

**DECIMOCTAVO INFORME
ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO
HUMANO SOSTENIBLE**

Informe Final

Segunda Legislatura: La Alianza por Costa Rica

*Investigador:
Jeanpaul Vargas Céspedes*



Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el XVIII Informe Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Contenido

Resumen Ejecutivo	4
Introducción	4
El surgimiento del gobierno dividido	4
Dirección política parlamentaria	6
Antecedentes y proceso de negociación de la Alianza por Costa Rica	7
La aritmética legislativa	8
La disconformidad del Movimiento Libertario	11
Las complicadas relaciones Ejecutivo-Legislativo	15
El cambio en las jefaturas de fracción	16
La Alianza por Costa Rica: el control estratégico institucional	17
El control del Directorio Legislativo	18
Distribución de las comisiones: una visión comparada entre ambas legislaturas .	21
El control sobre las comisiones legislativas	24
La Alianza por Costa Rica: función legislativa	26
Sesiones realizadas por el plenario legislativo	30
Productividad legislativa entre la I y II Legislatura	37
Tasa de Producción Legislativa: I Legislatura	38
Tasa de Producción Legislativa: II Legislatura	41
El comportamiento de las comisiones legislativas plenas	43
Productividad de las comisiones legislativas	46
La Alianza por Costa Rica: función de control parlamentario.....	49
Comisiones Especiales de Investigación	51
Los principales temas del control parlamentario	53
La función electiva del Parlamento sobre los nombramientos de altos cargos	56
El control sobre el Presupuesto General de la República	58
Los déficits del control parlamentario	59

La Alianza por Costa Rica en la II Legislatura: modernización legislativa	60
Proyectos de ley presentados para reformar el reglamento legislativo	62
Modernización desde la Presidencia de la Asamblea Legislativa	65
Transparencia y rendición de cuentas desde el Directorio legislativo	66
Algunas reflexiones generales	68
Administración legislativa	69
Proceso legislativo	70
Resultados	71
Alianza por Costa Rica ¿Un cambio en la gestión parlamentaria?	72
Alianza por Costa Rica: ¿mayor control político y agenda alterna?	72
Relaciones Ejecutivo - Legislativo	74
Bibliografía.....	76

Resumen Ejecutivo

El resurgimiento de un Poder Ejecutivo sin mayorías legislativas en el sistema presidencialista costarricense, 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. 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 intra-partidario e inter-partidario, siendo entonces el principio de separación de poderes algo inherente y propio de la naturaleza de nuestro sistema presidencialista. La constitución de un Poder Ejecutivo sin mayorías legislativas tiende a ser 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.

Descriptores: Alianza por Costa Rica, gobierno, Directorio Legislativo, Asamblea Legislativa, gestión parlamentaria, coalición de oposición, control político, Administración Chinchilla Miranda.

Introducción

El surgimiento del gobierno dividido

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. 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; **(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 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 electorado¹.

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. El principio de pesos y contrapesos tutelado en la Constitución Política de la República de Costa Rica ha sido puesto en funcionamiento a partir de la fragmentación parlamentaria en los últimos períodos constitucionales, produciendo lo que se podría denominar “Gobierno dividido” en los términos de un Poder Ejecutivo sin mayorías legislativas.

La Administración Chinchilla en sus relaciones con el Poder Legislativo se ha caracterizado por pasar de una “Alianza Gobierno – oposición” durante su primer legislatura, hacia una “Alianza por Costa Rica” –de oposición–, alterando las formas tradicionales con la cuales se canalizaban las relaciones entre el Ejecutivo-Legislativo, como a lo interno mismo del Parlamento. El “*pacto por la gobernabilidad*” gestado entre el Partido Liberación Nacional (PLN) y el Movimiento Libertario (ML), buscaba asegurar la sumatoria de fuerzas para la construcción de una mayoría legislativa capaz de darle la posibilidad al Ejecutivo para incidir en la vida parlamentaria, pero por distintas razones entre las partes minó sus bases y se trajo a bajo un precario equilibrio de mayorías.

El vacío de poder, la forma de canalizar las relaciones entre Ejecutivo-Legislativo, la necesidad de una agenda alterna de desarrollo y afianzar los mecanismos de control político tuvieron como antesala el proceso de sensibilización para el surgimiento de la “Alianza por Costa Rica”, cuyo constitución daba señales de una alta expresión de madurez política, al lograr articular partidos políticos con posiciones ideológicas diferentes en torno a un proyecto agenda país. En la actualidad Costa Rica se encuentra en un proceso de realineamiento, cuya expresión más notoria es la complejidad de articular políticas sostenibles en el largo plazo sobre los grandes temas nacionales; mientras ello no ocurra la sociedad tenderá a polarizarse más, el país perderá competitividad, los grandes pilares sociales se deteriorarán, y nuestra sociedad se individualizará cada vez más.

La estructuración de la “Alianza por Costa Rica” durante la segunda legislatura ha resultado sorprendente para la historia parlamentaria del país, pues la conformación de coaliciones de oposición casi nunca ha sido un rasgo característico de la cultura política y se ha limitado sobre iniciativas o mociones concretas. No ha existido – hasta este momento– una experiencia de una estrategia coordinada, ni tampoco una cultura de acuerdos político-partidarios entre partidos de oposición.

Dirección política parlamentaria

La Asamblea Legislativa de Costa Rica, además de sus funciones propias como de legitimación y representación, centra sus actuaciones en la función legislativa de control y deliberativa; sin embargo existe una actuación adicional no siempre visible y apropiada por sus actores “*la dirección política parlamentaria*”. La “*la dirección política parlamentaria*” recae tanto en las fracciones de oposición como en la oficialista, y surge que ante la falta de propuesta o visión estratégica del Ejecutivo, las bancadas consoliden los temas fundamentales y evitar así un entramamiento del Parlamento y sus implicaciones para el país.

El resultado final de la *dirección política parlamentaria* será un Poder Legislativo con capacidad propia de promover y desarrollar el impulso alterno o complementario al dado por Casa Presidencial. Su capacidad de dirección constituye la viabilidad política de un tema prioritario respaldado por una agenda o mayoría de consenso, o bien, modificando y atenuando las propuestas del Ejecutivo; gracias a una cohesión coyuntural entre mayorías artificiales, pues pasado el tema se desestructuran.

Por tanto, al pensar en la *capacidad de dirección política parlamentaria*, es pensar en el Parlamento como instrumento de políticas públicas, entendiendo capacidades complejas de negociación y deliberación en procesos tendientes a de-construir y re-construir las actuaciones de las instituciones públicas. Dilucidar sobre estas capacidades en el proceso de las políticas públicas requiere comprender un complejo andamiaje de relaciones políticas, donde la coordinación no siempre tiende a ser el elemento de cohesión natural, poniéndose el énfasis no solo en los contenidos de intervención, sino también en la forma en que se toman las decisiones.

El presente análisis tiene como finalidad comprender el proceso de la “Alianza por Costa Rica” surgido durante la segunda legislatura de la Administración Chinchilla Miranda desde una reflexión medular de la dirección política parlamentaria estructurada por: antecedentes y el proceso de negociación de la Alianza por Costa Rica **(i)**, el control estratégico institucional **(ii)**, las capacidades de función legislativa **(iii)**, función de control parlamentario **(iv)**, modernización institucional **(v)**, y finalmente retos algunas reflexiones generales **(vi)**.

El objeto de estudio lo constituye la identificación de los rendimientos institucionales derivados del control de la Alianza por Costa Rica sobre el Directorio legislativo y el sistema de comisiones en el modelo de gestión parlamentaria; para lo cual se toma como punto de referencia el análisis comparado entre la I y la II Legislatura. Una de las cuestiones orientadoras ha sido si la dirección de la Asamblea Legislativa bajo una coalición de bancadas de oposición –y reconfiguración de las relaciones de poder- ha implicado una capacidad de dirección política parlamentaria y una mayor

intensidad en el manejo e intensidad de los mecanismos formales e informales del control parlamentario, o si por el contrario refleja parámetros de actuación similares a los experimentados durante la Alianza Gobierno-oposición –I Legislatura-.

Para el desarrollo del presente trabajo se ha optado un enfoque empírico-analítico tomando en consideración una combinación de variables institucionales vinculadas a los procesos de organización y toma de decisiones parlamentarias, con variables de carácter político–electorales especialmente fragmentación y dispersión parlamentaria; contribuyendo así a esclarecer los efectos de la II Legislatura en el marco de las relaciones entre el Ejecutivo - Legislativo.

El estudio evidencia que un problema de partida lo constituye la falta de análisis e investigaciones para la clasificación del Poder Legislativo y su “*rôle*” en la formulación de políticas –“*polity*”– y más aún cuando se desea incluir enfoques específicos como lo son el control parlamentario y los procesos de modernización institucional. Por el contrario, la investigación se enfrenta a ir contra la tendencia comparativa del análisis entre las iniciativas presentadas y las aprobadas, sin tomar en cuenta otras dinámicas fundamentales como la capacidad de modificación y rechazo de las iniciativas de ley.

El estudio que se presenta a continuación presenta sus hallazgos a lo largo de su desarrollo, su enfoque parte de una visión neoinstitucionalista-empírica, considerando la combinación de los dispositivos institucionales, así como los arreglos político-institucionales potenciales dados entre los actores. Asume como perspectiva metodológica el *enfoque empírico-exploratorio*, apoyándose para su análisis una combinación del *enfoque sociológico* y el de *elección racional*ⁱⁱ.

Para dar interpretación próxima a los datos obtenidos del objeto de estudio –II Legislatura-, la investigación tiende a ser comparativa con el fenómeno más próximo y similar, es decir la I Legislatura; haciendo una apuesta a pocos casos con múltiples variables y a un nivel intensivo de las mismas. El *análisis de casos comparados* tiende a rendir cuentas de las condiciones de persistencia como de transformación, para lo cual se aplicó el enfoque comparativo *eurístico* -genera hipótesis a partir de niveles de complejidad analítica- y *al crucial* –confronta los supuestos efectos teóricos, tipologías y modelajes con la realidad empírica-.

Esta comprobación se podrá apreciar de tática en el desarrollo del estudio desde una reflexión teórica y práctica de la evidencia suministrada. El estudio, entonces, tiende a ser más intensivo que extensivo, con la intención de superar vacíos de datos en la reconstrucción del objeto de estudio y su comprensión. Las interrogantes de partida son entonces *¿Qué aspectos político-institucionales facultaron el surgimiento de la Alianza por Costa Rica?* y *¿Significó el control logrado por la Alianza un cambio de orientación en el modelo de gestión parlamentaria?*

Antecedentes y proceso de negociación de la Alianza por Costa Rica

La designación de un Directorio de oposición en la Asamblea Legislativa de Costa Rica en la segunda legislatura del periodo constitucional de la Presidenta Laura Chinchilla – y que intentó continuar en la tercera legislatura–, además de haber sido un fuerte revés político para el Ejecutivo, ha sido ciertamente uno de los

acontecimientos más improbables pero reales en la historia parlamentaria costarricense, debido a la ausencia de una cultura de coalición, la distancia ideológica entre los partidos, la complejidad del cálculo aritmético y los elevados costos de transacción para llegar a un acuerdo. Entre los principales factores político-institucionales que generaron las condiciones para la negociación de la Alianza por Costa Rica se destacan: **(i)** la aritmética legislativa, **(ii)** la disconformidad del Movimiento Libertario con el manejo de la agenda parlamentaria por el Directorio durante la primera legislatura, **(iii)** el insatisfactorio manejo de las relaciones Ejecutivo-Legislativo del Ministro de la Presidencia y la polarización que resultó de ello, y **(iv)** el cambio en las jefaturas de fracción en abril de 2011.

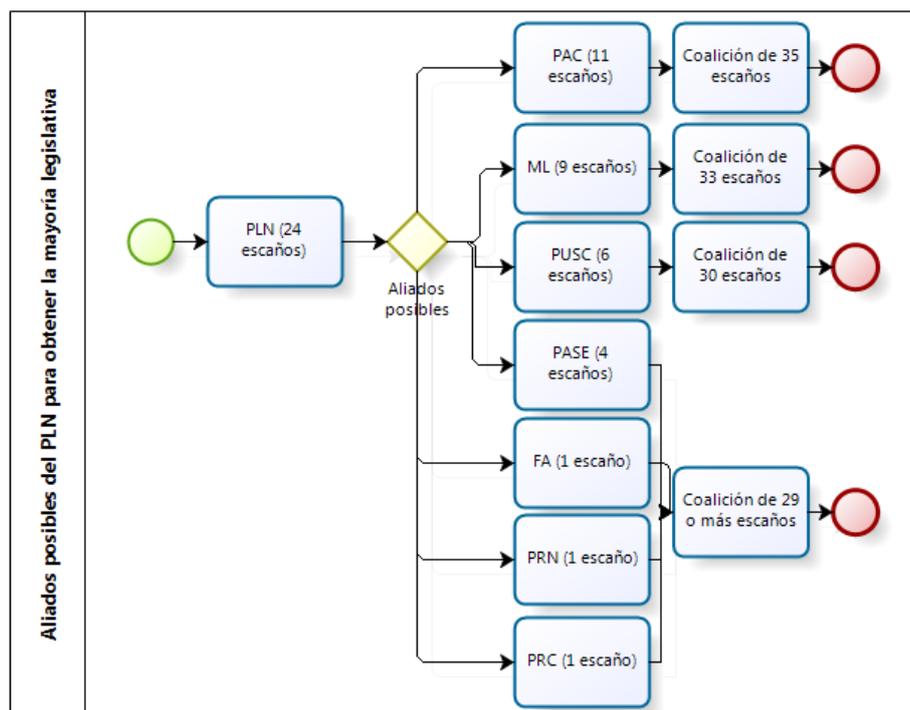
La aritmética legislativa

La conformación política-partidaria de la Asamblea Legislativa de Costa Rica en el periodo 2010-2014 se caracteriza por una situación en la cual el partido oficialista es el partido más cantidad de escaños en la Asamblea Legislativa, pero no dispone de mayoría absoluta, lo cual lo obliga a negociar con partidos de oposición para lograr mayorías coyunturales o estructurales –gobierno dividido-. En situaciones de gobierno dividido, la oposición –unida– es mayoritaria, pero cuando ésta se divide, el partido más grande –en este caso el partido oficialista– tiene una ventaja aritmética. Siguiendo este razonamiento, en el periodo actual el partido oficialista Partido Liberación Nacional (PLN) requiere nada más negociar el apoyo de uno o dos partidos de oposición para lograr el control del Directorio legislativo.

En efecto, la bancada del PLN dispone de 24 diputados y sólo le faltan 5 diputados para alcanzar la mayoría de 29 diputados que es necesaria para poder controlar el Directorio de la Asamblea. Podía negociar separadamente con las fracciones del PAC (11 diputados), del ML (9 diputados), del PUSC (6 diputados) o con una combinación del PASE (4 diputados) y uno de los diputados de las bancadas unipersonales (PFA, PRN o PRC)ⁱⁱⁱ (ver *Diagrama N° 1*). Ante tal escenario, la elección del Directorio de la Alianza es sorprendente porque aritméticamente no era “lógico”, pues implicaba un elevado costo de transacción para alinear un gran número de partidos, que además tienen una gran distancia ideológica entre ellos. Entonces, para lograr el control del Directorio se requirió la negociación de al menos cuatro partidos distintos, en una agenda de integración en torno a temas, manejo ético de la administración parlamentaria, política de austeridad institucional, fortalecimiento de las capacidades de control parlamentario e iniciativas consideradas prioritarias para la discusión legislativa.

