciones constitucionales	Coalición de gobierno	PUSC	1,00	0,07	1,00
			PLN	0,22	0,21	
		Coalición de oposición	PLN	0,22		1,00
			Part. Minoritarios	0,57	0,86	

De los resultados obtenidos se desprende que en las coaliciones de oposición éstas tienden a ser susceptibles a que su cohesión sean erosionada o debilitada específicamente por dos tendencias: **(a)** la volatilidad de las fracciones de oposición minoritarias, específicamente las consolidadas por un solo legislador, y **(b)** la separación de uno o varios legisladores de la principal fracción de oposición del criterio del resto de la bancada, sea por emitir un voto disidente o bien por la ausencia durante el proceso de elección, reduciendo así el umbral de la mayoría necesaria para adoptar la decisión y en perjuicio de la oposición parlamentaria.

[332] Índices calculados a partir de la intencionalidad aparente del voto, dado que no se llevó a cabo la votación.
[333] No aplica –no se llegó a dar el proceso de votación–.

La volatilidad de la cohesión de las coaliciones parlamentarias es un riesgo recurrente que se expresa tanto en las promovidas por la bancada de gobierno como por las fracciones de oposición.

Destaca la atención que en el caso LSET, según avanza el proceso preelectoral y electoral, tiende a ser más inestable la disciplina y la cohesión tanto de la principal fracción de oposición parlamentaria –PLN–, como de la volatilidad de las fracciones de oposición minoritarias.

Si bien se podría llegar a considerar que en sistemas bipartidistas o multipartidistas bipolares, cuando el Ejecutivo se encuentra ante situaciones de indisciplina parlamentaria en las fracciones de oposición, ello le genera mayores posibilidades de construcción de coaliciones

Lo anterior sería correcto, si la bancada oficialista es altamente disciplinada y cohesionada con los intereses del gobierno. Caso contrario, la dinámica palamentaria se caracterizaría por condiciones de incertidumbre tanto dentro del oficialismo como hacia la oposición, obligando al Ejecutivo a recurrir exclusivamente a coaliciones coyunturales, con altos niveles de transacción e inestabilidad, complicando así el ejercicio de la gobernabilidad democrática desde las relaciones entre ambos poderes y apostando a un uso, en ocasiones, discrecional de la institucionalidad formal.

Consideraciones finales

El sistema político costarricense se encuentra en un fuerte proceso de cambio y transformación, visto desde las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Con la conclusión de una era prolongada del presidencialismo unificado –de 1982 a 1994–, la forma de hacer política desde la arena parlamentaria ha retomado la configuración inicial del sistema presidencialista.

Es en este sentido que se resalta que el presidencialismo es un tipo de expresión del sistema presidencialista en el cual se da como resultado de la institucionalidad formal o informal una concentración del poder hacia la figura del Presidente. En la actualidad, la ingeniería de nuestro sistema político exige que las y los operadores de la política tengan mayor capacidad de negociación para la construcción de zonas de acuerdo, pues el *status quo* estará siempre empujando hacia el bloqueo y la parálisis, más aún en escenarios de fragmentación parlamentaria y de baja disciplina y cohesión intrapartidaria.

Las grandes discusiones gestadas entre los partidos políticos han dejado de lado las posiciones ideológicas, para focalizarse principalmente en temas y posiciones sobre la agenda política y la agenda mediática, producto entre muchos otros factores, de la mutación de estos en grandes maquinarias *"atrápalo todo"*, dejando de manifiesto la crisis de representación y representatividad.

Desde el estudio de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en el sistema presidencialista costarricense, se considera que el parlamento sufre un problema de "*demasiada poca oposición*", haciendo propio el análisis de Pasquino (1997). Ello si partimos de dos afirmaciones previas: **(a)** la oposición parlamentaria no debe ser siempre sinónimo de obstruccionismo, y **(b)** la dinámica legislativa por excelencia significa una continua adopción de decisiones, en un entorno propio del ejercicio de los recursos de poder de la institucionalidad formal e informal.

"*Demasiada poca oposición*" implica una serie de aspectos relacionados con la capacidad de control y el manejo político estratégico, propiamente de las fracciones de oposición parlamentaria, así como el ejercicio desde la fracción de gobierno, que se encuentra en su derecho a discrepar con la oposición parlamentaria y extraparlamentaria.

Superar el concepto "*demasiada poca oposición*" significa la existencia y libre ejercicio de los instrumentos y mecanismos legislativos por parte de las minorías para la fiscalización del Ejecutivo, pero también la responsabilidad en la definición y adopción de decisiones para las políticas públicas de Estado –sin caer en las tentaciones del revanchismo político propio de la toma de decisiones o no sobre las políticas de gobierno–. Desde esta doctrina italiana, se puede identificar que el parlamento costarricense tiene un déficit de "*indirizzo*", o sea la capacidad de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica de asumir

funciones de dirección e impulso de la acción política, lo cual tendría a ser factible y posible únicamente en situaciones de gobierno dividido.
En la actualidad, el reto del diseño parlamentario radica en lograr en el ejercicio de sus funciones la disyuntiva competencial dada entre el control y el equilibrio para lograr una adecuada colaboración con el resto de los órganos constitucionales.

Según Pasquino, el problema en los regímenes democráticos es que hay probablemente poca oposición. Agrega que *"(...) la calidad de la democracia depende no sólo de las virtudes de su Gobierno, no sólo de las interacciones del Gobierno con la oposición, sino acaso en modo especial de la calidad de la oposición. Una oposición bien equipada mejora la calidad de la democracia, aún cuando no alcanza a llegar al Gobierno, pero persiste en candidatearse para él a través de su actividad de control y de orientación, de propuesta y de crítica".* (Pasquino 1997, p. 218)

Para entender esta afirmación, requiere ser contextualizada desde tres criterios presentados por el autor y uno adicional que se extrae de forma subyacente de su lectura: **(a)** cantidad de la oposición; **(b)** realineamientos de la oposición en el sistema político; **(c)** inadecuados instrumentos institucionales a disposición de la oposición; y **(d)** el fraccionamiento mismo de la oposición. El primer argumento puede significar una simple descripción cuantitativa de las fuerzas de oposición. Bajo este señalamiento se define que el sistema político ha podido absorber en su totalidad o parcialmente, las tensiones sociales, las diferencias de opinión, de principios y de valores, y desde fuera del sistema han quedado pocos actores haciendo oposición.

El segundo argumento, realineamientos de la oposición, tiende a derivarse en gran parte del anterior, pero se hace la salvedad que si bien para el sistema y los actores de oposición que juegan en él las diferencias han quedado minimizadas, existe una marginación sutil en la cual los verdaderos opositores tienen cada vez menos recursos en los cuales confiar para organizarse, para luchar y para presentarse como portadores de una alternativa aceptable, en condiciones de coagular una mayoría. (Pasquino 1997, p. 201)

El tercer argumento se funda sobre la inadecuación de los instrumentos a disposición de la oposición en los regímenes democráticos, desde esta perspectiva la ingeniería del sistema –por ejemplo el reglamento parlamentario– tiende a encerrar a la oposición parlamentaria en copartícipe y corresponsable del funcionamiento y administración del Parlamento.