Desde una perspectiva empírica se podría considerar que una coalición de tres partidos es más estable que una coalición de dos partidos, porque en caso de conflicto entre dos de esos partidos, el tercero puede intervenir como mediador; pero al considerar una relación de cuatro o más partidos, los costos de coordinación y transacción a nivel intra-partidario e inter-partidario se incrementan y desestabilizan el cumplimiento o no de los acuerdos como la sostenibilidad del proceso; siendo el principal beneficiario el partido oficialista, aun cuando la bancada disidente no le ofrezca abiertamente su apoyo, pues su retirada le quita fuerza y poder a la Alianza por Costa Rica y por efecto colateral fortalece al oficialismo.

Diagrama 1
Aliados posibles del Partido Liberación Nacional para obtener la mayoría legislativa



Fuente: Elaboración propia.

La I Legislatura del periodo constitucional 2010-2014 continuó el patrón clásico estableciendo en las últimas administraciones caracterizadas por escenarios de gobierno dividido – gobierno minoritario –, en los cuales el partido oficialista es el partido más grande, pero no dispone de la mayoría absoluta en el ámbito legislativo. En dicho patrón, el juego de mayoría-minoría casi siempre le permitió al partido oficialista tener el control del Directorio, mediando el respaldo de unos cuantos diputados para llegar a la mayoría absoluta^{iv}.

Fue una coalición conformada por 35 de los 57 diputados la que designó el Directorio el 1 de mayo del 2010. Políticamente, la designación del Directorio, capitalizó el pacto que se dio entre el Presidente del Movimiento Libertario, Otto Guevara, y la Presidenta de la República, Laura Chinchilla, unos días antes del 1 de mayo de 2010. Este esquema se rompe en la II Legislatura, en la cual la Asamblea Legislativa de Costa Rica ensaya por primera vez un “*Directorio de Oposición*”, es decir una mesa directiva compuesta únicamente por las bancadas de oposición, excluyendo ahora al partido oficialista.

Las dinámicas de coalición sea tanto “Gobierno-oposición” o bien entre “oposición” tienen su reflejo directo en mitigar los efectos de la fragmentación y dispersión parlamentaria dada por el proceso electoral. Esta fragmentación puede beneficiar o perjudicar tanto al Gobierno como a la oposición, de forma tal que las alianzas permiten articular las mayorías necesarias para la adopción de las decisiones pero también el control estratégico de la institución parlamentaria. A efectos de comprender las alteraciones ocasionadas por las dinámicas de coalición se opta como instrumento comparativo la aplicación del Índice de Fragmentación de Laakso-Tageepera^v y el Índice Efectivo de Oposición de Altman-Pérez-Liñán^{vi}.

Al calcular el índice de fragmentación y el índice efectivo de oposición se optó por la adopción de cuatro posibles escenarios de coalición, a saber (ver Cuadro N° 1):

- I. **Conformación electoral:** la conformación de la Asamblea Legislativa, considerando todos los partidos individualmente.
- II. **Coalición de gobierno:** cálculo considerando la coalición de gobierno (conformada por las fracciones del PLN y del ML) como un solo bloque. *Nota: se incorporó este escenario como referencia, aunque esté escenario nunca se realizó.*
- III. **Coalición de gobierno ampliada:** cálculo considerando la coalición de gobierno ampliada (conformada por las fracciones del PLN, ML, PRN y PRC) como un solo bloque. *Nota: este escenario corresponde a la elección del Directorio de la I. legislatura.*
- IV. **Coalición de oposición:** cálculo considerando los partidos de oposición en coalición (conformada por las fracciones del PAC, ML, PUSC, PASE y FA) como un solo bloque. *Nota: este escenario corresponde a la elección del Directorio de la II. legislatura.*

Cuadro 1
Aplicación del Índice de Fragmentación y del Índice Efectivo de Oposición a cuatro escenarios de coalición durante el periodo 2010-2014

Índices	Construcción de escenarios de coalición							
	Conformación electoral		Coalición de Gobierno		Coalición de Gobierno ampliada		Coalición de Oposición	
NEPP	3,900	Multipartidismo fragmentado	2,568	Multipartidismo bipolar	2,322	Bipartidista	2,111	Bipartidista
IEO	0,324	Dispersión de la oposición con poca capacidad de veto	0,222	Dispersión de la oposición con poca capacidad de veto	0,226	Dispersión de la oposición con poca capacidad de veto	1,216	Oposición con control decisional

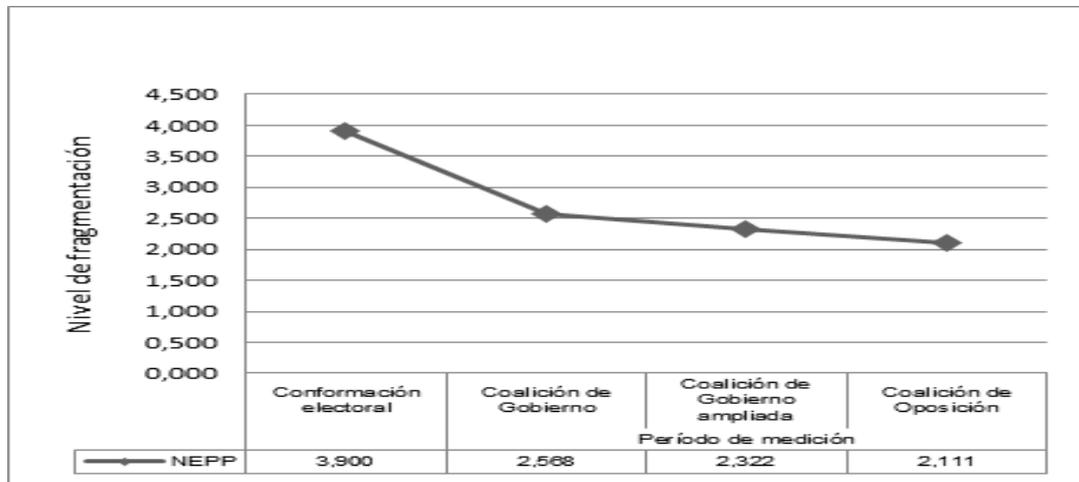
Fuente: Elaboración propia.

La conformación electoral corresponde a un contexto de multipartidismo fragmentado – muy cerca de la situación de multipartidismo altamente fragmentado – (Laakso-Taagepera), en el cual la oposición es dispersa con poca capacidad de veto (Altman-Pérez-Líñan). Dicho escenario de fragmentación llega a superarse en el escenario de la conformación de una Coalición de Gobierno – y más aún en el escenario de una Coalición de Gobierno Ampliada –, reduciendo considerablemente la fragmentación partidaria (simulando un contexto de multipartidismo bipolar) y la capacidad efectiva de oposición (oposición inefectiva) (ver Gráficos N° 1 y 2).

El escenario de la Coalición de Oposición corresponde únicamente a la votación que hizo posible la designación de un Directorio de Oposición. En secciones posteriores del presente estudio se analizará el comportamiento de la coalición – nivel de cohesión – de oposición en cuanto a su productividad legislativa y su ejercicio de control parlamentario. Si se considera a la coalición de oposición como un bloque unificado, la configuración político-partidaria de la Asamblea Legislativa llega a ser bipolar, en el cual existen dos bloques grandes: la coalición de oposición y el partido

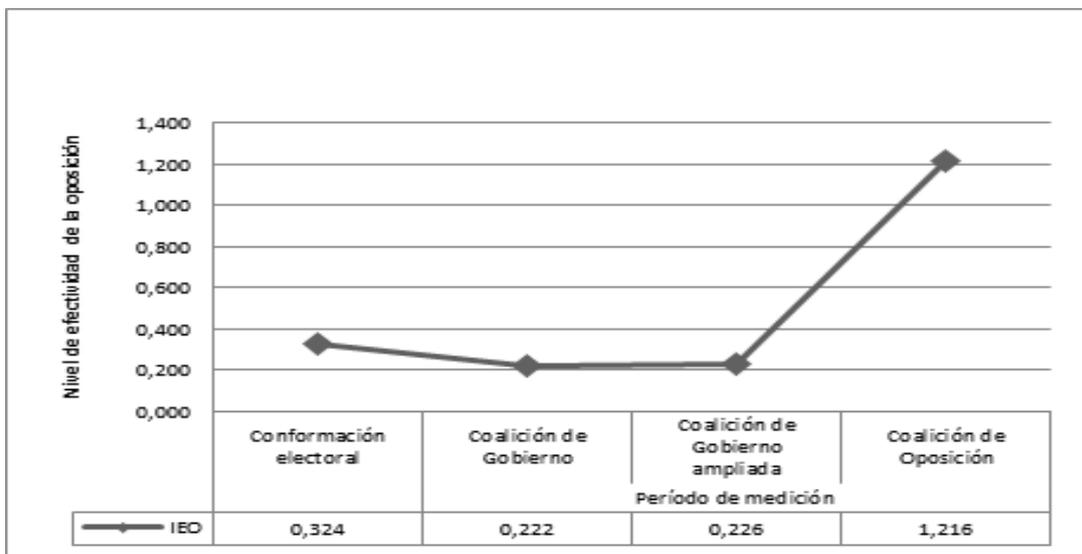
oficialista. En este escenario, el partido oficialista tiene una capacidad efectiva de oposición al Directorio – el gobierno es “minoritario” en la Asamblea Legislativa –.

Gráfico 1
Comportamiento de la fragmentación parlamentaria. Administración Chinchilla Miranda



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 2
Comportamiento de la efectividad de la oposición. Administración Chinchilla Miranda



Fuente: Elaboración propia.

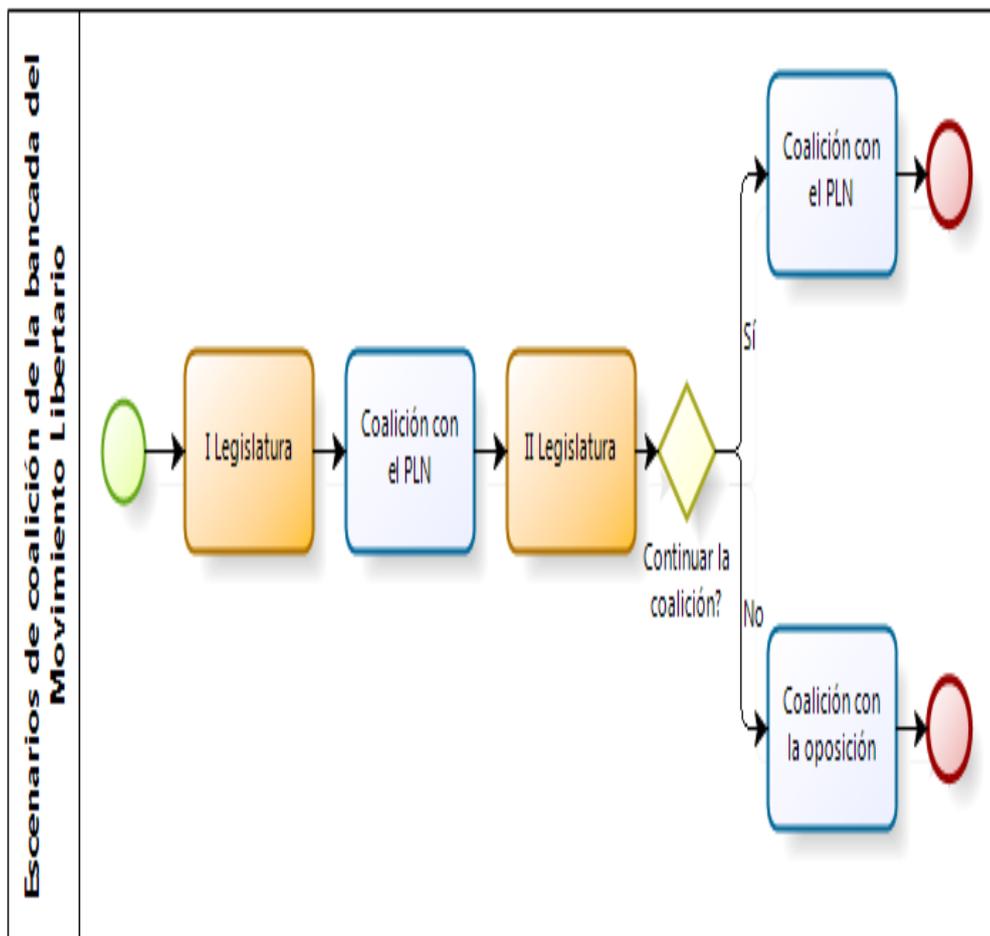
La disconformidad del Movimiento Libertario

En el proceso hacia la conformación de una alianza de partidos opositores, el cambio de orientación del Movimiento Libertario ha sido clave. Si bien el oficialismo tenía una excelente posición de negociación como se indicó en los párrafos anteriores, es importante señalar que la fracción del Movimiento Libertario también tenía varias “cartas en la mano”. La fracción del Movimiento Libertario llegó a ocupar

una situación de “partido bisagra” con la capacidad numérica de brindarle la mayoría legislativa tanto al oficialismo como a la Alianza por Costa Rica.

Sin ser su causa única, el giro de lealtades del Movimiento Libertario contribuyó a hacer posible la designación de un Directorio de oposición. Para la designación del Directorio de la I Legislatura, los partidos de oposición PAC, PASE, PUSC y FA – que juntos disponen de sólo 22 de los 57 escaños de la Asamblea Legislativa –, no llegaron a un acuerdo para presentar una papeleta alterna para obtener el control del Directorio Legislativo. En el momento de la designación del Directorio de la II Legislatura, éstos cuatro partidos llegan a un acuerdo que también es apoyado por la bancada del Movimiento Libertario – con 9 diputados es la tercera bancada más grande en la Asamblea Legislativa –, permitiéndole la mayoría numérica requerida para poder elegir un Directorio de oposición.

Diagrama 2
Escenarios para el Movimiento Libertario



Fuente: Elaboración propia.

El Movimiento Libertario, haciendo un cálculo estratégico – *trade-off* –, optó por romper el pacto que suscribió con el oficialismo para dar su apoyo a la alianza opositora, decisión táctica con la cual esperaba obtener mayores beneficios. En efecto, durante la primera legislatura, el Movimiento Libertario sufre una serie de

inconformidades que le llevan a acercarse a la oposición. Dichas inconformidades se centran principalmente alrededor de asuntos de agenda, en combinación con su insatisfacción con la designación de las presidencias y secretarías de las comisiones legislativas permanentes, de los cuales consideró que no benefició lo suficiente (ver *sección 3 del presente estudio*).

Posiblemente otra de las disconformidades del ML giraba alrededor de la participación de las fracciones unipersonales del PRN y del PRC, de los cuales el oficialismo hubiese podido prescindir para tener el control del Directorio de la Asamblea Legislativa. La presencia del PRN y del PRC en la alianza que respaldó el Directorio controlado por el PLN en la primera legislatura implicaba la entrega de beneficios a estos dos partidos (un puesto en el Directorio y unas presidencias de comisión legislativa). Lo anterior posiblemente fue una estrategia de la fracción del PLN para no depender únicamente del ML para el juego de mayorías-minorías, el cual no fue favorable para la buena cooperación entre el PLN y el ML. En la decisión del ML de retirarle su lealtad al oficialismo y de apoyar la Alianza por Costa Rica, interviene también un criterio cuantitativo en relación a su peso relativo en la coalición, como lo indica el *Cuadro N° 2*.