Por lo tanto, argumenta Pasquino (1997, p. 202) *"(...) la oposición no es demasiado poca porque le falten sus sostenedores, porque su base social se haya erosionado o marginado, no es demasiado poca porque no sepa presentar alternativas cualitativamente diversas o apetecibles. Es demasiado poca porque le faltan instrumentos institucionales en sentido lato para "dramatizar" su existencia, para comunicar su programática, para afirmar su alteridad".*

El cuarto argumento, el fraccionamiento de la oposición, hace hincapié en el surgimiento de una mayor fragmentación social que se ve reflejada en múltiples actores de oposición, con lo cual las posibilidades de las estructuras de oposición de llegar a coaliciones mínimas capaces de crear macro-oposiciones compactas, aguerridas, disciplinadas y amenazantes para el Gobierno se han minimizado, creándose más bien micro-oposiciones diversificadas, punzantes, en orden disperso, amenazantes para el Gobierno, para la sociedad, para ellas mismas y para la gobernabilidad.

Siempre con Pasquino, se ha identificado una fuerte confluencia de estos cuatro argumentos, específicamente del ámbito parlamentario desde las administraciones de Figueres Olsen (1994-1998) a la de Pacheco de la Espriella (2002-2006). Al inicio de los períodos constitucionales analizados se identificó que el sistema parlamentario se caracterizaba principalmente por un leve multipartidismo concentrado en una estructura bipolar, la cual había sido la que canalizaba las demandas, intereses y tensiones sociales de la democracia costarricense –primer argumento–.

Es a partir de las elecciones de 1994, cuando se dan los primeros síntomas de un proceso de realineamiento en el cual las tensiones sociales requerían actores emergentes para expresar sus diferencias con el Gobierno, siendo signo de ello el incremento de las fracciones de oposición minoritarias durante las elecciones de 1994, 1998 y 2002 –segundo argumento–.

Durante los períodos constitucionales correspondientes a 1998-2002 y 2002-2006, la institucionalidad y organización de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica experimenta múltiples iniciativas de reformas basadas principalmente en una realidad más de carácter multipartidista. Muchas de las modificaciones presentadas al Reglamento Interno no son aceptadas. Algunas de ellas buscan una redefinición de los recursos de poder formales mejorando la capacidad de presión e incidencia de la oposición parlamentaria; otras pretenden limitar los poderes de veto formales e informales de la oposición.

Un ejemplo de las iniciativas que pretendían limitar el ejercicio de la oposición, es el expediente N° 14.177, presentado por el jefe de la fracción de gobierno, Eliseo Vargas, durante la administración Rodríguez Echeverría. El proyecto consistía en la "Reforma para el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa para la creación de una Comisión Permanente Especial de Disciplina Parlamentaria y el dictado de un Código de Disciplina Parlamentaria". La iniciativa tiene sus inicios el 21 de noviembre del 2000 y es dictaminada de forma unánime y negativa el 22 de julio de 2003. Pretendía, entre otros temas, regular el comportamiento de los legisladores en las comisiones y en el plenario, así como limitar el ejercicio del uso de la palabra como vía dilatoria.

Igualmente, durante el discurso presidencial del 1° de mayo de 2001, el Presidente Rodríguez señala la dificultad de lograr acuerdos en la Asamblea Legislativa. La iniciativa

iba en busca de una fórmula de atenuación al sistema político eficaz para alcanzar mayor gobernabilidad democrática, sea a un semipresidencialismo o un semiparlamentarismo.

Para el Poder Ejecutivo, el elemento central de su propuesta se basaba en que las decisiones pudiesen ser adoptadas en un tiempo razonable y hacer políticamente responsable al Parlamento ante la sociedad. Para ello destacan dos mecanismos: el primero lo constituye la necesidad de ratificación parlamentaria en la elección del gabinete presidencial, y el segundo, el hecho de que la Asamblea Legislativa tendría un plazo definido por ley para aprobar o improbar las iniciativas o proyectos que impulsara el Gobierno; si al final del plazo no se alcanzaran las mayorías de votos necesarias, la votación supondría la censura del Gobierno y con ello se obligaría a nombrar otro equipo gubernamental o llamar a elecciones legislativas anticipadas. Al igual que la iniciativa anterior, no fructificó durante la administración Pacheco de la Espriella y fue enviada al archivo legislativo.

El cuarto argumento, señalado por Pasquino, tiene mayor relación con la administración Pacheco de la Espriella, principalmente a partir del momento en que se dan las disidencias en las fracciones del ML y del PAC. Esta situación genera una atomización de la oposición parlamentaria y la existencia de incompatibilidades –principalmente basadas en resentimientos y oposiciones personales–, con lo cual se dificulta la consolidación de macro-oposiciones para dar paso a micro-oposiciones.

Ante un escenario de micro-oposiciones parlamentarias, aparece una doble dimensión de la oposición política en el espacio parlamentario, la atomización y fragmentación de la oposición extraparlamentaria –los grupos de presión– y la incidencia que estos tienen sobre las bancadas legislativas y los parlamentarios en forma individual.

Arias (1980 p. 95) señalaba que los legisladores son hipersensibles a todos los síntomas de inquietud del electorado y se alarman ante cualquier manifestación de hostilidad, debido a la poca defensa y respaldo que tienen de sus partidos políticos. Por tanto, agrega el autor, sólo un partido fuerte y disciplinado, capaz de mantener firmes sus líneas en las controversias, podrá hacer frente a la dura lucha de ideas que oponen los grupos de interés. *"Sólo con el respaldo de un partido puede el legislador tratar de resistir las presiones a que se ve sometido. Definitivamente, el congresista aislado es fácil presa del grupo de interés"*. (Arias 1980, p. 95)

En el caso del proyecto "Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria", es recurrente tanto por parte del Ejecutivo como por las bancadas de oposición parlamentaria, recurrir al apoyo de las medidas de los grupos de presión en defensa de sus agendas, intereses y posiciones. Independientemente del sector a favor o en contra de la iniciativa, el apoyo de los grupos de presión sirven para acentuar estrategias de comunicación política hacia la ciudadanía, haciendo hincapié en la responsabilidad política de su adversario, sea para la no aprobación o por insistir en la aprobación misma.

Desde el análisis del control sobre la agenda legislativa se concluye que han sido las fracciones de oposición minoritarias en situaciones de gobierno dividido las que más han sabido insertarse estratégicamente en la dinámica legislativa, cotizando sus votos desde el apoyo de la oposición parlamentaria y reinvidicándose con los beneficios de una coalición con la fracción de gobierno para obtener apoyos para sus estructuras político partidarias.