Para sintetizar las ideas anteriores, puede decirse que lo que hizo posible la conformación de la Alianza por Costa Rica, desde la lógica del Movimiento Libertario, fueron los siguientes cuatro elementos:

- (1) la inconformidad del Movimiento Libertario con la gestión de la primera legislatura por el oficialismo – el apoyo al Directorio controlado por el PLN no le generó los resultados esperados –,
- (2) la existencia de una alternativa política para el ML – la alternativa al pacto con el oficialismo era la participación en la Alianza por Costa Rica,
- (3) una alternativa que implicaba un peso relativo mayor en la coalición y
- (4) la expectativa que un Directorio de oposición le iba a generar más beneficios al ML que un Directorio del oficialismo respaldado por el ML.

Cuadro 2
Peso relativo de las bancadas en diferentes escenarios de coalición

Bancadas	Escaños	Escenario 1: Directorio de gobierno con un aliado			Escenario 2: Directorio de gobierno ampliado con un aliado			Escenario 3: Directorio de Oposición (PAC+ML+PUSC+PASE+FA)		
		Miembros de la coalición	Escaños de la coalición	Peso relativo de la bancada en la coalición	Miembros de la coalición	Escaños de la coalición	Peso relativo de la bancada en la coalición	Miembros de la coalición	Escaños de la coalición	Peso relativo de la bancada en la coalición
PLN	24	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PAC	11	PLN+PAC	35	31,43%	PLN+PRN+PRC+PAC	37	29,73%	PAC+ML+PUSC+PAS E+FA	31	35,48%
ML	9	PLN+ML	33	27,27%	PLN+PRN+PRC+ML	35	25,71%	PAC+ML+PUSC+PAS E+FA	31	29,03%
PUSC	6	PLN+PUSC	30	20,00%	PLN+PRN+PRC+PUSC	32	18,75%	PAC+ML+PUSC+PAS E+FA	31	19,35%
PASE	4	-	-	-	PLN+PRN+PRC+PASE	30	13,33%	PAC+ML+PUSC+PAS E+FA	31	12,90%
FA	1	-	-	-	-	-	-	PAC+ML+PUSC+PAS E+FA	31	3,23%
PRN	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PRC	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-

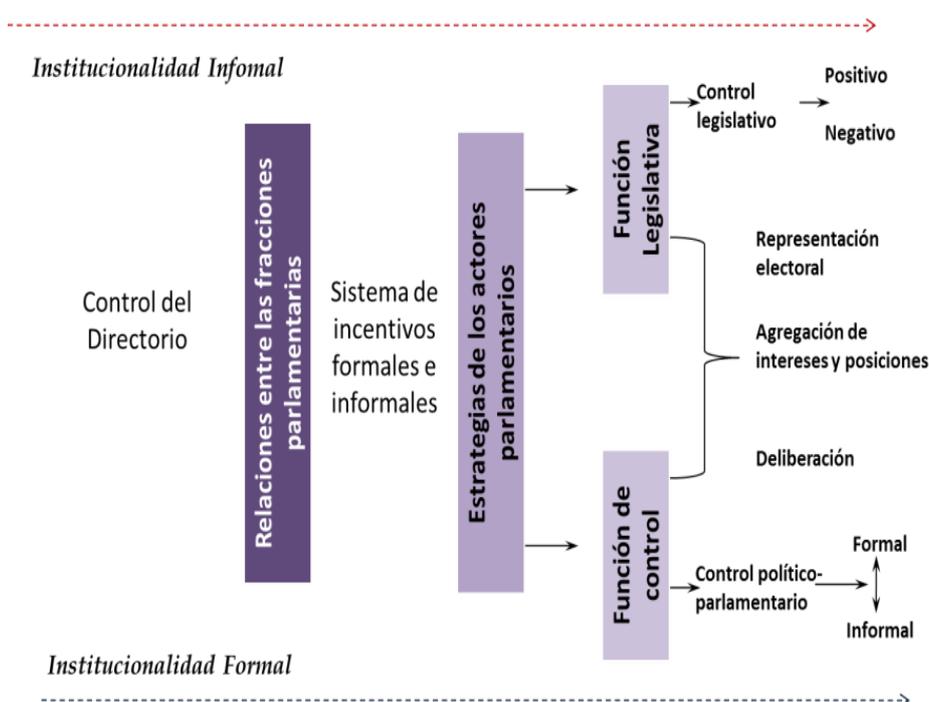
Fuente: Elaboración propia.

Las complicadas relaciones Ejecutivo-Legislativo

En un escenario, donde el Movimiento Libertario estaba disconforme con el oficialismo – y por consiguiente poco interesado en continuar el pacto con el oficialismo para asegurarle el control del Directorio en la segunda legislatura –, el oficialismo siempre tuvo la posibilidad de buscar un aliado alternativo, pues la aritmética legislativa le permitía varias opciones como se indicó anteriormente. A medida que avanzó la primera legislatura, varias fracciones en la Asamblea Legislativa empezaron a expresar su insatisfacción con el control del Directorio para el oficialismo, que implicó poca apertura para las fracciones de oposición en la agenda legislativa y poca influencia en el control de las comisiones legislativas permanentes.

En particular, el manejo de las comisiones permanentes del PLN generó altos niveles de disconformidad, lo cual fue uno de los factores que llevaron a los partidos de oposición a entrar en coalición. Sumando a ello, el peso relativo de cada uno de las bancadas de oposición en una Alianza por Costa Rica es más alto – mayor influencia – que en una coalición con el oficialismo (ver *Diagrama N° 3*).

Diagrama 3
La importancia estratégica de controlar el Directorio



Fuente: Elaboración propia.

En este marco, también es importante recordar la percibida falta de liderazgo de la señora Presidenta en combinación con los fallos estratégicos en las relaciones Ejecutivo-Legislativo bajo la dirección del entonces Ministro de la Presidencia Marco Vargas, quien nunca llegó a ganarse la confianza de los jefes de fracción de los partidos de oposición, situación que le llevó a renunciar antes de la conclusión de la primera legislatura.

El cambio en las jefaturas de fracción

Debido a la elección del Directorio cada 1º de mayo en la Asamblea Legislativa de Costa Rica, el mes de abril se caracteriza por dinámicas específicas relacionadas con la elección del Directorio. En este mismo periodo también se dan cambios en las jefaturas de fracción, que en mayo del 2011 beneficiaron a personas con personalidad más beligerantes y con gran experiencia político-parlamentaria.

En el sistema parlamentario costarricense – en eso se diferencia de muchos países, inclusive de la región –, las jefaturas de fracción suelen cambiar cada legislatura. En casi todos los partidos hubo reelección de los jefes de fracción, en particular en el PUSC, donde Luis Fishman, diputado por tercera vez y desde mayo de 2011 jefe de la fracción del PUSC, quien de forma hábil orienta las fracciones de oposición a unirse. Esta situación le permitió obtener la presidencia de la Comisión Legislativa Permanente de Asuntos Hacendarios, clave para esta legislatura que debatía el plan fiscal, uno de los proyectos de mayor importancia de la Presidenta de la República, así como para los partidos de oposición (ver *Cuadro N° 3*).

Cuadro N° 3

Experiencia de los jefes de fracción en la I y la II Legislatura

Fracción	Jefe de fracción durante la I. Legislatura	Experiencia (mandatos como diputado)	Jefe de fracción durante la II. Legislatura	Experiencia (mandatos como diputados)
PLN	Viviana Martín Salazar	1	Luis Gerardo Villanueva Monge	3
PAC	Juan Carlos Mendoza García	1	Néstor Manrique Oviedo Guzmán	1
ML	Danilo Cubero Corrales	1	Danilo Cubero Corrales	1
PUSC	Walter Céspedes Salazar	2	Luis Fishman Zonzinski	3
PASE	Víctor Emilio Granados Calvo	1	Víctor Emilio Granados Calvo	1
FA	José María Villalta Florez-Estrada	1	José María Villalta Florez-Estrada	1
PRN	Carlos Avendaño Calvo	2	Carlos Avendaño Calvo	2
PRC	Justo Orozco Álvarez	2	Justo Orozco Álvarez	2
Experiencia promedia de los jefes de fracción		1,37		1,75
Experiencia promedia de los jefes de fracción sin contar las bancadas unipersonales		1,2		1,8

Fuente: Elaboración propia.

El *Cuadro N° 3* describe de forma comparada la experiencia parlamentaria – entendida como periodos constitucionales ejercidos en el Parlamento– de los jefes de fracción entre la I y la II Legislatura. Un elemento importante es la existencia de bancadas unipersonales –3 durante el presente periodo constitucional– cuyo único integrante automáticamente es el jefe de fracción.

Aunque la diferencia no sea muy importante en cuanto a la experiencia parlamentaria promedia de los jefes de fracción, es significativa: los jefes de fracción de la II. Legislatura tienen globalmente más experiencia política que los jefes de fracción de la I. Legislatura. Si bien no es el único factor determinante, en el caso de la elección del Directorio de oposición el cambio de las jefaturas de fracción jugó un

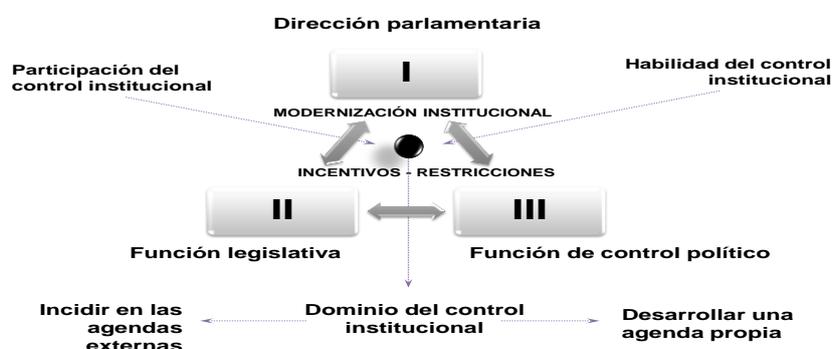
papel muy importante. Para el ocaso del Directorio de oposición, la dinámica que llevó a la elección de nuevos jefes de fracción en la II Legislatura fue decisiva, porque las negociaciones hacia la elección del Directorio de oposición fueron principalmente lideradas por éstas en un marco de conocimiento previo sobre los estilos de liderazgo, negociación y temperamento entre los actores; siendo un factor clave la afinidad personal entre los jefes de fracción de oposición de la II Legislatura.

La Alianza por Costa Rica: el control estratégico institucional

En Costa Rica 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^{vii}. 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^{viii}.

Por tanto, al concebir la capacidad de la Alianza por Costa Rica en su control del Directorio Legislativo es poner en el análisis su capacidad del control de los espacios estratégicos institucionales y comprender si dicha incidencia logra alterar la composición potencial de las relaciones de poder entre el Gobierno-Oposición; haciendo la distinción entre *participación en el control* y *habilidad de control*. La *participación del control institucional* hace referencia al posicionamiento de la Alianza en los puestos estratégicos para la canalización y orientación del proceso de decisión parlamentaria, mientras la *habilidad de control institucional* hace reflexión más a los rendimientos generados con el uso o no de las capacidades de control, evidenciando si las debilidades son más de carácter de exclusión en los espacios de dirección, o sobre el ejercicio político de los mismos.

Diagrama 4
El control estratégico institucional del Parlamento



Fuente: Elaboración propia.

En una primera instancia el controlar el Directorio Legislativo visto desde una visión coyuntural y poco estratégica implicaría la dirección parlamentaria, en el sentido de controlar no sólo el debate legislativo, sino orientar la estructuración de las comisiones legislativas, plenas con potestad legislativa, así como las de investigación a efectos de lograr dinámicas de sub-representación o sobre-representación de los grupos de oposición como aquellos afines al Poder Ejecutivo^{ix}. Esta reflexión puede llevar a escenarios teóricos desde los cuales es posible concebir: *a)* bancadas que logran una excelente habilidad del control institucional sin tener participación sobre el control de los puestos, *b)* bancadas que tienen un grado de participación y no evidencian las capacidades suficientes para su ejercicio, y *d)* grupos parlamentarios que muestran un dominio sobre el control político-institucional del Parlamento.

A efectos de evidenciar los comportamientos político-institucionales de la Alianza por Costa Rica durante la segunda legislatura se procede a comprender: *i)* el control del directorio legislativo, *ii)* la distribución de las comisiones: una visión comparada entre ambas legislaturas, y *iii)* el control sobre las comisiones legislativas. El control de los puestos estratégicos del Directorio depende no solamente la definición de la agenda legislativa, sino también de la repartición y estructura misma de las comisiones. La exclusión de una bancada del Directorio puede por lo tanto dificultar considerablemente su efectividad, es decir el ejercicio del control político-parlamentario y del control legislativo.

En Costa Rica durante muchos períodos constitucionales el partido de gobierno mantenía un control monolítico del Directorio Legislativo, y fue hasta la Administración Pacheco de la Espriella (2002 – 2006) que se convirtió en una práctica parlamentaria la conformación de un Directorio multipartidista cuya gravitación se daba a favor del oficialismo. Sin embargo durante la segunda legislatura de la Administración Chinchilla Miranda se da un realineamiento de fuerzas y con ello la conformación de un Directorio de Oposición Parlamentaria, dejando fuera del proceso de estructuración a la bancada oficialista^x.

El control del Directorio Legislativo

Durante los períodos constitucionales de D. Abel Pacheco y de D. Oscar Arias, partidos bisagras han desempeñado un papel clave en los momentos de votación, siendo en el primer período constitucional fundamental los apoyos que obtuvo el PUSC del ML, y posteriormente del PAC. Sin embargo, llama la atención que el Directorio de la segunda legislatura de la Administración Oscar Arias, no logra obtener ningún representante del Movimiento Libertario, cuando dicho partido político se ha convertido en un fuerte aliado del PLN. La tendencia entonces, es que en Costa Rica, el partido político con mayor cantidad de escaños tiende a controlar la Presidencia de la Asamblea Legislativa, compartiendo algunos puestos del directorio con pequeños de oposición que han entrado en coalición con éste, y en ocasiones poco frecuentes llegan legisladores de una coalición de oposición a ocupar puestos en el Directorio – pocos casos se han registrado –.

En la I Legislatura del presente periodo constitucional de Doña Laura Chinchilla, la bancada del Partido de Liberación Nacional – partido oficialista –, ocupó la Presidencia y tres otros puestos en el Directorio de la Asamblea Legislativa,

cediendo únicamente la secretaría a la bancada del Movimiento Libertario y la segunda prosecretaría al Partido Restauración Nacional, contando además con el respaldo de la fracción unipersonal del Partido Renovación Costarricense.

Cuadro 4
Composición del Directorio Legislativo durante la I legislatura (2010-2011)

Presidente	Luis Gerardo Villanueva Monge	Liberación Nacional
Vicepresidenta	Annie Saborío	Liberación Nacional
Primera secretaria	Mireya Zamora Alvarado	Movimiento Libertario
Segunda secretaria	Ileana Brenes Jiménez	Liberación Nacional
Primer prosecretario	Edgardo Araya Pineda	Liberación Nacional
Segundo prosecretario	Carlos Avendaño Calvo	Restauración Nacional

Fuente: Datos proporcionados por el Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.

Durante la II Legislatura, los partidos que conforman la Alianza por Costa Rica se repartieron los diferentes puestos en el Directorio legislativo. Esta repartición se hizo de forma relativamente proporcional a su peso aritmético: el PAC, siendo el partido con mayor número de diputados en la coalición, ocupa la Presidencia y el ML, el segundo partido con mayor número de diputados en la coalición, ocupa la Vicepresidencia. La negociación que dio lugar a la Alianza por Costa Rica indicó que la presidencia de la Asamblea Legislativa le incumbiría a un diputado del Movimiento Libertario en la III Legislatura, y la última la tendría la bancada del PUSC.

Cuadro Nº 5
Composición del Directorio Legislativo durante la II Legislatura (2011-2012)

Presidente	Juan Carlos Mendoza	Acción Ciudadana
Vicepresidenta	Mirna Patricia Pérez	Movimiento Libertario
Primer secretario	José Roberto Rodríguez	Unidad Social Cristiana
Segundo secretario	Martín Alcides Monestel	Accesibilidad Sin Exclusión
Primera prosecretaria	Gloria Bejarano Almada	Unidad Social Cristiana
Segundo prosecretario	José Joaquín Porras	Accesibilidad Sin Exclusión

Fuente: Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.

Sin duda alguna, el control del Directorio fue el objetivo primordial de la Alianza por Costa Rica – y en cierta medida su mayor logro político –, pues le facultó el acceso a un gran número de instrumentos de control legislativo y parlamentario, como se describirá en las secciones 3. y 4., así como la oportunidad de implementar una agenda de modernización legislativa (ver sección 5.) del presente estudio.

El Directorio legislativo es una institución esencialmente técnico-administrativa –en oposición a la Junta de Portavoces de Fracción que es una institución de naturaleza política–, su control resulta sumamente estratégico para incidir de forma efectiva en la organización del trabajo parlamentario. En la institucionalidad de la Asamblea Legislativa, el control del Directorio es instrumental para controlar la agenda legislativa y la composición de las comisiones legislativas permanentes y las comisiones legislativas plenas. Desde esta perspectiva, para la Alianza por Costa Rica, el control del Directorio legislativo fue entonces un elemento funcional para implementar sus objetivos políticos –“capitalizar” el ejercicio de la mayoría legislativa como coalición–. El análisis de la conformación del Directorio Legislativo y de las

comisiones legislativas revela que la Alianza por Costa Rica, tomando en consideración la distancia ideológica entre los partidos que la conforman, tuvo como sentido principal el alcance de puestos estratégicos dentro de la institucionalidad legislativa, por encima de preocupaciones programáticas comunes.

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–.

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, contempladas en el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa–, 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, acoplado en muchas ocasiones la dirección e intereses particulares o partidarios del Presidente y de los Secretarios.
- Conducción estratégica del presupuesto de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, teniendo margen para la realización de actividades de reflexión y participación ciudadana que contribuyan a procesos de capitalización política individual o partidaria.
- 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^{xi}.
- 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^{xii}.

Distribución de las comisiones: una visión comparada entre ambas legislaturas

Para la Alianza por Costa Rica no ha sido solo una cuestión del control del Directorio, sino también de otros espacios institucionales estratégicos como lo son las comisiones permanentes; incidiendo en su conformación y la posible direccionalidad política que desde ellas se asuman (ver *Cuadro N° 6*). Con la finalidad de lograr un parámetro comparativo de los efectos de sobre-presentación y sub-representación, se toma como norte de análisis comprender si los efectos de fragmentación y dispersión entre las bancadas al conformarse las comisiones legislativas plenas, como las comisiones legislativas permanentes asumen una tendencia similar a la del Pleno –dato base de comparación- y por ende al resultado expresado en el proceso electoral –algo que siempre será difícil-, o bien registra niveles de sobre-representación o sub-representación.

La orientación entre un punto y otro lo otorga la naturaleza de la coalición respectiva, pues en caso de una alianza gobierno se procurará asegurar el control de los puestos más sensibles o estratégicos hacia el oficialismo, y viceversa. Para realizar el análisis comparado se opta por combinar el Índice de Laakso-Taagepera –NEPP- para evidenciar los niveles de fragmentación y el Índice Efectivo de Oposición –IEO- como herramienta de análisis para la dispersión y cohesión potencial de la oposición.

A la luz de las posibles combinaciones entre la aplicación de ambos índices se formula una tipología básica sobre los comportamientos de sub-representación y sobre-representación; asegurando así una comparación más clara entre los resultados de la I y la II Legislatura a efectos de entender si el Directorio de Oposición incide solamente en la definición de los actores en las comisiones, o bien puede también demostrar una habilidad en el control estratégico institucional para redefinir las comisiones bajo lógicas aritméticas a su favor.

Cuadro 6

Tipología: Representación parlamentarias en Comisiones con respecto al Pleno

Tipos de conformación de las comisiones legislativas	Comparación de los índices NEPP e IEO del Plenario con las comisiones legislativas
1. Simetría perfecta	NEPP(P) = NEPP (C) IEO(P) = IEO(C)
2. Simetría cuasi-perfecta	NEPP(P) ≈ NEPP (C) (0,25 > diferencia < 0,25) NEPP (C) ≈ NEPP(P) IEO(P) ≈ IEO/C (0,1 > diferencia < 0,1) IEO/C ≈ IEO(P)
3. Sub-representación	NEPP(P) > NEPP (C)
3.1 Sub-representación a favor del	IEO(P) > IEO(C)

Tipos de conformación de las comisiones legislativas	Comparación de los índices NEPP e IEO del Plenario con las comisiones legislativas
<i>Ejecutivo</i>	
3.2 <i>Sub-representación a favor de la oposición</i>	IEO(P) < IEO(C)
4. Sobre-representación	NEPP(P) < NEPP (C)
4.1 <i>Sobre-representación a favor del Ejecutivo</i>	IEO(P) > IEO(C)
4.2 <i>Sobre-representación a favor de la oposición</i>	IEO(P) < IEO(C)

Fuente: Elaboración propia.

Como se infiere del *Cuadro N° 7* durante la I Legislatura, la mayoría de las comisiones legislativas presentan los dos escenarios siguientes: “simetría cuasi-perfecta” (11) y “sub-representación a favor de la oposición” (7). Dichos escenarios, en combinación con el control de las presidencias o secretarías de las comisiones legislativas por el oficialismo (ver sección **iii**), son generalmente favorables a los intereses del PLN. Solo en 4 comisiones se presenta un escenario de sobre-representación de la oposición.

Cuadro 7
Conformación aritmética de las comisiones legislativa (I y II Legislatura)

Comisión Plena / Permanente	I. Legislatura			II. Legislatura		
	NEPP	IEO	Interpretación	NEPP	IEO	Interpretación
Plena I	3,967	0,307	Simetría cuasi-perfecta	3,967	0,307	Simetría cuasi-perfecta
Plena II	3,800	0,352	Simetría cuasi-perfecta	4,149	0,452	Simetría cuasi-perfecta
Plena III	3,800	0,352	Simetría cuasi-perfecta	3,800	0,352	Simetría cuasi-perfecta
Agropecuarios	3,857	0,667	Simetría cuasi-perfecta	3,522	0,350	Simetría cuasi-perfecta
Económicos	3,522	0,350	Simetría cuasi-perfecta	3,240	0,450	Sub-representación a favor de la oposición
Gobierno y Administración	4,765	0,444	Sobre-representación a favor de la oposición	2,793	0,200	Sub-representación a favor del Ejecutivo
Hacendarios	2,814	0,233	Simetría cuasi-perfecta	4,172	0,464	Sobre-representación a favor de la oposición
Jurídicos	4,765	0,444	Sobre-representación a favor de la oposición	3,857	0,250	Simetría cuasi-perfecta
Sociales	3,240	0,450	Sub-representación a favor de la oposición	4,263	0,556	Sobre-representación a favor de la oposición
Ambiente	4,765	0,444	Sobre-representación a favor de la	5,400	0,786	Sobre-representación a favor de la

Comisión Plena / Permanente	I. Legislatura			II. Legislatura		
	NEPP	IEO	Interpretación	NEPP	IEO	Interpretación
			oposición			oposición
Ciencia, Tecnología y Educación	3,769	0,333	Simetría cuasi-perfecta	4,455	0,700	Sobre-representación a favor de la oposición
Consultas de Constitucionalidad	3,571	0,500	Sub-representación a favor de la oposición	3,571	0,500	Sub-representación a favor de la oposición
Derechos Humanos	3,769	0,333	Simetría cuasi-perfecta	4,455	0,700	Sobre-representación a favor de la oposición
Ingreso y Gasto Público	4,455	0,700	Sobre-representación a favor de la oposición	4,455	0,700	Sobre-representación a favor de la oposición
Juventud, Niñez y Adolescencia	3,769	0,333	Simetría cuasi-perfecta	3,769	0,333	Simetría cuasi-perfecta
Mujer	3,571	0,500	Sub-representación a favor de la oposición	2,778	0,833	Sub-representación a favor de la oposición
Municipal y Desarrollo Local Participativo	3,267	0,500	Sub-representación a favor de la oposición	4,455	0,700	Sobre-representación a favor de la oposición
Nombramientos	3,769	0,333	Simetría cuasi-perfecta	3,769	0,333	Simetría cuasi-perfecta
Redacción	2,273	0,333	Simetría cuasi-perfecta	3,571	0,500	Sub-representación a favor de la oposición
Relaciones Internacionales y Comercio Exterior	3,240	0,450	Sub-representación a favor de la oposición	3,240	0,450	Sub-representación a favor de la oposición
Seguridad y Narcotráfico	3,522	0,778	Sub-representación a favor de la oposición	3,522	0,778	Sub-representación a favor de la oposición
Turismo	3,267	0,500	Sub-representación a favor de la oposición	4,455	1,667	Sobre-representación a favor de la oposición

Fuente: Elaboración propia.

En los escenarios de “simetría cuasi-perfecta”, el oficialismo es minoritario pero requiere generalmente del apoyo de un sólo legislador para alcanzar la mayoría absoluta en la comisión – situación que casi siempre se cumplía, pudiéndose apoyar en sus aliados ML, PRN y PRC –. En los escenarios de “sub-representación a favor de la oposición”, se da la misma dinámica. Adicionalmente, aunque bajo este escenario la oposición sea mayoritaria, no todos los partidos de oposición son representados en la comisión lo cual neutraliza la participación de ciertos partidos en las deliberaciones y los dictámenes de algunas comisiones legislativas.

En la II Legislatura, las comisiones legislativas que presentan un escenario de “simetría cuasi-perfecta” son menores (7). Solo se presenta un caso de “sub-representación a favor del Ejecutivo” en la Comisión de Gobierno y Administración,

que fue una comisión “sacrificada” por la Alianza, dejándola bajo el control del Ejecutivo. Dicha estrategia le permitió a la Oposición generar conformaciones de comisiones legislativas favorables en la mayoría de las comisiones legislativas. En 8 comisiones legislativas se presenta un escenario de “sobre-representación a favor de la oposición” y en 6 comisiones legislativas un escenario de “sub-representación a favor de la oposición.” Bajo ambos escenarios, los IEO en las comisiones legislativas son considerablemente más elevados que el Plenario, indicando una mejor representación de las bancadas de oposición en relación con el oficialismo.

El control sobre las comisiones legislativas

La comparación entre la primera legislatura y la segunda legislatura del periodo 2010-2014 evidencia una modificación radical en la repartición de las presidencias y secretarías de las comisiones legislativas permanentes, beneficiando al oficialismo en la primera legislatura y a la oposición en la segunda. Lo anterior deja en evidencia que uno de los logros fundamentales de la Alianza además de lograr el control del Directorio fue un realineamiento de las fuerzas parlamentarias de oposición a partir de la construcción de acuerdos. La cuestión es si estos acuerdos han sido solamente una negociación de puestos o bien han dado espacio a la promoción de una agenda parlamentaria compartida.

En la primera legislatura, el Partido Liberación Nacional (PLN) preside 16 de las 19 comisiones permanentes -permanentes ordinarias y permanentes especiales-. En las comisiones donde no poseía la presidencia tenía el control de la secretaría, asegurando un ejercicio de controles informales dentro de la estructura de dirección. En la mayoría de los casos, se respetó un esquema en el cual el PLN tiene la presidencia de la comisión y el ML la secretaría. En sólo 2 comisiones el ML tiene la presidencia. Se destaca que el otro aliado del control del Directorio legislativo, el PRN logró también una presidencia de comisión (Ver *Cuadro N° 8*). Por tanto, la negociación basada en la repartición de puestos ha sido una práctica durante la presente Administración, logrando sumar apoyos coyunturales a los intereses de la bancada oficialista y del Ejecutivo.

Cuadro 8

Repartición de Presidencias y Secretarías de las Comisiones Permanentes Ordinarias y Permanentes Especiales en la I Legislatura del periodo 2010-2014

Bancada parlamentaria	Comisiones Permanentes	
	Presidencias	Secretarías
PLN	16	5
ML	2	12
PRN	1	0
PRC	0	0
PAC	0	0
PUSC	0	0
PASE	0	2
FA	0	0
Total Coalición de Gobierno Ampliada	19	17
Total partidos de oposición	0	2

Fuente: elaboración propia con datos de la Asamblea Legislativa, 2012.

La repartición de las presidencias y secretarías de comisiones excluyó casi completamente a los partidos de oposición, situación que rompe con la práctica en el periodo constitucional anterior, el cual evidenció una mayor participación de algunas presidencias de comisión a partidos de oposición (Vargas & Petri 2010). Curiosamente, sin ser parte de la coalición de gobierno, el PASE obtuvo dos secretarías de comisión.

El reconocimiento del ML como socio de la coalición es mínimo, con sólo 2 presidencias de comisión, en comparación con su peso relativo en la coalición. En las comisiones de Hacendarios y de Derechos Humanos, tanto la presidencia como la secretaría son controladas por el PLN, excluyendo al ML. El panorama es muy distinto en la segunda legislatura. Bajo el control del Directorio de Oposición, que hasta cierto punto puede decirse se dio una distribución más inclusiva de las presidencias, como de las secretarías (Ver Cuadro N° 9).

Cuadro 9

Repartición de Presidencias y Secretarías de las Comisiones Permanentes Ordinarias y Permanentes Especiales en la II. Legislatura del periodo 2010-2014

	Presidencias	Secretarías
PAC	6	8
ML	6	2
PUSC	4	3
PASE	2	3
FA	0	1
PLN	1	2
PRN	0	0
PRC	0	0
Total Coalición de Oposición	18	17
Total PLN+PRN+PRC	1	2

Fuente: elaboración propia con datos de la Asamblea Legislativa, 2012.

En la segunda legislatura, los partidos que conforman la Alianza por Costa Rica acceden a los principales puestos estratégicos en las comisiones legislativas permanentes. Su distribución entre los partidos de oposición es relativamente proporcional a su peso numérico en la coalición. Siendo Presidente de la Asamblea Legislativa un diputado del PAC, tanto el PAC como el ML obtienen la misma cantidad de presidencias de comisiones. El PUSC y el PASE también fueron recompensados por su lealtad a la Alianza por Costa Rica, con 4 y 2 presidencias de comisión respectivamente. El Frente Amplio sólo tiene una secretaría, pero tiene solo un escaño en la Asamblea Legislativa.