Si extrapolamos a Reniu (2001, p. 113) al sistema presidencialista costarricense, se podría argumentar que cuanto mayor es la capacidad de la fracción de gobierno o directamente del Ejecutivo para atender las propuestas de la oposición parlamentaria, menores son los incentivos de ésta a la hora de articular coaliciones parlamentarias estables con la bancada oficialista. Igualmente, conforme más capacidad tiene el Ejecutivo para atender las propuestas de la oposición extraparlamentaria, menores son los incentivos de ésta en vincularse de forma coyuntural o estructural con las fracciones de oposición parlamentarias.

La fortaleza de la fracción oficialista de ejercer la influencia política del Ejecutivo se encuentra limitada por la necesidad y el coste de transacción de votos para la obtención de una mayoría legislativa determinada. Ante una situación de una bancada oficialista por articular mayorías legislativas por poco margen y menor fragmentación en la oposición parlamentaria, mayor será la capacidad de los partidos de la oposición para condicionar sus votos, los cuales tendrán un precio de transacción elevado.

Asimismo, en una relación en la cual la fracción oficialista no puede articular por sí misma una mayoría legislativa por un amplio margen, con lo cual requiere transar con varios legisladores de oposición, ello sumado a una amplia fragmentación en la oposición parlamentaria, la capacidad de los partidos de la oposición para condicionar sus votos dependerá de la oferta misma de la oposición, y sólo en situación de un voto decisivo final de coalición ganadora se obtendrá un coste elevado de transacción.

En el caso de los costes de transacción para votaciones con mayoría calificada, el proceso de negociación para la coalición estará profundamente marcado por la existencia de alternativas de coaliciones para la fracción oficialista, siendo aquellas situaciones sin alternativas las que implican más transacciones y procesos de mayor tensión y conflicto.

Ante esta realidad, se identifica que el ejercicio de la oposición se da en las siguientes situaciones: **(a)** de la fracción oficialista hacia coaliciones de mayoría conformadas por la oposición parlamentaria, **(b)** de la principal fracción de oposición hacia la fracción oficialista y al Ejecutivo, y **(c)** una dispersión y volatilidad de las fracciones de oposición minoritarias.

El ejercicio de la oposición parlamentaria no puede seguir sustentándose en una crítica continua y sistemática a la imagen del Ejecutivo, y en todo caso debería hacerse como un control político de las acciones de las instituciones gubernamentales basadas además en

la capacidad de construir un proyecto alternativo de gobierno; es decir, una oposición legislativa responsable.

Desde esta interpretación de la oposición legislativa responsable, el control político ha de ser una función transversalizada a la acción misma del quehacer parlamentario, sin circunscribirse del todo a un conjunto de procedimientos de control parlamentarios –institucionalidad formal–, pues en la práctica estos conviven con el ejercicio pragmático del control político –las negociaciones, las denuncias mediáticas, entre otros–. Sólo de esta manera se podrá evitar caer en otra tentación legislativa, *la responsabilidad política difusa* –el debilitamiento político del gobierno, de la mayoría que lo sustenta y de la viabilidad del proyecto que define–.

Parece ser que la realidad del gobierno dividido en el sistema político costarricense se ha mantenido como un tema de agenda inmediatamente posterior al proceso electoral; la información sobre cuántos legisladores tendrá la fracción oficialista y cuántos la oposición, una definición estrictamente aritmética del gobierno dividido.

Las dinámicas y negociaciones parlamentarias tienden en muchos casos a ser conducidas bajo esquemas bastante cercanos a las realidades propias de los gobiernos unificados, y ha sido hasta la administración Rodríguez Echeverría que se da el inicio de una nueva generación de cambios reglamentarios para dar una mayor participación y acción a la oposición legislativa, cambios que han venido a competir con otras iniciativas que buscan minimizar la acción de la oposición.

Estos cambios acentúan principalmente la participación de las fracciones relativamente grandes de oposición, o al menos aquellas bancadas con capacidad de presión por contar con cinco o más escaños. Bien enfatizaba Axelrod (2003, p. 28) al explicar que en entornos complejos, los individuos no están completamente capacitados para analizar la situación y calcular su estrategia óptima, y que a cambio puede esperarse que adapten su estrategia en el tiempo basándose en lo que ha sido efectivo y lo que no.

Si asumimos como una ley y no como una máxima esta afirmación de Axelrod, consideraríamos que el sistema presidencialista costarricense, en su realineamiento parlamentario en situaciones de gobierno dividido, se encuentra en un proceso de adaptación y experimentación en sus relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. De ser así, entre cada período constitucional el único legado han sido los cambios reglamentarios y en el mejor de los casos asesores especializados en las estrategias políticas, pero dado que en nuestro sistema político no existe la reelección continua de los legisladores, entonces estamos condenados a una constante experimentación sobre las dinámicas gobierno – oposición parlamentaria cada vez que se inicia un nuevo período constitucional.

Parafraseando a Douglas North y a Robert Axelrod, cuando el primero mencionaba que las instituciones son las reglas de juego de una sociedad, y el segundo que las reglas

proporcionan un mecanismo poderoso para regular el conflicto en grupos, incluso cuando hay más de dos personas y ninguna autoridad central, podemos decir entonces el parlamento es el ente canalizador del conflicto social.
En la actualidad nos enfrentamos a un panorama sombrío en el que la sociedad ha trasladado el debate político que por excelencia correspondía al parlamento a los medios de comunicación, la discusión legislativa tiende a darse en dualidades posicionales sin una reflexión profunda del interés supremo que el país requiere entre lo importante y lo urgente. Sumado a eso, tenemos un andamiaje institucional desfasado y sin capacidad de adaptación funcional a gobiernos divididos en esquemas multipartidarios bipolares, un déficit o desconfianza continúa para la construcción de coaliciones estructurales, entre muchos males endémicos que afianzan la idea del bloqueo y la parálisis legislativa.

Ante este escenario, las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en los grandes temas de la agenda política nacional se perciben complejos y conflictivos, pero *¿desde cuándo ha sido fácil gobernar?* y *¿desde cuándo el derecho a disentir desde las reglas de juego ha sido una amenaza para la democracia? ¿Será acaso que aún nuestro sistema presidencialista requiere permearse de mayores principios y valores democráticos para asegurar la construcción de acuerdos? ¿O será simplemente aprender a gobernar desde el oficialismo y desde la oposición asumiendo como norte lo que el país necesita, tanto desde un Ejecutivo que evite caer en el decisionismo, como desde una oposición que sepa gobernar desde su papel de oposición –la consciencia de una determinada norma o realidad es más intensa precisamente cuanto está siendo desafiada–?*

Tanto la ingeniería institucional como la falta de voluntad o interés en la construcción de coaliciones parlamentarias menos volátiles – entre otros factores– han contribuido a que el parlamento costarricense se dirija a incrementos de la tensión política manifiesta y latente en las relaciones con el Ejecutivo.