Dadas las dinámicas en la conformación de las comisiones, el PLN logra controlar una presidencia y dos secretarías; enfrentándose a una Alianza por Costa Rica que pasada la elección del Directorio legislativo se mantiene firme en lograr el control de las comisiones. Se destaca que fueron las comisiones no controladas por el PLN – en cargo de presidencia o secretarías- las que evidenciaron un mayor ejercicio del control político (ver sección 4). Para el Movimiento Libertario en particular, hay una clara diferencia entre la primera y la segunda legislatura, en la cual formó parte del Directorio. La repartición de los puestos estratégicos en la segunda legislatura fue mucho más favorable para la fracción del ML en la segunda legislatura, pues logra

pasar de 2 presidencias y 12 secretarías a 6 presidencias y 2 secretarías; pasando además de la Primera Secretaría a la Vicepresidencia del Directorio.

Además de la confirmación del *trade-off* favorable para la fracción del ML, el análisis de la repartición revela que las fracciones de la coalición de oposición se controlan entre ellas: las presidencias y las secretarías de las comisiones legislativas siempre pertenecen a bancadas distintas. Se debe indicar que en éste ejercicio del control estratégico de los puestos de las comisiones durante la segunda legislatura, se benefician en gran medida los jefes de bancada de oposición.

La Alianza por Costa Rica: función legislativa

Si la dinámica del sistema presidencialista sufre alteraciones, sea por modificaciones institucionales –en el sistema electoral– o por recomposición de las relaciones de poder –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^{xiii}. Las relaciones institucionales formales o informales entre el Ejecutivo y el Legislativo se encuentran condicionadas por: **(i)** la capacidad, coherencia y liderazgo entre la Presidencia y los miembros de su gabinete; **(ii)** el nivel de fraccionamiento legislativo; **(iii)** tamaño del contingente legislativo del oficialista; **(iv)** la capacidad de interacción con la oposición legislativa y extraparlamentaria; **(v)** la disciplina de su bancada –o de la coalición que le respalda–; **(vi)** el nivel de disciplina y cohesión a lo interno de las bancadas de oposición, como entre estas; **(vii)** el conocimiento aplicado del reglamento interno de la Asamblea Legislativa, **(viii)** el control institucional del Parlamento.

En situaciones de gobierno dividido, el Ejecutivo pierde no sólo la capacidad de contar con una mayoría legislativa, sino que se incrementa el riesgo de perder puestos estratégicos en el Directorio Legislativo o en la conformación de comisiones, así como la exposición a una mayor capacidad de “veto informal” –dinámica de veto players- por parte de las fracciones de oposición. Situación que implica la pérdida del control de la institucionalidad informal a la cual el Ejecutivo se encuentra acostumbrado, y deberá transitar por los mecanismos formales, dejando en descubierto si las normas actuales mantienen vigencia, o bien los interlocutores carecen de la habilidad política para operar desde ellas^{xiv}.

Las coaliciones de gobierno responden 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^{xv}.

No obstante, una Asamblea Legislativa fragmentada puede ser ventajosa para el Ejecutivo, particularmente cuando se encuentra ante múltiples bancadas de oposición, con altas diferencias de posiciones sobre la agenda parlamentaria y con tamaños bastante similares entre estas, pues esta situación le abre diversos frentes de negociación con menores costes de transacción. Sin embargo, esta aparente ventaja que tiene el Ejecutivo, podría verse frustrada por factores como: **(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 en su contra, **(b)** inclusión de temas capaces de polarizar a las fracciones en torno a las posiciones esgrimidas por el Poder Ejecutivo, y **(c)** la influencia de los medios de comunicación o de la oposición extraparlamentaria para alterar los vínculos dados con la oposición alineada a las preferencias del Ejecutivo.

En situaciones de gobierno dividido 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 entramamiento 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.

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^{xvi}:

- (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.

(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.

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*–. Particularmente con la existencia del período de sesiones extraordinarias, que aun cuando el Ejecutivo carece de mayorías impone los temas de actuación legislativa, o bien le permite desacelerar la agenda de impulso político llevada por la oposición legislativa^{xvii}. Tanto, la I y la II Legislatura de la Administración Chinchilla Miranda se han caracterizado por estar procreadas en una dinámica de gobierno dividido con precarios consensos de gobernabilidad, siendo en el primer caso una alianza Gobierno-oposición, y en el segundo en una posición aún más antagónica de Oposición^{xviii} (ver *Diagrama N° 5*).

Diagrama 5
Función legislativa de la Alianza de Oposición



Fuente: Elaboración propia con datos de Vargas, 2012.

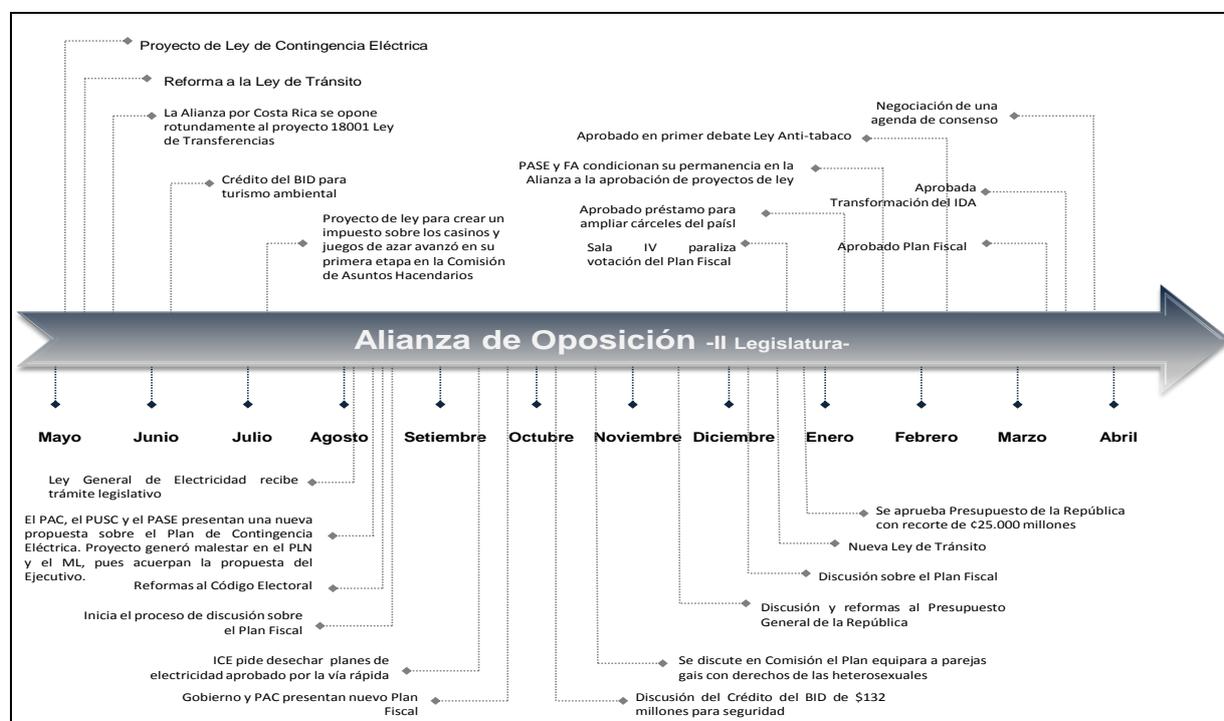
Mientras que la eficiencia legislativa de la Alianza por Costa Rica en su *capacidad de rechazo* se encuentra condicionada principalmente a contar con un control estratégico de las comisiones legislativas en el sentido de ejercer influencia desde: **a)** presidencia y secretaria de comisión, y **b)** articular mayorías internas; *la capacidad de aprobación* exige una lógica diferente de negociación, pues más que mantener el *statu quo* implica una articulación de propuestas conjuntas y su respaldo monolítico a pesar de las diferencias ideológicas tanto a nivel de votaciones internas

en la comisión, como hacer honrar los compromisos adquiridos en el pleno legislativo.

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^{xix}.

Se debe considerar que durante la II Legislatura, al igual que ocurre con cualquier otra, se da una notable influencia de temas coyunturales que pueden generar alteraciones sobre el buen desarrollo de la agenda parlamentaria. También una posición restrictiva y limitada en cuanto a los temas de la agenda de sesiones extraordinarias puede ocasionar impactos sobre la productividad parlamentaria en su conjunto al finalizar la legislatura. El manejo estratégico de la agenda en sesiones extraordinarias es fundamental para el Ejecutivo, pues logra mitigar el impacto de la falta de actuación legislativa ante su condición de minoría parlamentaria en caso de encontrarse con escenarios de una Alianza por Costa Rica cohesionada, o bien aprovechando la falta de unión entre esta, logra colocar sus temas de interés o aquellos temas que incentiven las rivalidades internas en la Alianza^{xx} (ver *Diagrama N° 6*).

Diagrama 6
Algunos temas que incidieron en la II Legislatura



Fuente: Elaboración propia con datos de La Nación, 2011 y La Nación, 2012.

Como se aprecia del *Diagrama N° 6* -y considerando otra multiplicidad de temas no consignados que incidieron en la agenda parlamentaria- durante la II Legislatura la discusión y negociación del Plan Fiscal absorbió el trabajo de las bancadas parlamentarias tanto a nivel individual como desde su posición desde la Alianza. El gran desafío que evidenció la Alianza fue su capacidad de pasar de ser una mayoría capaz de frenar o influir las posiciones del Ejecutivo y su bancada oficialista a convertirse en una plataforma de trabajo conjunto, ejemplo de las tensiones a lo interno de la Alianza fue por ejemplo la discusión sobre el proyecto de la Ley Anti-tabaco en la cual el ML debió de abrirse a los intereses de las demás bancadas legislativas y evitar el uso intencional del bloqueo legislativo.

Dado que en la Asamblea Legislativa de Costa Rica –a diferencia de otros países centroamericanos como El Salvador, Honduras y Nicaragua- no cuenta con una pizarra digital es difícil un adecuado proceso de rendición de cuentas por parlamentario y fracción sobre la función legislativa, pues estos instrumentos tecnológicos permiten contar con estadísticas rápidas y ágiles sobre: *a)* el comportamiento y responsabilidad de las votaciones, *b)* mociones presentadas, *c)* uso de la palabra, *d)* asistencia por días e incluso horas a las sesiones, entre otros factores de análisis tanto a nivel individual como por bancada. Para comprender los comportamientos de la Alianza por Costa Rica desde la función legislativa se opta por cuatro ejes de análisis: sesiones realizadas por el plenario legislativo (*i*), identificación de la productividad legislativa (*ii*), el comportamiento de las comisiones legislativas plenas (*iii*), y finalmente la productividad de las comisiones legislativas (*iv*).

En el primer apartado se busca identificar la cantidad de sesiones convocadas y realizadas a efectos de poder esclarecer el comportamiento del “no quórum” inicial o su rompimiento durante el ejercicio de la sesión, tanto en las sesiones ordinarias como extraordinarias. Seguidamente y como bien se ha manifestado la función legislativa va más allá de la presentación de proyectos de ley y su aprobación, pues gran parte del trabajo de las fracciones de oposición es atemperar las iniciativas de otros grupos parlamentarios, principalmente la fracción oficialista^{xxi}.

El tercer apartado focaliza el uso estratégico de las comisiones legislativas con potestad plena tanto por la Alianza Gobierno-oposición, como por la Alianza por Costa Rica, a efectos de comprender los efectos potenciales de coalición y si estos han reflejado rendimientos institucionales diferenciados. El último apartado busca de forma comparativa establecer la existencia o no de diferencias significativas derivadas de la participación sobre el control estratégico de las comisiones legislativas permanentes por parte de la Alianza por Costa Rica.

Sesiones realizadas por el plenario legislativo

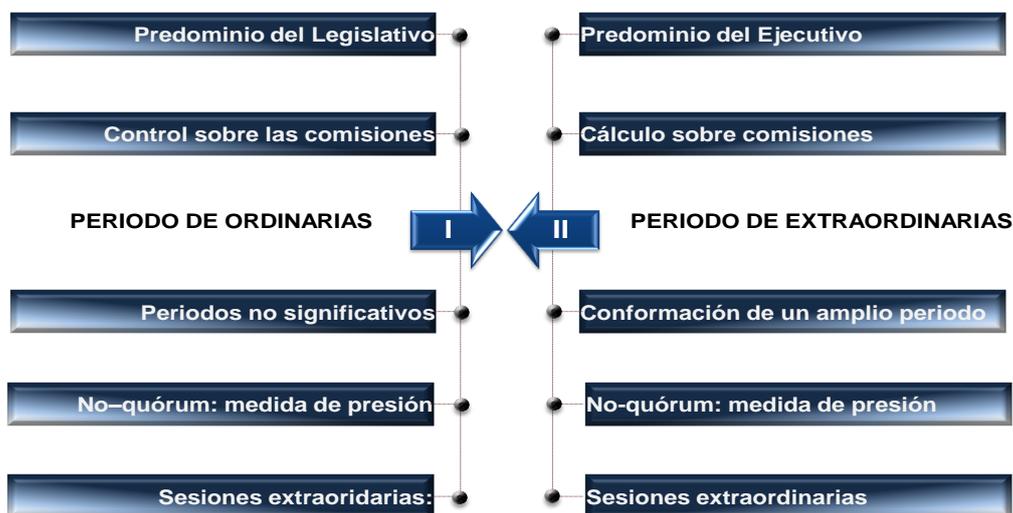
La importancia del análisis del comportamiento de las sesiones realizadas en el plenario legislativo contribuye a la comprensión de las tensiones y conflictos dados entre las bancadas parlamentarias, siendo una de las principales expresiones el no quórum y su ruptura^{xxii}. La no sesión en el plenario obedece entonces a: *a)* una falta de planificación en los permisos de ausencia justificada de los parlamentarios, o ausencias sin justificar de estos, o bien *b)* la expresión de un mecanismo de control informal parlamentario que busca desde su no presentación o ruptura evitar: *i)* una

votación programada, *ii*) hacer valer los derechos de las minorías parlamentarias violentadas, *iii*) ganar tiempo para la construcción de consensos políticos, o inclusive *iv*) una forma de captar la atención mediática sobre un asunto particular^{xxiii}.

Dado que en el sistema costarricense introduce la figura de periodo de sesiones ordinarias y extraordinarias -de seis meses cada uno^{xxiv}-, caracterizándose el primero por un control de la agenda en manos de las fracciones parlamentarias y en el segundo por el Poder Ejecutivo; se introduce así, una influencia importante en la productividad legislativa y los conflictos dados en ella, pues se podría considerar que la ruptura del quórum sería más factible en el período de sesiones extraordinarias, siempre y cuando: *i*) exista una conformación parlamentaria fragmentada y poco dispersa –con capacidad de coalición entre ella-, *ii*) se dé un mal manejo de convocatoria por parte del Ejecutivo, introduciendo temas que polaricen al Parlamento y establezcan una brecha significativa entre el Gobierno y la oposición^{xxv}.

Las principales diferencias en cuanto a la dinámica política entre el período de sesiones ordinarias y extraordinarias se basa en el control de la agenda –en ordinarias las fracciones parlamentarias y en extraordinarias el Poder Ejecutivo-, pero además y fundamentalmente es la capacidad de predictibilidad que puede ejercer el Gobierno en al menos: **(a)** el proceso en comisiones legislativas, **(b)** los tiempos de actuación parlamentaria, **(c)** el no quórum y su ruptura, y **(d)** la convocatoria de sesiones extraordinarias (ver *Diagrama N° 7*).

Diagrama 7
Dinámica política del período de sesiones ordinarias y extraordinarias



Fuente: Elaboración propia.