Pareciera entonces que esta reflexión se ha entrañado en identificar las posibles rutas y sendos posibles de tránsito en un laberinto que no sabemos si posee salida alguna, cuando quizás lo que habría que considerar es la validez de la existencia de dicho laberinto. *¿Será acaso que la democracia costarricense requiere incursionar en un serio debate de reforma sobre su sistema político? ¿Podrá nuestra democracia avanzar hacia un presidencialismo atenuado?* Esta interrogante nos lleva a reflexionar si la clase política gobernante tendría la suficiente madurez de provocar una discusión de calidad aún sobre las pasiones político electorales, y si la comunidad académica, como las organizaciones de la sociedad civil pueden también exigir un diálogo de calidad.

Entrar a explorar las características institucionales de un posible presidencialismo atenuado para el sistema político costarricense es por sí mismo objeto de otra amplia reflexión, se ha de señalar que la inspiración básica radica en la institucionalización formal de la institucionalidad informal, garantizando un uso democrático, reglamentado y accesible

de la misma a los jugadores políticos del sistema, con capacidad de superar las situaciones de entrabamiento político.

De no adoptarse reformas coyunturales o estructurales capaces para crear adecuados sistemas de incentivos para las conductas cooperativas entre los agentes políticos, la propensión hacia el antagonismo y recreación de las luchas electorales pondrán en riesgo la estabilidad institucional. Sin embargo, *¿cómo superar esta tendencia por las coaliciones parlamentarias coyunturales que reflejan una fragmentación social con preferencia a la política hecha sobre temáticas específicas –"issue politics"– y por tanto a la consolidación de una fragmentación y dispersión del proceso decisional legislativo?*

> *"(...) ¿Podemos entender la política sin comprensión alguna de los riesgos y de los costes, del gobierno por comité y del gobierno por mayoría, de la importancia de las dimensiones y de la naturaleza de los resultados? No lo creo; sin embargo, poco se dice o se hace al respecto. Estamos empezando a darnos cuenta –en las democracias prósperas– de que estamos –lo que es más grave– **viviendo por encima y más allá de nuestra inteligencia**, por encima del entendimiento de lo que estamos haciendo. Cuanto más nos comprometemos en reconstruir el cuerpo político, más me salta el sentimiento intranquilizador de que somos aprendices de brujo que transformamos la política en un gigantesco juego de suma cero, o de suma negativa – un juego que estamos abocados a perder."*
>
> **(Sartori 1995 p. 305)**

Libros

Ackerman, Bruce (2000) "The New Separation of Powers", en Harvard Law Review, Vol. 113, N° 3 (Jan, 2000), pp. 663 – 729.

Agüero 1995 "El proceso de formación de la Ley en Costa Rica". Programa para el Desarrollo Legislativo. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Centro para la Democracia, San José.

Aguilar, José 2002 "Oposición y separación de poderes: la estructura institucional del conflicto, 1867 - 1872", en María Amparo Casar & Ignacio Marván (coordinadores) *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, CIDE / Taurus, México.

Ajenjo, Natalia 2004 "El papel y función de los Parlamentos centroamericanos: cuatro casos comparados", en: América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales Vol. 38, diciembre del 2004. Ediciones Universidad de Salamanca.

Alcántara, Manuel. ¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos. Institut de Ciencias Politiques i Socials. Barcelona – 2004.

Ames, Barry 2000 "Disciplina partidaria en la legislatura brasileña" en *Política y Gobierno*, volumen VII, número 1, primer semestre, CIDE, México, D.F.

_____ 2002 "Party Discipline in the Chamber of Deputies", en *Legislative politics in Latin America*, Morgenstern, Scott & Nacif Benito (ed), Cambridge University Press, United Kingdom.

Amparo Casar, María (2000) "Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México. 1997-1999". En "Política y Gobierno" Vol. VII, Núm. 1, primer semestre, CIDE, México.

_____ & Marván, Ignacio 2002 "Introducción", en María Amparo Casar & Ignacio Marván (coordinadores) *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, CIDE / Taurus, México.

_____ 2002 "Perspectiva política de un gobierno dividido en México", en María Amparo Casar & Ignacio Marván (coordinadores) *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, CIDE / Taurus, México.

Anduiza, Eva & Bosch, Agustí 2004 "Comportamiento político y electoral". Ariel Ciencia Política, Barcelona.

Arbós, X. & Giner Salvador 1996 "La Gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial". Editorial Siglo XXI, Madrid.

Archard, Diego & González, Luis E. 2004 "Poder presidencial y partidos políticos en América Central, Panamá y República Dominicana", en *Un desafío a la democracia, los partidos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*, Achard & González (eds), publicado por El Banco Interamericano de Desarrollo, el Instituto

Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y la Organización de los Estados Americanos, San José.

Archerd, Ronald P. & Shugart, Matthew Soberg 2002 "El potencial desaprovechado del predomino presidencial en Colombia", en *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Mainwaring & Shugart Soberg, M. (ed.), Paidós, Argentina

Arias, Oscar 1980 "Grupos de presión en Costa Rica", Editorial Costa Rica, San José.

Artiga, Álvaro, 2001 "El proceso de estructuración de los actuales sistemas de partidos políticos en Centroamérica", en *La Democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI*, Jorge Rovira Mas (ed), Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José.

Aubert, V. 1969 "Law as a Way of Resolving Conflicts: The Case of a Small Industrialized Society", en *Law in Culture and Society*, L. Nader (ed.).

Axelrod, Robert 2003 "La complejidad de la cooperación. Modelos de cooperación y colaboración basados en los agentes". Fondo de Cultura Económica, México.

Berian, J. 1996 "La integración de las sociedades modernas", Anthropos, Barcelona

Cameron, Charles M. (2000) "Veto Bargaining. Presidents and the Politics of Negative Power". Cambridge University Press Political Economy of Institutions and Decisions, United States

Carey, John M. 1996 "Term limits and legislative representation", Cambridge University Press, United States of America

_____ & Shugart, Matthew Soberg 1998 "Executive Decree Authority", Cambridge University Press, United States of America

_____ 2002 "Parties, coalitions, and the Chilean Congress in the 1990's", en *Legislative politics in Latin America*, Morgenstern, Scott & Nacif Benito (ed), Cambridge University Press, United Kingdom.

_____ & Shugart, Matthew Soberg 2003 "Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics", Cambridge University Press, United States of America

_____ 2006 "Límites a la reelección y representación legislativa". CIDE, México.

Carrillo, F. & Jarquín, E. 2001 "Introducción. La importancia del renacer democrático para el desarrollo", en *Democracia en Déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina,* Fernando Carrillo (ed), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

_____ 2001 "El Déficit de la Democracia en América Latina", en *Democracia en Déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina,* Fernando Carrillo (ed), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

Castiglioni, 1997 "Prólogo" en *La oposición en las democracias contemporáneas"*, Giafranco Pasquino (ed), Editorial Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Cavarozzi & Casullo. El asedio de a la política. HomoSapiens Ediciones, Argentina, 2002; pp. 12-30.

Chasquetti, Daniel 2003 "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación" en *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas*

en América Latina, Jorge Lanzaro (ed), Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Gráfica y Servicios S.R.L., Buenos Aires.

Churnside, R. 2000 "Espacio y tiempo en ciencia social", Editorial Universidad de Costa Rica, San José.