Mientras que en las sesiones ordinarias es eminente la influencia del control que ejerce la Alianza por Costa Rica sobre la conformación de las comisiones legislativas, en el período de sesiones extraordinarias el Poder Ejecutivo puede “preparar” el trabajo de su bancada legislativa a efectos de ir creando los canales de comunicación y acercamiento con los actores estratégicos en aquellas comisiones

que deberán dictaminar sus iniciativas. Otra diferencia significativa y en perjuicio del control sobre la agenda parlamentaria por las fracciones es que mientras en el período de ordinarias se trabaja en dos momentos de tres meses, las sesiones extraordinarias se dividen en una primera fase de un mes, y en una segunda instancia de cinco meses. Éste segundo momento con una mayor duración continua permite lograr una mayor agilidad de las iniciativas de interés del Poder Ejecutivo^{xxvi}.

Al comparar las tendencias de no quórum y rompimiento del quórum entre la I y la II Legislatura, se destaca que fue durante el ejercicio de la Alianza por Costa Rica, que el pleno vivió más situaciones de no quórum –24 ocasiones versus cinco registradas durante la I Legislatura. Adicionalmente se destaca que durante la I Legislatura no se dieron casos de ruptura de quórum, mientras que en la II Legislatura se experimentaron cuatro casos – ver *Cuadro N° 10*-.

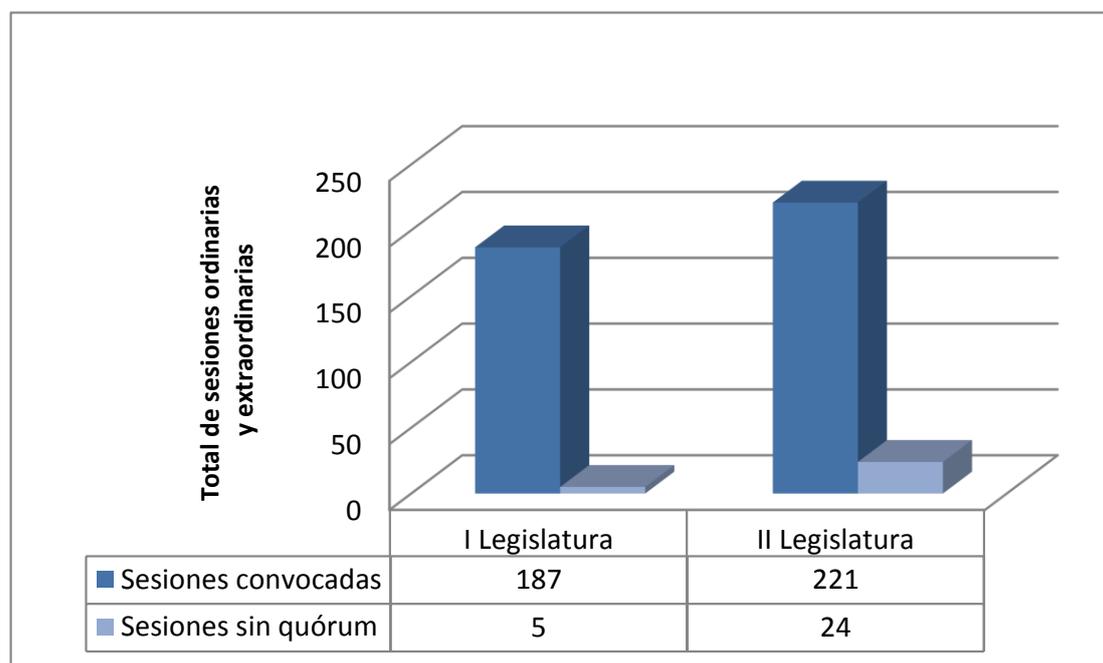
Cuadro 10
Sesiones ordinarias y extraordinarias en los Periodos Ordinarios y Extraordinarios

Sesiones realizadas	I Legislatura		II Legislatura	
	Periodo Ordinarios	Periodo Extraordinarias	Periodo Ordinarios	Periodo Extraordinarias
SESIONES ORDINARIAS				
Sesiones ordinarias convocadas	100	82	100	86
No hubo quórum (no hubo sesión)	1	4	6	2
Se rompió el quórum (no continua la sesión)	0	0	4	5
Total de horas de sesión	294,56	223,05	282,44	72,32
SESIONES EXTRAORDINARIAS				
Sesiones extraordinarias convocadas	3	2	0	35
No hubo quórum (no hubo sesión)	0	0	0	3
Se rompió el quórum (no continua la sesión)	0	0	0	4
Total de horas de sesión	6,07	5,23	170,47	67,4
Total de sesiones convocadas	187		221	
Total no hubo sesión o se rompió el quórum	5		24	
Total de sesiones realizadas	182		197	
Total de horas	(530:15)		(592:51)	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Análisis de la Gestión Parlamentaria, Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2012.

De las 187 sesiones convocadas durante la I Legislatura se realizaron 182, es decir la tasa de éxito del Directorio legislativo de la Alianza Gobierno-oposición fue de un 97,33 %; mientras que de las 221 sesiones convocadas en la II Legislatura solamente fueron posibles 197, correspondiente a una tasa de éxito del 89,14%. -ver *Gráfico N° 3*-.

Gráfico 3
Sesiones realizadas: I y II Legislatura. 2010-2014



Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Análisis de la Gestión Parlamentaria, Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2012.

Los datos registrados entre ambas legislaturas sobre la tasa de éxito de las sesiones realizadas sobre las convocadas llaman la atención sobre los desafíos político-institucionales en la presentación, discusión y decisión –aprobación/rechazo- de las iniciativas de ley en Costa Rica. No queda duda que el alto quórum de apertura y sesión de la Asamblea Legislativa de Costa Rica constituye una reforma pendiente en el sistema político, pero como bien se ha evidenciado, el porcentaje de no quórum y ruptura del mismo entre las dos legislaturas ronda entre el 2,67% en el primer año, y un 10,86% en el segundo año. Estos datos evidencian que más allá de insistir en una reforma sobre un quórum deliberativo en Costa Rica, se debe poner también el énfasis de las reformas a los aspectos vinculados con la conducción del debate parlamentario, particularmente una racionalización parlamentaria en cuanto al uso de la palabra y presentación de mociones.

En síntesis se podría identificar que durante la I Legislatura se logró un total de 22 días, 2 horas y 15 minutos de trabajo efectivo, mientras que en la II Legislatura el dato llega a 24 días, 1 hora y 57 minutos. Situación que obliga entonces a reflexionar sobre los márgenes potenciales de trabajo que se hubiese logrado ante un mayor control de las ausencias y los permisos durante la II Legislatura.

Se ha de considerar que el análisis de las ausencias y permisos no pretende simplificar el trabajo de la gestión parlamentaria en una relación de horas laborados, pues bien se ha de considerar las dinámicas “entre telones” que se da en la “escena y la arena” parlamentaria; según palabras del Dr. Oscar Fernández. Mientras la arena refleja el proceso de luchas intestinales partidarias en la promoción o no de una determinada enmienda o iniciativa, la escena es la puesta en dramatización de

los acuerdos políticos, y sus últimas resoluciones por la vía de la fuerza aritmética y la habilidad en el uso del reglamento legislativo.

Para el análisis de las ausencias se contabiliza el total registrado por los parlamentarios de una misma bancada, a efectos de establecer responsabilidad política y tasa de contribución por fracción y no a título individual; aunque los datos evidencian que los niveles de ausencia por legislador son sumamente asimétricos, es decir, las ausencias son desproporcionales y en algunos casos intensivas destacándose la responsabilidad individual, por ejemplo de casos que a nivel particular no registran una sola ausencia en la I o la II Legislatura, y otros en contraposición con 20 o más ausencias –sin contabilizar los permisos-.

Desde una visión comparada entra ambas legislaturas, la fracción con mayor nivel de contribución en la tasa de ausencias como de permisos corresponde a la fracción del Partido Liberación Nacional, pasando de 40,8% a 37,83% de las ausencias totales, y de un 39,5% a un 33,15% de los permisos totales. En síntesis, es la bancada con menos presencia real durante las discusiones del pleno legislativo, pero paradójicamente es la que registra una mayor cantidad de leyes aprobadas (ver *Cuadro N° 11*).

La bancada que registró el mayor crecimiento porcentual de ausencias fue el ML al pasar de un 5,6% a un 18,48%, seguida del PAC de un 14,1% a un 19,65%. Mientras que en contraposición el PASE experimentó una reducción considerable en sus ausencias legislativas, al pasar de un 18,3% a un 6,45%, seguido del PUSC de un 19,7% a un 14,66%.

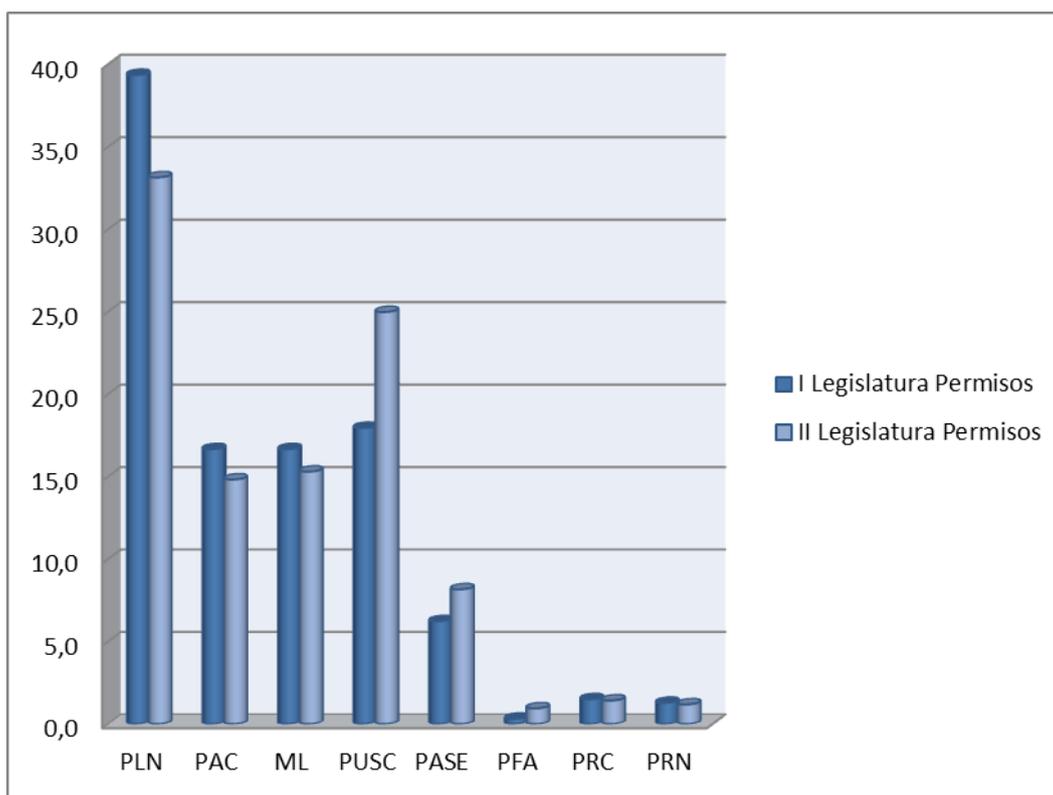
Cuadro 11
Ausencias y permisos durante la I y II Legislatura –por período de ordinarias y extraordinarias- (del 1º de mayo 2010 a febrero 2012)

Fracción	I Legislatura				II Legislatura				Tasa de Contribución		Tasa de Contribución	
	P. Ordinarias		P. Extraordinarias		P. Ordinarias		P. Extraordinarias		I Legislatura		II Legislatura	
	Ausencias	Permisos	Ausencias	Permisos	Ausencias	Permisos	Ausencias	Permisos	Ausencias	Permisos	Ausencias	Permisos
PLN												
Sub-total	14	157	15	209	91	262	38	156				
TOTAL	Ausencias	29	Permisos	366	Ausencias	129	Permisos	418	40,8	39,35	37,83	33,15
PAC												
Sub-total	3	88	7	67	43	105	24	82				
TOTAL	Ausencias	10	Permisos	155	Ausencias	67	Permisos	187	14,1	16,67	19,65	14,83
ML												
Sub-total	0	74	4	81	33	89	30	104				
TOTAL	Ausencias	4	Permisos	155	Ausencias	63	Permisos	193	5,6	16,67	18,48	15,31
PUSC												
Sub-total	12	104	2	63	29	62	21	253				
TOTAL	Ausencias	14	Permisos	167	Ausencias	50	Permisos	315	19,7	17,96	14,66	24,98
PASE												
Sub-total	3	13	10	45	12	51	10	52				
TOTAL	Ausencias	13	Permisos	58	Ausencias	22	Permisos	103	18,3	6,24	6,45	8,17
PFA												
Sub-total	0	2	1	1	3	8	2	4				
TOTAL	Ausencias	1	Permisos	3	Ausencias	5	Permisos	12	1,4	0,32	1,47	0,95
PRC												
Sub-total	0	10	0	4	0	6	2	12				
TOTAL	Ausencias	0	Permisos	14	Ausencias	2	Permisos	18	0,0	1,51	0,59	1,43
PRN												
Sub-total	0	3	0	9	2	2	1	13				
TOTAL	Ausencias	0	Permisos	12	Ausencias	3	Permisos	15	0,0	1,29	0,88	1,19
TOTAL	Ausencias	71	Permisos	930	Ausencias	341	Permisos	1261	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Análisis de la Gestión Parlamentaria, Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2012.

En cuanto a los permisos, entendidos por estos las ausencias justificadas, en términos globales, el porcentaje de estos durante la II Legislatura disminuyeron porcentualmente en casi todas las bancadas parlamentarias al compararlos con su porcentaje durante la I Legislatura; con excepción del PUSC, quien experimenta un repunte al pasar de un 17,96% a un 24,98%. Sin embargo la cantidad total de permisos pasó de 930 a 1261 (ver *Gráfico N° 4*).

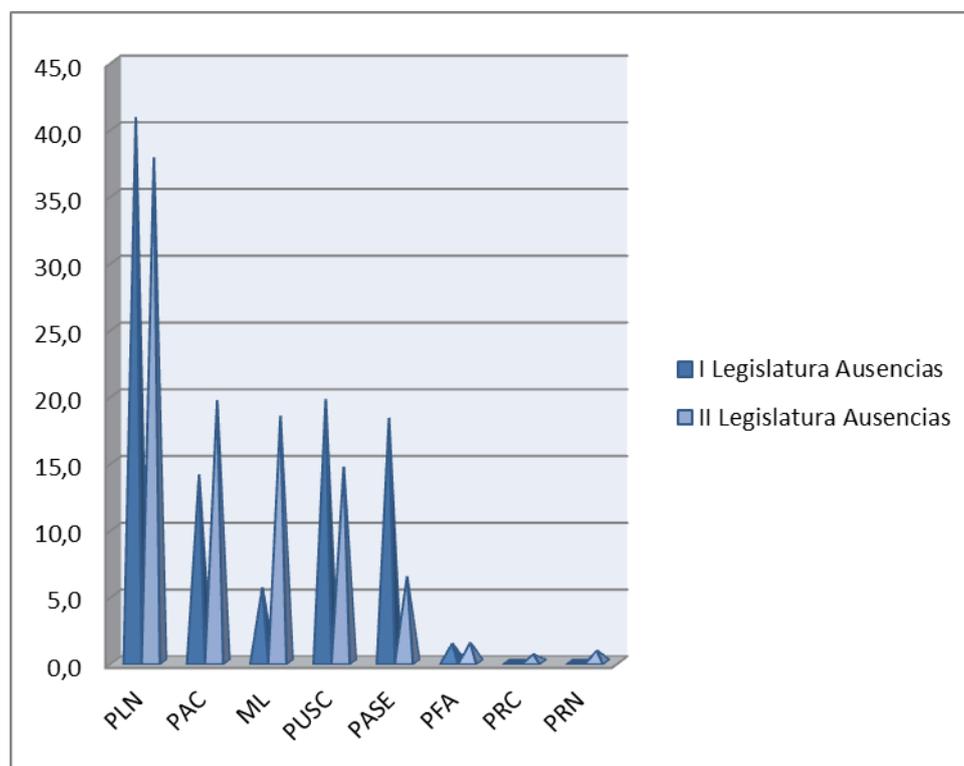
Gráfico 4
Permisos de no asistencia



Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Análisis de la Gestión Parlamentaria, Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2012.