Coicaud, Jean Marc 2000 "Legitimidad y política. Contribución al estudio del derecho y de la responsabilidad política", Homo Sapiens, Ediciones Rosario, Buenos Aires.

Colomer, Joseph. M 2001 "Instituciones políticas", Ariel Ciencia Política, Barcelona.

_____ 2004 "Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro". Editorial Gedisa, España.

Constitución Política de la República de Costa Rica 2003 "Constitución Política de la República de Costa Rica", presentada y actualizada por Gustavo Rivera Sibaja, 11 edición, Editec Editores, San José.

Cortés Ramos, Alberto 2001, "Cultura política y sistema de partidos en Costa Rica: ¿nuevas tendencias en el 2002?", en *La Democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI*, Jorge Rovira Mas (ed), Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José.

Cox, Gary W. & McCubbins, Mathew 1993 "Legislative Leviathan. Party government in the House", University of California Press, Unites States of America.

_____ 2001 "The Institutional Determinants of Economy Policy Outcomes", en *Presidents, Parliaments, and Policy*, Political Economy of Institutions and Decisions, Cambridge University Press, United State of America.

_____ 2002 "Epilogue: Latin America´s Reactive Assemblies and Proactive Presidents", en *Legislative politics in Latin America*, Morgenstern, Scott & Nacif Benito (ed), Cambridge University Press, United Kingdom.

_____ & McCubbins, Mathew 2005 "Setting the Agenda. Resposible Party Government in the U.S. House of Representatives", Cambridge University Press, United States of America.

Crozier, M.J., Huntington. S.P. & Watanuki, J. 1975 "The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission" New York University Press, New York.

Dahl, Robert 1999 "La democracia. Una guía para los ciudadanos", Editorial Taurus, Madrid.

Deheza, Grace Ivana 1998 "Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur", en *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina,* Dieter Nohlen y Mario Fernández (editores), Editorial Nueva Sociedad, Caracas.

Del Rey Morato, J. 1997 "Los juegos de los políticos. Teoría General de la Información y Comunicación Política", Editorial Técnos, Madrid.

Deutsch, M. 1971 "Conflict and its resolution", en *Conflict resolution*, Smith C. G. (ed.), Notre Dame University Press.

Dotti, Jorge E. (2000) "Carl Schmitt en Argentina". Homo Sapiens, Buenos Aires.

Easton, David. 1976 "Esquema para el análisis político", Amorrortu Editores, Argentina.

_____ 1992 "Categorías para el análisis sistémico de la política", en: *Diez textos básicos de ciencia política*, Albert Batle (ed), Editorial Ariel, S.A., Barcelona.

Elgie, Robert 2005 "Divided Government in Comparative Perspective", Oxford University Press, United States of America.

Epstein, David & O´Halloran Sharyn 1999 "Delegating powers. A transaction cost politics approach to policy making under separate power". Cambridge University Press, United Kingdom.

Fernández, Oscar 1997 "Los avatares de la noción de Sociedad Civil" en *Boletín Electoral Latinoamericano*, XVII enero-junio 1997, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral.

_____ 2001 "Representación parlamentaria en la Costa Rica de hoy" en La Democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI, Jorge Rovira Mas (ed), Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José.

Fisher, R. 1996 "¿En Teoría, disuadir, imponer o negociar?", en Negociación 2000, Danny Ertel (ed.) McGraw – Hill, Colombia.

_____ & William Ury. 1996 "Obtenga el Sí. El arte de negociar sin ceder", Compañía Editorial Continental, México.

_____ et al. 1996 "Más allá de Maquiavelo. Herramientas para afrontar conflictos", Ediciones Gránica S.A., Buenos Aires.

Flax, Javier (2004) "La democracia atrapada. Una crítica del decisionismo". Editorial Biblos, Buenos Aires.

Guerrero, Enrique 2000 "Crisis y cambios en las relaciones Parlamento – Gobierno (1993 - 1996)".Técnos Editorial, Madrid.

Haggard, S. & McCubbins M. 2001 "Introduction: Political Institutions and the Determinants of Public Policy", en P*residents, Parliaments, and Policy*, Political Economy of Institutions and Decisions, Cambridge University Press, United State of America.

Hamilton, A., Madison, J. & Jay, J. 1986, "El Federalista. El debate por la unión", Editorial Asociación Libro Libre, San José.

Hernández, Gerardo. 2001, "Tendencias electorales y sistema de partidos en Costa Rica", en *La Democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI*, Jorge Rovira Mas (ed), Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José.

Hernández, Rubén. 2001, "¿Parlamentarismo o presidencialismo?", en *La Democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI*, Jorge Rovira Mas (ed), Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José.

Hernández, Walter 2003 "¿Ha cambiado el parlamento nacional? Crónicas del primer año sin bipartidismo legislativo". Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, San José.

Hula, Kevin W. 2002 "Cabildeo / Lobbying", Editorial Limusa S. A., México.

Jones, Mark P. 1995 "Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies", University of Notre Dame Press, Notre Dame.

_____ 2002 "Explaining the high level of party discipline in the Argentine Congress", en *Legislative politics in Latin America*, Morgenstern, Scott & Nacif Benito (ed), Cambridge University Press, United Kingdom.

Karpinski, R., Castillo, F. & Trejos, A. 1989 "Reflexiones sobre el Poder Legislativo Costarricense", Asamblea Legislativa, San José.

Nelly, Sean 1994 "Punctuated Change and the Era of Divided Government" en: Lawrence C. Dodd & Calvin Jillson, *New Perspectives on American Politics*, CQ Press, Washington.

Kooiman, Jan 1993 "Findings, Speculations and Recommendations", en *Modern Governance,* Jan Kooiman (ed.), *Sage*, London

Kvaternik, Eugenio (1994) "Carl Schmitt y el liberalismo". En *Ágora*, N° 1, Buenos Aires.

Lanzaro, Jorge 2003 "Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina" en *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Jorge Lanzaro (ed), Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Gráfica y Servicios S.R.L., Buenos Aires.

Laver, Michael & Schofield, Norman 1990 "Multiparty government: The politics of coalition in Europe", Oxford University Press, Oxford.

Lindblom, Ch., & Dahl, R. 1971 "Política económica y bienestar", Biblioteca de Economía, Política y Sociedad, Volumen 4 Paidós, Buenos Aires.

_____ 1991. "El proceso de elaboración de políticas públicas"; Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.

Lindenberg, Daniel 2001 "La incertidumbre democrática", en *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Isidoro Cheresky e Inés Pousadela (comp.), Paidós Latinoamericana, Argentina.

Linz, Juan J. & Arturo Valenzuela 1994 "The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives, Volume 1", The Johns Hopkins University Press, United States of America

_____ 1996 "Los peligros del presidencialismo" en El resurgimiento global de la democracia, Larry Diamond & Marc. Plattner (eds), Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, México.

_____ 1996 "Las virtudes del parlamentarismo" en El resurgimiento global de la democracia, Larry Diamond & Marc. Plattner (eds), Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, México.

_____. 1998 "Democracia presidencial o parlamentaria ¿Qué diferencia implica?" en *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas, Volumen 1,* Juan J. Linz & Arturo Valenzuela (eds), Alianza Universidad, Madrid.

_____ & Arturo Valenzuela 1998 "La crisis del presidencialismo. El caso de Latinoamérica, Volumen 2", Alianza Universidad, Madrid.

Lijphart, Arend 1991 "Las Democracias contemporáneas", Ariel Ciencia Política, Barcelona.

_____ 1998 "Presidencialismo y democracia mayoritaria: Observaciones teóricas" en *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas, Volumen 1,* Juan J. Linz & Arturo Valenzuela (eds), Alianza Universidad, Madrid.

_____ 2000 "Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países", Ariel Ciencia Política, Barcelona.

_____ 2000 "Parliament versus Presidential Government", Oxford University Press, New York.

Lipset, Seymour Martín 1996 "El orden democrático desde una perspectiva comparada" en *Apuntes para una reflexión sobre la democracia: tres ensayos*, Cuadernos de CAPEL N° 41, Instituto Interamericano de Derechos Humanos – Centro de Asesoría y Promoción Electoral, VARITEC S.A., San José.

Locke, John 1999 "Segundo tratado sobre el gobierno. Un ensayo sobre el verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil", edición de Pablo López Alvarez, Editorial Biblioteca Nueva, Madrid.

López Aguilar, J. 1991 "Minoría y oposición en el Parlamentarismo", Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid.

Lübbe, Hermann (1983) "Decisionismo, una teoría política comprometida". En *Filosofía práctica y teoría de la historia.* Editorial Alfa, Barcelona.

Luhmann, N. 1995 "Poder", ANTHROPOS: Editorial del Hombre, Barcelona.

Lujambio, Alonso 1995 "Federalismo y Congreso en el cambio político de México", Universidad Nacional Autónoma de México, México.

_____ 2003 "Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México" en *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Jorge Lanzaro (ed), Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Gráfica y Servicios S.R.L., Buenos Aires.

Mainwaring, Scott & Scully, Timothy R. 1996 "Introduction. Party Systems in Latin America", en *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Mainwaring & Scully (ed), Stanford University Press, United States of America.

_____ 1996 "Brazil: Weak Parties, Feckless Democracy", en *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Mainwaring & Scully (ed), Stanford University Press, United States of America.

_____ & Scully, Timothy R. 1996 "Conclusions: Parties and Democracy in Latin America – Different Patterns, Common Challenges", en *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Mainwaring & Scully (ed), Stanford University Press, United States of America.

_____ 1998 "Introduction: Juan Linz and the Study of Latin American Politics", en *Politics, Society, and Democracy*, Scott Mainwaring and Arturo Valenzuela (eds) – Essays in Honour of Juan J. Linz –, Westview Press, United States of America.

_____ 2002 "Pluripartidismo, federalismo fuerte y presidencialismo en Brasil", en *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Mainwaring & Shugart Soberg, M. (ed.), Paidós, Argentina

_____ & Shugart Soberg M. 2002 "Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate", en *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Mainwaring & Shugart Soberg, M. (ed.), Paidós, Argentina

_____ 2002 "Pluripartidismo, federalismo fuerte y presidencialismo en Brasil", en *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Mainwaring & Shugart Soberg, M. (ed.), Paidós, Argentina

_____ & Shugart Soberg M 2002 "Conclusión: Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina", en *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Mainwaring & Shugart Soberg, M. (ed.), Paidós, Argentina

Manzella, Andrea 1987 "El Parlamento". Cámara de Diputados LIII Legislatura, México

Massari, Oreste 1997 "Naturaleza y rol de las oposiciones político-parlamentarias" en *La oposición en las democracias contemporáneas"*, Giafranco Pasquino (ed), Editorial Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Mezey, Michael 1999 *"La legislatura, el Poder Ejecutivo y las políticas públicas. La inútil búsqueda de poder para el Congreso" en:* "La Democracia Dividida. Cooperación y Conflicto entre el Presidente y el Congreso"; James Thurber (ed), Editorial Heliasta, Buenos Aires.

Metcalfe, L. 1993 "Public Management from Imitation and Innovation", en *Modern Governance,* Jan Kooiman (ed.), Sage, London

Mill, John Stuart 2001 "Consideraciones sobre el gobierno representativo". Ciencia Política Alianza Editorial, Madrid.

Ministerio de Justicia, Oficio número 82-088 del 13 de septiembre de 1982, dirigido al Presidente de la Asamblea Legislativa.

Monsalve, Sofía & Sottoli, Susana 1998 "Ingeniería constitucional versus institucionalismo histórico – empírico: dos enfoques sobre la génesis y la reforma de las instituciones políticas", en *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina,* Dieter Nohlen & Mario Fernández (eds), Nueva Sociedad, Caracas

Montesquieu 1997 "Del Espíritu de las leyes", Editorial Porrúa. México.

Moore, Christopher 1995 "El proceso de mediación. Métodos prácticos para la resolución de conflictos".Gránica Editorial, Buenos Aires.

Moore, M. 1995 "Creating Public Value", Michigan University Press. Michigan.

Mora – Donatto, Cecilia 2006 "Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada". Cámara de Diputados LIX Legislatura, México.

Morgenstern, Scott 2002 "Explaining legislative politics in Latin America", en *Legislative politics in Latin America*, Morgenstern, Scott & Nacif Benito (ed), Cambridge University Press, United Kingdom.

_____ 2002 "Towards a model of Latin American Legislatures", en *Legislative politics in Latin America*, Morgenstern, Scott & Nacif Benito (ed), Cambridge University Press, United Kingdom.

_____ 2004 "Patterns of legislative politics", Cambridge University Press, United States of America.

Muñoz, Hugo 1995 "Las Comisiones Legislativas Plenas". Programa para el Desarrollo Legislativo. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Centro para la Democracia, San José.

Mustapic, Ana María 2002 "Oscillating relations: President and Congress in Argentina", en *Legislative politics in Latin America*, Morgenstern, Scott & Nacif Benito (ed), Cambridge University Press, United Kingdom.

Nacif, Benito 2002 "Understanding party discipline in the Mexican Chamber of Deputies: The centralized party model", en *Legislative politics in Latin America*, Morgenstern, Scott & Nacif Benito (ed), Cambridge University Press, United Kingdom.

_____ 2004 "La nueva relación entre el presidente y el congreso" en *Política y Gobierno*, volumen XI, número 1, primer semestre, CIDE, México, D.F.

Nietzsche, Friedrich 1999 "El Ocaso de los ídolos". EDIMAT Libros, España.

Nohlen, Dieter 1993 "Sistemas electorales y gobernabilidad" en *Elecciones y Sistemas de Partidos en América Latina*, Dieter Nohlen (ed), Instituto Interamericano de Derechos Humanos – Centro de Asesoría y Promoción Electoral, VARITEC S.A., San José.