Sobre las ausencias parlamentarias estas pasaron de 71 en la I Legislatura a 341 durante la II Legislatura, lo que implica una tasa de crecimiento cercano al 380% en comparación al año anterior. Solamente los casos del PLN, PUSC, PASE logran registrar leves disminuciones en la cantidad de ausencias a las sesiones del plenario legislativo en comparación a la I Legislatura (ver *Cuadro N° 5*).

Cuadro 5
Ausencias parlamentarias I y II Legislatura



Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Análisis de la Gestión Parlamentaria, Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2012.

Productividad legislativa entre la I y II Legislatura

El análisis de la productividad legislativa tiene como objetivo demostrar la capacidad de articulación entre las bancadas de oposición –indistintamente si formaron o no parte de la Alianza- versus la capacidad de la bancada oficialista para lograr la aprobación de sus proyectos como los del Ejecutivo. Se establece una clara diferencia entre la producción legislativa entre el Ejecutivo y Legislativo –incluyendo todas las bancadas parlamentarias-, como en las relaciones Gobierno–Oposición.

A efecto de lograr una mejor diferencia entre la producción legislativa Ejecutivo-Legislativo y Gobierno-Oposición se opta por utilizar la **tasa de productividad legislativa** –TPL-, entendida como la participación de las iniciativas aprobadas por parte del actor “x” analizado sobre el total de iniciativas aprobadas. Clasificando el TPL por bancada parlamentaria y poder constitucional^{xxvii}.

El análisis parte desde el 1º de mayo de 2010 hasta el 30 de marzo de 2012^{xxviii}, y se elaborada de forma desagregada por bancada legislativa, incluyendo dos categorías adicionales: **a)** varios y **b)** otros. En la primera se establecen aquellas iniciativas presentadas por diputados de varias bancadas siendo expresión de una aparente elaboración pluripartidaria^{xxix}; la categoría

otros responde a proyectos provenientes de grupos parlamentarios que en el actual período constitucional no obtuvieron representación alguna.

Tasa de Producción Legislativa: I Legislatura

La I 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 (ver *Cuadro N° 12*).

Cuadro N° 12

Comportamiento de la reelección parlamentaria 2010 – 2014

Fracción parlamentaria Bancada	Escaños	Cantidad de parlamentarios reelectos		
		Electos por primera vez	Electos por segunda vez	Electos por tercera vez
PLN	24	21	2	1
PAC	11	11	--	--
ML	9	9	--	--
PUSC	6	4	1	1
PASE	4	4	--	--
PRC	1	--	1	--
PRN	1	--	1	--
PFA	1	1	--	--

Fuente: Muñoz y Vargas, 2012.

Según se infiere del *Cuadro N° 12* la I Legislatura contó con 12,18% de diputados con experiencia previa, dándole al menos desde un enfoque teórico una ventaja competitiva a las bancadas del PLN, PUSC, PRC y PRN que bien puede reflejarse en un mayor desempeño de las funciones de control o de producción legislativa. Es importante considerar que no solo es cuestión de la falta de experiencia de la gran mayoría de parlamentarios, sino también en muchos casos sus equipos de apoyo cuentan con poco personal con experiencia legislativa y tienden a distraerse en el aprendizaje sobre el manejo político del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa. De hecho, las primeras demostraciones de poder en el Parlamento se dan en torno a la distribución de las oficinas y a la selección del cargo de jefe y subjefe de fracción.

Posteriormente, los esfuerzos se canalizan en torno a las negociaciones 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–.

Por tanto, 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. 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, la producción legislativa será precaria y poco eficiente para los temas prioritarios del Ejecutivo. El análisis exclusivo de las primeras legislaturas refleja la productividad desde una fase de transición y adaptación en la cual es fundamental la inclusión de los temas más prioritarios para el Ejecutivo y que marcarán su gestión.

El *Cuadro N° 13* presenta la TPL durante la I Legislatura, en la cual desde las relaciones Ejecutivo – Legislativo se evidencia que el primero registró un 42,34% frente a un Legislativo cuya productividad legislativa fue de un 57,66%. Al modificar el ángulo de análisis y considerar el desempeño ahora desde las relaciones Gobierno – Oposición, incluyendo como Gobierno las leyes aprobadas tanto por el Ejecutivo como por parte de su bancada parlamentaria encontramos que la TPL del Gobierno ha sido de un 75,68% frente 24,32% -de todas las bancadas de oposición-.

No es de extrañar que la mayor cantidad de leyes sean aprobadas en el pleno legislativo, pero si llama la atención las diferencias entre las comisiones legislativas con potestad plena, entre las cuales se destaca la Plena II con un total de 7 leyes, en comparación con las 3 leyes registradas por parte de la Plena I y III. La bancada de oposición con mayor TPL es el PASE (5 leyes), superado únicamente por las iniciativas provenientes de esfuerzos pluripartidario (8 leyes) y la bancada del PLN (37 leyes).

Cuadro 13
I Legislatura: Tasa de Productividad Legislativa

Proponente	Pleno	Plena I	Plena II	Plena III	Total	Gobierno – Oposición	TPL	Ejecutivo - Legislativo	TPL	
Poder Ejecutivo	45		1	1	47	84	75,68	47	42,30	
										33,30
Poder Legislativo	PLN	30	1	5	1	27	24,32	64	3,60	
	PAC	4			4				0,90	
	ML	1			1				4,50	
	PASE	3	1		1				5	1,80
	PUSC	2			2				1	0,90
	FA		1		1				3	2,70
	PRN	3			3				0	0,00
	PRC				0				3	2,70
	Otros	2		1	3				8	7,20
	Varios	8			8					
TOTAL	98	3	7	3	111	111	100	111	100	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Análisis de la Gestión Parlamentaria, Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2012.

Tasa de Producción Legislativa: II Legislatura

Las segundas legislaturas se pueden definir 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 constitucional. Otra característica propia de las segundas legislaturas es una mayor comprensión de las bancadas de oposición por los puestos estratégicos del Directorio Legislativo, las comisiones legislativas –a nivel temático como por obtener las presidencias y secretarías-, así como también a nivel intra-partidario son más fuertes las luchas por la obtención de la jefatura y subjefatura de fracción^{xxx}.

La oposición, a pesar de continuar en muchos casos con el discurso confrontativo se abre más a la construcción de negociaciones entre sí como hacia la bancada oficialista, sea por intereses particulares del legislador o para lograr el posicionamiento de intereses de la bancada. Por su parte, el Poder Ejecutivo se enfrenta a un Parlamento, ahora con una oposición más hábil y exigente, con lo cual su estrategia tiende en la mayoría de los casos hacia la imposición o la cooptación de apoyos individuales, o bien se enfrenta ante una incapacidad en la toma de decisiones y por tanto disminuye su efectividad en la tasa de producción legislativa.

La segunda suele ser el momento en que la oposición materializan mejor su “visión proceso” en la vida parlamentaria y prioriza las iniciativas que requiere aprobar e impulsar por el resto del período constitucional, evitando las arenas preelectorales propias de la tercera legislatura y el proceso electoral en la cuarta. El *Cuadro N° 14* evidencia que la producción legislativa entre la I y la II Legislatura disminuyó al registrarse de 111 a 93 leyes. Información que sin un análisis de contenido de las mismas no se puede interpretar como positivo o negativo, pues se debe contemplar aspectos como: a) el manejo de sesiones extraordinarias por parte del Ejecutivo, b) la efectividad de la oposición de forma individual o colectiva en rechazo o demora de iniciativas, y c) la orientación temática de la legislación aprobada y rechazada.

Sin embargo, la TPL entre el Ejecutivo – Legislativo registro un 30,11% y un 69,89% respectivamente. Estos datos evidencian un incremento del Poder Legislativo en comparación al Ejecutivo que puede originarse al hecho que ante la falta de control estratégico institucional tanto la bancada del PLN como el Ejecutivo priorizan sus actuaciones para acotar la agenda y lograr un impulso en los temas más sensibles y estratégicos para ellos. Situación que se evidencia cuando se analiza la TPL en las relaciones Gobierno-Oposición, pues el Gobierno –Ejecutivo y fracción del PLN- registran un 57,5% en comparación al 42,5% de las bancadas de oposición.

Cuadro 14
II Legislatura: Tasa de Productividad Legislativa

Proponente	Pleno	Plena I	Plena II	Plena III	Total	Gobierno - Oposición	Tasa de Productividad	Ejecutivo - Legislativo	Tasa de Productividad
Poder Ejecutivo	26	1	1	-	28	54	58,06	28	30,11
PLN	21	-	4	1	26				27,96
Poder Legislativo	PAC	5	1	1	-	39	41,94	65	7,53
	ML	3	1	-	-				4,30
	PASE	2	-	-	-				2,15
	PUSC	6	1	2	-				9,68
	FA	2	-	-	-				2,15
	PRN	-	-	-	-				0,00
	PRC	-	-	-	-				0,00
	Varios	12	2	1	-				15
TOTAL	77	6	9	1	93	93	100	93	100,00

Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Análisis de la Gestión Parlamentaria, Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2012.

El comportamiento de las comisiones legislativas plenas

Al comparar los datos entre los Cuadros N° 13 y 14, en la II Legislatura se ha registrado un incremento de la TPL tanto en las relaciones Ejecutivo-Legislativo, como Gobierno-Oposición a favor de las bancadas de oposición, pero el Gobierno sigue manteniendo un control protagónico en los proyectos aprobados, con lo cual se pone bajo cuestionamiento la capacidad de la Alianza por Costa Rica en asumir un papel histórico en la *“dirección política parlamentaria”*, centrando sus esfuerzos en una excelente *“participación sobre el control institucional”*, más no necesariamente en una *“habilidad del control institucional”*.

No se pueden omitir que gran parte de las iniciativas aprobadas provienen de forma individual de las bancadas que conforman la Alianza por Costa Rica, y que ésta ha servido como un espacio de negociación previa para lograr la aprobación de ellas, pero una cuestión diferente es la generación de proyectos desde el seno de la Alianza por Costa Rica y su articulación estratégica. Sin embargo se identifica que una de las trincheras de actuación en materia de la función legislativa para la Alianza por Costa Rica lo han sido las comisiones legislativas con potestad plena, pues mientras que en la I Legislatura se identificaba la Plena II como la más productiva, en ésta ocasión encontramos que se reafirma esa tendencia con 9 leyes aprobadas y en segunda instancia la Plena I con 6 leyes –Plena III con una ley-.

Se debe destacar que el trabajo de estas comisiones plenas supera en materia de producción aprobada el comportamiento registrado en la I Legislatura, pues en esa ocasión se aprobaron un total de 13 leyes sobre 111; mientras que en la II Legislatura sería 16 leyes sobre 80. Por tanto, es fundamental comprender si éste incremento de la productividad legislativa se encuentra vinculado o no a un manejo estratégico en la conformación de las mismas, gracias al control que la Alianza por Costa Rica ejerce desde el Directorio legislativo.

Las alteraciones de la sobre o sub-representación desde las comisiones legislativas plenas debe ser entendida no solo como la conformación inicial, sino también potencial dada por las respectivas alianzas. De esta manera se introduce el efecto coalición que bien pudo darse o no, y por eso se menciona como capacidad potencial; siendo para la I Legislatura el efecto potencial dado en la Alianza Gobierno + ML + PRC + PRN; y para la II Legislatura el efecto potencial se da entre PAC + ML + PUSC + PASE + PFA. La conformación de las comisiones legislativas plenas en la II Legislatura evidencian una estructura bastante similar a la dada en la I Legislatura, con excepción de la Comisión Plena II que registra un leve incremento en sus niveles de fragmentación y dispersión de la oposición, pero sin provocar una reestructuración sustantiva en las relaciones de poder (ver *Cuadro N° 15*)

Ahora bien, al comprender los efectos potenciales de coalición se deja claro que tanto en la I como en la II Legislatura se busca disminuir el efecto de fragmentación parlamentaria gravitando hacia esquemas de interlocución política bipolares; lográndose una mayor reducción de la fragmentación durante la II Legislatura que en la I Legislatura (ver *Gráfico N° 6*).

Cuadro 15
Comisiones Legislativas Plenas sin efecto coalición

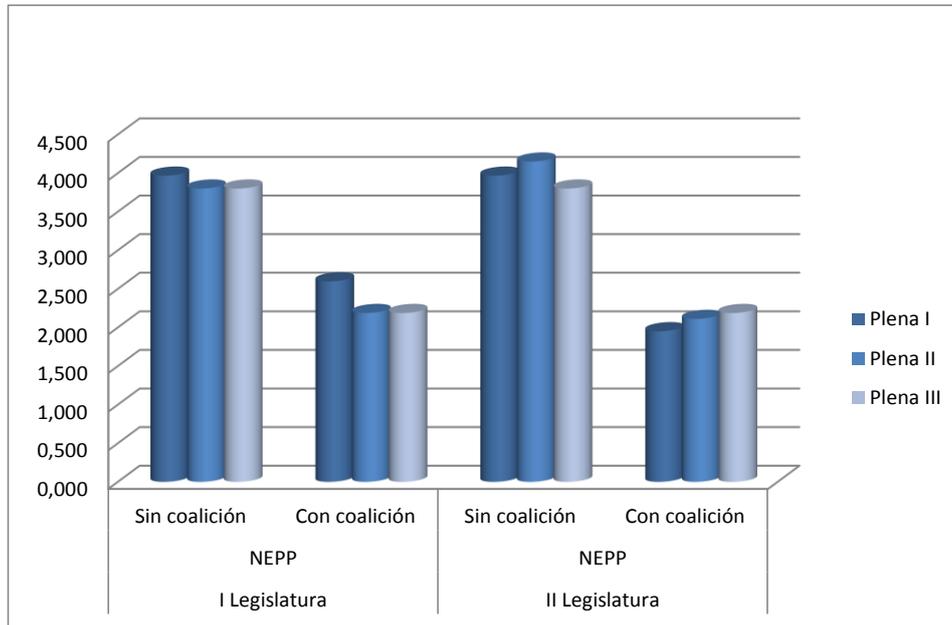
Comisión	I Legislatura				II Legislatura			
	NEPP	Tipo	IEO	Tipo	NEPP	Tipo	IEO	Tipo
Plena I	3,967	Multipartidismo fragmentado	0,307	Dispersión de la oposición con poca capacidad de veto	3,967	Multipartidismo fragmentado	0,307	Dispersión de la oposición con poca capacidad de veto
Plena II	3,800	Multipartidismo fragmentado	0,352	Dispersión de la oposición con poca capacidad de veto	4,149	Multipartidismo altamente fragmentado	0,452	Dispersión de la oposición con poca capacidad de veto
Plena III	3,800	Multipartidismo fragmentado	0,352	Dispersión de la oposición con poca capacidad de veto	3,800	Multipartidismo fragmentado	0,352	Dispersión de la oposición con poca capacidad de veto

Comisiones Legislativas Plenas efecto coalición

Comisión	I Legislatura				II Legislatura			
	NEPP	Tipo	IEO	Tipo	NEPP	Tipo	IEO	Tipo
Plena I	2,597	Multipartidismo bipolar	0,205	Oposición inefectiva	1,951	Bipartidista	1,375	Oposición con control decisional
Plena II	2,188	Bipartidista	0,250	Dispersión de la oposición con poca capacidad de veto	2,111	Bipartidista	1,452	Oposición con control decisional
Plena III	2,188	Bipartidista	0,250	Dispersión de la oposición con poca capacidad de veto	2,188	Bipartidista	1,148	Oposición con capacidad efectiva

Fuente: Elaboración propia.