_____ 1996 "La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos" en *Apuntes para una reflexión sobre la democracia: tres ensayos*, Cuadernos de CAPEL N° 41, Instituto Interamericano de Derechos Humanos – Centro de Asesoría y Promoción Electoral, San José.

_____ 1998 "Presidencialismo versus parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos", en *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina,* Dieter Nohlen & Mario Fernández (eds), Nueva Sociedad, Caracas

_____ 1998 "Sistemas de gobierno: perspectivas conceptuales y comparativas", en *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina,* Dieter Nohlen & Mario Fernández (eds), Nueva Sociedad, Caracas

_____ & Fernández, M. 1998 "El presidencialismo latinoamericano: evolución y perspectivas", en *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina,* Dieter Nohlen & Mario Fernández (eds), Nueva Sociedad, Caracas

_____ 1999 "Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico - empírico", Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México.

_____ 1998 "Presidencialismo, sistemas electorales y sistemas de partidos en América Latina", en *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina,* Dieter Nohlen & Mario Fernández (eds), Nueva Sociedad, Caracas

North, Douglas 2005 "Institutions, Institutional Change and Economic Performance", Cambridge University Press, United States of America.

Novaro, Marcos 2000 "Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas", Homo Sapiens Ediciones, Argentina

_____ 2001 "El presidencialismo argentino entre la reelección y la alternancia", en *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Isidoro Cheresky e Inés Pousadela (comp.), Paidós Latinoamericana, Argentina.

_____ 2003 "Presidentes, equilibrios institucionales y coaliciones de gobierno en Argentina (1998 – 2000)" en *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Jorge Lanzaro (ed), Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Gráfica y Servicios S.R.L., Buenos Aires.

Osborne, D. & Gaebler, T. 1992 "Reinventing Government", Addison – Wesley, Massachusetts.

Palermo, Vicente 2001 "Instituciones políticas y gestión de gobierno: los términos del debate institucional brasileño", en *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Isidoro Cheresky e Inés Pousadela (comp.), Paidós Latinoamericana, Argentina.

Pasquino, Gianfranco 1995 "La Oposición". Alianza Editorial Colección de Ciencia Política, España.

_____ 1997 "Por qué y como estudiar la oposición" en *La oposición en las democracias contemporáneas"*, Giafranco Pasquino (ed), Editorial Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

_____ 1998 "La oposición", Alianza Editorial, Salamanca.

Pessanha, Charles 2001 "Poder legislativo del Ejecutivo en Brasil: decreto – ley y medida provisoria, 1965 - 1999", en *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Isidoro Cheresky e Inés Pousadela (comp.), Paidós Latinoamericana, Argentina.

Pharr, S. & Putman R. 2000 "Disaffected Democracies. What´s Troubling The Trilateral Countries", Princeton University Press, New Jersey.

Piñeiro, A. 1992 "El quinto poder: Teoría y práctica del Lobbying",. Ediciones Maccchi, Buenos Aires.

Plantey, A. 1980 "La négociation internationales", CNRS, París.

Prats, Joan 1999 "Reforma del Estado y reforma parlamentaria en América Latina", en *Experiencias de Modernización Legislativa en América Central y República Dominicana*, Ronny Rodríguez (ed.), Instituto Interamericano de Derechos Humanos – CAPEL y Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de Estados Americanos, San José.

Proyecto Estado de la Nación 2004 "Décimo Informe. Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible", Litografía e Imprenta Guilá, San José.

Raiffa, Howard et al. 1999 "Decisiones inteligentes. Guía práctica para tomar las mejores decisiones", Grupo Editorial Norma, Bogotá.

Ramírez Altamirano, Marina 2001 "Reglamento de la Asamblea Legislativa. Anotado con resoluciones de la Sala Constitucional y criterios del Departamento de Servicios

Técnicos de la Asamblea Legislativa", Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, San José.

Rangeon, F. 1986 "L´ Interét Général", Económica, París.

Rawls, John 1993 "Teoría de la Justicia". Fondo de Cultura Económica, México.

Rivera S, Gustavo 2003 "Presentación" en *Constitución Política de la República de Costa Rica*, Editec Editores, San José

Ross, Marc Howard 1995 "La Cultura del Conflicto. Las diferencias interculturales en la práctica de la violencia", Editorial Paidós, Barcelona.

Rossi, P. 2001 "Introducción", en *Ensayos sobre metodología sociológica*, Max Weber, Amorrotuo Editores, Argentina.

Rovira, Jorge Mas, G. 2001, "¿Se debilita el bipartidismo?", en *La Democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI*, Jorge Rovira Mas (ed), Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José.

Sánchez, Francisco J. 1996 "La negociación y el proceso legislativo", en *Negociación 2000*, Danny Ertel (ed.) McGraw – Hill, Colombia.

Sartori, Giovanni 1994 "Ingeniería Constitucional Comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados", Fondo de Cultura Económica, México.

_____ 1995 "Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo". Alianza Universidad, Madrid.

_____ 1996 "Límites de la ingeniería constitucional" en *Apuntes para una reflexión sobre la democracia: tres ensayos*, Cuadernos de CAPEL N° 41, Instituto Interamericano de Derechos Humanos – Centro de Asesoría y Promoción Electoral, VARITEC S.A., San José.

_____ 1998 "Ni presidencialismo ni parlamentarismo" en *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas, Volumen 1,* Juan J. Linz & Arturo Valenzuela (eds), Alianza Universidad, Madrid.

_____ 2003 "¿Qué es la democracia?" Colección Pensamiento, Editorial Taurus, Argentina.

Schelling, Thomas C. 1984 "Choice and Consequence. Perspectives of an errant economist", Harvard University Press, Unites States of America.

_____ 1999 "The Strategy of conflict", Harvard University Press, Unites States of America.

Schmitt, Carl 1992 "Teoría de la Constitución", Alianza Universidad Textos, Madrid.

Shell, Richard G. 2000 "Bargaining for Advantage", Penguin Group, New York.

Shepsle, Kenneth 1986 "Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions", en Herbert Weisberg (ed.); *Political Science: The Science of Politics*. Agathon. New York.

_____ & Bonchek, Mark 2005 "Las fórmulas de la política. Instituciones, racionalidad y comportamiento". CIDE / Taurus. México

Shmitter, Philippe C. & Karl, Terry L. 1996, "Qué es... y qué no es la democracia" en *El resurgimiento global de la democracia*, ed. Diamond, Larry & Plattner, Marc. F.,

Editorial Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de México, México.

Soberg Shugart, Mattew 2001 "Sistemas de Gobierno en América Latina: Frenos y contrapesos en una era de globalización", en *Democracia en Déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina,* Fernando Carrillo (ed), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

_____ & Haggard, Stephan. 2001 "Institutions and Public Policy in Presidential Systems", en *Presidents, Parliaments, and Policy*, Political Economy of Institutions and Decisions, Cambridge University Press, United State of America.

Solís, Alex 2002 "Reyes sin Corona. Rendición de cuentas y evaluación de resultados". Impresión Gráfica del Este S.A., San José.

Stephan, Alfred y Skach, Cindy 1997 "Presidencialismo y parlamentarismo en perspectiva comparada", en *Las Crisis del Presidencialismo, Perspectivas comparadas Volumen I*, Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (ed.), Alianza Universidad, Madrid.

Strom, K 1990 "Minority Government and Majority Rule". Cambridge University Press, United States of America,

Suares, Marinés 1997 "Mediación. Conducción de disputas, comunicación y técnicas", Editorial Paidós, Argentina.

Subirats, Joan 1992 "Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración", Ministerio para las Administraciones Públicas, Gráficas Ancora, S. A., Madrid.

Terrón Montero, Javier 1995 "Opinión pública y negociación en el procedimiento parlamentario" en *Parlamento y Opinión Pública*, ed. F. Pau Vall, Editorial Tecnos, Madrid.

Thibaut, Bernhard 1998 "El gobierno de la democracia presidencial: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en una perspectiva comparada", en *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina,* Dieter Nohlen & Mario Fernández (eds), Nueva Sociedad, Caracas

Thurber, J. A. 1999 "La Democracia Dividida. Cooperación y Conflicto entre el Presidente y el Congreso"; Editorial Heliasta, Buenos Aires.

Tocqueville, Alexis De 2001 "La Democracia en América", Fondo de Cultura Económica, México.

Touzard, H. 1981 "La mediación y la solución de conflictos", Editorial Herder, Barcelona.

Tsebelis, George 2002, "Veto Players. How Political Institutions work", Princeton University Press, United States of America.

Urcuyo Fournier, Constantino 2003 "Reforma política y gobernabilidad", Editorial Juricentro S. A., San José

Valadés, Diego 2002 "Constitución y democracia". Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F.

Valles, Miguel S. 2003 "Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional", Síntesis sociológica, Editorial Síntesis S.A., Madrid

Weber, M. 2001 "Ensayos sobre metodología sociológica", Amorrotuo Editores –sexta reimpresión–, Argentina.

Weldon, Jeffrey A. 2002 "Las estrategias presidenciales con gobierno dividido en México, 1917 - 1937", en María Amparo Casar & Ignacio Marván (coordinadores) *Gobernar sin mayoría. México 1867 – 1997*, CIDE / Taurus, México.

Zartman, I. W. 1976 "The 50% Solution", Yale University Press, United States of America.

_____ 1982 "The Practical Negotiator", Yale University Press, United States of America.

_____ 1999 "International negotiation. Actors, Structure, Process, Values". St. Martin´s Press. United States of America.

Zintl, Reinhard (1998) "Comportamiento político y elección racional". Gedisa Editorial, Madrid.

Artículos especializados

Altman, David 2000 "Coalition formation and survival under multiparty presidential democracies in Latin America: Between the tyranny of the electoral calendar, the irony of ideological polarization, and inertial effects". Prepared for delivery at the 2000 meeting of the Latin American Studies Association, Hyatt Regency Miami, March 16-18. Disponible en: www.lasa.international.pitt.edu/Lasa 2000/altman.pdf

_____ 2001 "Crisis de gobernabilidad democrática: orígenes y mapa de lectura", en Revista Instituciones y Desarrollo N° 8 y 9. Institut Internacional de Governabilitat de Cataluya, Espanya. Disponible en www.iigov/revista/?p=8_12

Béjar Algaza, Luisa (2003) "Representación y disciplina parlamentaria en México: el marco partidista – electoral después de la alternancia". *Paper prepared for delivery at the meeting of Latin American Studies Association*, Dallas, Texas, March, 26-28.

Colomer, Joseph M. – sin año –"Policy Making in Divided Government. A Pivotal Actors Model with Party Discipline". Disponible en: www.cide.edu/investigadores/Josep_Colomer/Policymaking.htm

Fernández, Oscar (1992) "La bipolaridad partidaria en Costa Rica: entre la escena y la arena". Documento presentando en el *Coloquio Internacional sobre Democracia y Democratización en Centroamérica*, organizado bajo el auspicio de la Comisión de Comunidades Europeas y de la Universidad de Costa Rica, San José 14 – 18 de septiembre. Disponible en: http://cariari.ucr.ac.cr/~oscarf/Parti2.pdf

García, Fátima & Martínez, Elena 2002 "La estrategia política y parlamentaria de los partidos de oposición latinoamericanos ¿capacidad de influencia o influencia efectiva?", en Revista Instituciones y Desarrollo N° 12 y 13. Institut Internacional de Governabilitat de Cataluya, Espanya. Disponible en www.iigov/revista/?p=12_13

Lujambio, Alonso & Martínez, Jaime 2002 "Gobierno Dividido, Estrategia Presidencial y Opinión Pública. Un intento de clarificación conceptual". Ponencia presentada en el VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, auspiciado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México. Colegio de Ingenieros Civiles, Ciudad de México, 13 de febrero de 2002.

Pérez-Liñán, Aníbal S. 2003 "Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: ¿Hacia un nuevo presidencialismo? Latin American Research Review, Vol 38, N° 3, October. Disponible en: www.larr.lanic.utexas.edu/sample_issues/perez-linar.pdf

Prats, Joan 2001 "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico", Desarrollo Institucional para una Gobernabilidad Democrática, N° 10, Octubre. Disponible en: www.iigov.org/revista/re10/re10_04.htm

Sunkel Guillermo 2003 "La Pobreza en la Ciudad: Capital Social y Políticas Públicas", Documento Docente N° 7. Curso de especialización de postítulo en Asentamientos Humanos, Gestión de Ciudad y Territorio. Disponible en: www.cepal.cl

Tsebelis, George & Alemán, Eduardo (2002, b) "Agenda control in Latin American Presidential Democracies". *Annual Meeting of the American Political Science Association*, August 29 – September 1°.

Tesis

Reniu Vilamala, Joseph Mª 2001 "Las teorías de las coaliciones políticas revisadas: la formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996". Tesis de Grado para optar al Título de Doctor en Ciencia Política y de la Administración. Universidad de Barcelona, Barcelona.

Rivera Varela, Anabelle 1988 "El Veto Presidencial por razones de oportunidad". Tesis de Grado para optar al Título Licenciada en Derecho. Universidad de Costa Rica, San José.

Vargas, Jean Paul 2001 "Negociación parlamentaria: el caso combo ICE". Monografía presentada para optar al Título Master en Ciencias Políticas. Universidad de Costa Rica, San José.

La Fundación Arias es una organización no gubernamental sin fines de lucro, con sede en Costa Rica. Fue creada en 1988 con el apoyo monetario del Premio Nobel de la Paz, otorgado a su fundador, el Dr. Oscar Arias Sánchez, como reconocimiento a sus esfuerzos para lograr una *paz firme y duradera* en Centroamérica.

Fue creada para estimular una cultura de paz y se dedica a promover la democracia, la igualdad de género, el desarme y la desmilitarización.

RED GOB

FUNDACIÓN ARIAS PARA LA PAZ Y EL PROGRESO HUMANO