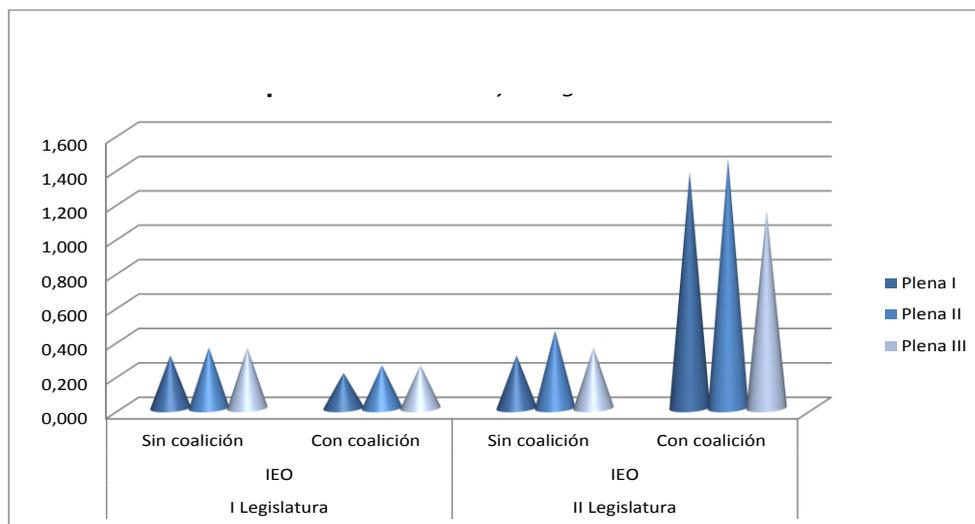
Gráfico 6
Efecto coalición en la fragmentación de las Comisiones Legislativas Plenas I y II Legislatura



Fuente: Elaboración propia.

La reducción de la fragmentación puede implicar “juegos estratégicos de representación” capaces de beneficiar a la fracción oficialista –Ejecutivo-, o bien alterar el equilibrio de poder y colocar a una oposición parlamentaria en igualdad de capacidad decisoria o inclusive superior en comparación al oficialismo. El efecto potencial de coalición (Gobierno-oposición) durante la I Legislatura buscó efectivamente disminuir el peso de decisión de la oposición, mientras que en la II Legislatura se altera estructuralmente, logrando una oposición con capacidad efectiva (Ver *Gráfico N° 7*).

Gráfico 7
Efecto coalición en la efectividad de la oposición parlamentaria I y II Legislatura



Fuente: Elaboración propia.

A la luz de las legislaturas analizadas se identifica que el predominio y el control del Ejecutivo sobre la agenda parlamentaria pueden disminuir sin necesidad cambios estructurales en la ingeniería institucional –modificaciones reglamentarias-, y en una segunda instancia los problemas de interlocución política no dependen únicamente de reformas electorales, sino que ante situaciones de fragmentación y dispersión los actores políticos deben evidenciar algún grado de madurez para la conformación de alianzas coyunturales o estructurales a efectos de lograr el proceso de toma de decisiones.

Las alianzas coyunturales sobre temas o posiciones particulares han sido la tendencia dominante en las negociaciones parlamentarias, pero los procesos de alianzas cuya orientación busca *“la participación sobre el control institucional”* facilitan un mejor desempeño en la gestión parlamentaria indistintamente del análisis de su función –legislativa, de control o deliberativa-. Sin embargo el reto sigue siendo la *“habilidad política”* de los actores en el marco de sus oportunidad y espacios en que se desempeñan.

La capacidad de productividad legislativa del Ejecutivo en el proceso de decisión de las políticas públicas desde la agenda parlamentaria, se encuentra vinculado al control de la institucionalidad informal, dado el manejo de la bancada oficialista sobre la estructura del Parlamento, o bien a la capacidad del Ejecutivo por redirigir las discusiones en los momentos de sesiones extraordinarias, de forma tal que la Presidencia pueda anticipar las reacciones de la oposición, convocando sólo aquellas iniciativas capaces de dividir a la oposición o capitalizar un alto nivel de apoyo para la aprobación de sus proyectos..

Productividad de las comisiones legislativas

Las comisiones legislativas se definen como *“los grupos de trabajo, temporales o permanentes, estructurados a partir de áreas temáticas y constituidos por una parte de los integrantes de una Asamblea”* (Alcántara et al. 2005, p. 256). La necesidad de contar con parlamentos ágiles y más oportunos contribuyó a una cultura de organización legislativa basada en el trabajo de las comisiones, pretendiendo así una mayor canalización de las demandas sociales^{xxxii}. Si bien es cierto que el Poder Ejecutivo cuenta con mayores recursos humanos y técnicos para formular sus propuestas de ley en comparación con la Asamblea Legislativa, las comisiones tienden a ser una herramienta técnica y política para el análisis y la discusión de dichas propuestas. Estas representan uno de los espacios más estratégicos, pues en ellas se inician los procesos de negociación y toma de decisiones, gracias a la reducida cantidad de sus miembros, realidad que contribuye a un debate más profundo y por ende a un mayor intercambio de posiciones^{xxxiii}.

El principal problema que enfrenta la dinámica parlamentaria costarricense es la sintonía entre los acuerdos logrados en comisión y su apoyo en el pleno legislativo. Adicionalmente el diseño de la Asamblea Legislativa de Costa Rica no faculta un trabajo de control político hacia el Gobierno desde las comisiones legislativas, pues se ha optado por un modelo por materia^{xxxiii}, es decir los

temas de las comisiones no guardan una afinidad con la conformación del Gabinete –*sistema de comisiones por gabinete*^{xxxiv}-, ni un sistema híbrido –*sistema de comisiones mixto*^{xxxv}-. Entre las principales implicaciones del sistema de comisiones por materia se destacan los posibles problemas de coordinación temática en el seno parlamentario, particularmente cuando existe una amplia cantidad de comisiones, generándose una dispersión y falta de especialización en la gestión legislativa.

Tomando en consideración que en el sistema político costarricense la reelección inmediata de los diputados no es factible, la falta de experiencia y conocimiento técnico con que muchos de ellos llegan a ejercer sus puestos, y la complejidad temática de la agenda legislativa, se debe preguntar si el mejor modelo del diseño parlamentario lo constituye una renovación anual de las comisiones o quizás se debería de contemplar un cambio de estas a medio período^{xxxvi}.

Desde una mirada al trabajo realizado por los dictámenes emitidos por las comisiones permanentes y permanentes especiales, tomando como referencia para cada una de estas: los dictámenes unánimes afirmativos (UA), los dictámenes unánimes negativos (UN), los dictámenes afirmativos de mayoría (AM), los dictámenes afirmativos de minoría (A.Min), los dictámenes negativos de mayoría (NM), los dictámenes negativos de minoría (N. Min.), los informes, y la presentación de mociones vía artículo 137 del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa se evidencia que el control de las comisiones por parte de la Alianza por Costa Rica no logró rendimientos institucionales superiores a los registrados en la I Legislatura (ver *Cuadro N° 16*).

Cuadro 16
Productividad legislativa en las comisiones (I y II Legislatura)

Comisión	Legislatura	Dictámenes emitidos							Moc. 137	Total
		U.A.	U.N.	A.M.	A. Min.	N.M.	N.Min.	Informe		
Agropecuarios	I Legislatura	3	6	0	0	2	0	0	11	22
	II Legislatura	3	5	4	0	1	0	0	4	17
Económicos	I Legislatura	6	19	2	0	1	0	0	12	40
	II Legislatura	6	9	3	0	0	0	0	10	28
Gobierno y Administración	I Legislatura	14	27	1	0	1	0	0	18	61
	II Legislatura	5	10	7	0	5	0	0	4	31
Hacendarios	I Legislatura	2	3	9	1	10	1	0	16	42
	II Legislatura	0	6	1	1	2	0	0	11	21
Jurídicos	I Legislatura	5	11	1	0	1	0	0	13	31
	II Legislatura	11	13	1	0	1	0	1	5	32
Sociales	I Legislatura	6	32	0	0	4	0	0	24	66
	II Legislatura	6	6	3	0	2	0	1	6	24
Redacción/¹	I Legislatura	-	-	-	-	-	-	-	-	124
	II Legislatura	-	-	-	-	-	-	-	-	95
Asuntos internacionales	I Legislatura	23	4	7	0	1	0	0	51	86
	II Legislatura	16	1	6	0	1	0	0	4	28
Libros y documentos	I Legislatura	-	-	-	-	-	-	-	-	1
	II Legislatura	-	-	-	-	-	-	-	-	0
Consultas de constitucionalidad	I Legislatura	4	0	3	0	0	0	4	0	11
	II Legislatura	0	1	0	0	0	0	3	0	4

Comisión	Legislatura	Dictámenes emitidos								Total
		U.A.	U.N.	A.M.	A. Min.	N.M.	N.Min.	Informe	Moc. 137	
Asuntos de la Mujer	I Legislatura	2	7	0	0	0	0	0	7	16
	II Legislatura	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Juventud, Niñez y Adolescencia	I Legislatura	3	1	1	0	0	0	0	10	15
	II Legislatura	5	0	2	0	0	0	0	3	10
Nombramientos	I Legislatura	7	0	5	0	0	2	0	2	16
	II Legislatura	6	3	2	0	2	1	0	0	14
Asuntos ambientales	I Legislatura	3	2	0	0	1	0	0	14	20
	II Legislatura	1	4	3	0	0	0	0	2	10
Turismo	I Legislatura	2	1	1	0	0	1	0	9	14
	II Legislatura	0	3	0	0	0	0	0	0	3
Asuntos Municipales	I Legislatura	18	17	2	0	3	0	0	17	57
	II Legislatura	13	11	0	0	0	0	0	4	28
Seguridad y Narcotráfico	I Legislatura	2	10	0	0	0	0	0	12	24
	II Legislatura	3	4	2	0	6	0	1	2	18
Derechos Humanos	I Legislatura	3	5	0	0	1	0	0	4	13
	II Legislatura	2	0	0	0	0	0	0	2	4
Ciencia, Tecnología y Educación	I Legislatura	6	5	0	0	0	0	0	10	21
	II Legislatura	3	3	1	0	1	0	0	5	13
TOTALES	I Legislatura	109	150	32	1	25	4	4	230	680
	II Legislatura	80	79	35	1	21	1	6	63	381

1/ Solo se obtuvieron los datos totales por mes.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Análisis de la Gestión Parlamentaria, Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2012.

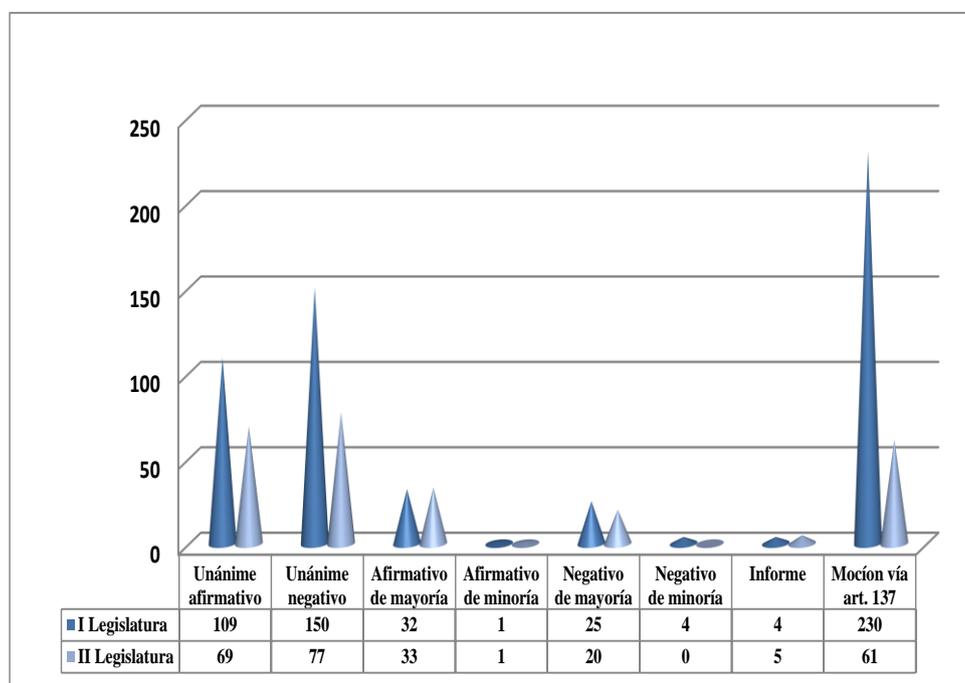
De todos los dictámenes estudiados, se destaca en materia de inversión en la construcción de negociaciones y consensos políticos dos en particular: los dictámenes unánimes afirmativos y los unánimes negativos. Su razón es simple, se logra una posición total de sus miembros a favor o en contra de un determinado tema. Ahora bien, si tomamos como supuesto que la aparición de la Alianza por Costa Rica generó una fisura en la vida parlamentaria desde dos polos básicos: a favor o en contra del Gobierno, se esperaría que el nivel de consensos por unanimidad fueran menores y a su vez se incrementara la presentación de dictámenes por mayoría y minoría.

La anterior afirmación tiende a ser parcialmente cierta, pues se pasó de 109 a 80 dictámenes unánimes afirmativos de la I a la II Legislatura, y de 150 a 79 dictámenes unánimes negativos. De forma tal que el consenso pluripartidario inclusivo fue el gran ausente durante la dirección política de la Alianza por Costa Rica (ver *Gráfico N° 8*).

Desde luego al enfatizar la ausencia de éste consenso no se establece una responsabilidad directa hacia la Alianza por Costa Rica, pues entre las principales barreras hacia los puntos de consenso se destaca la complejidad del tema en cuestión y las pasiones que encienda a nivel intra e interpartidario, tanto a lo interno de ella, como desde la fracción oficialista.

Del Gráfico N° 8 se aprecia que una gran parte del trabajo legislativo que se gesta entre la presentación de la iniciativa de la ley y las aprobaciones, en una misma legislatura, lo constituye el rechazo de los proyectos de ley. Durante la I Legislatura la cantidad de dictámenes de orientación negativa –unánime, negativo de mayoría o negativo de minoría- superan a los positivos –unánime, positivo de mayoría o positivo de minoría-, siendo 179 negativos en total y 142 positivos. Aun cuando en la II Legislatura la cantidad de dictámenes positivos totales -116- fueron levemente superior a los negativos -101-, los datos confirman que el análisis sobre la productividad legislativa requiere considerar la capacidad de rechazo y de modificación a las iniciativas legislativas, aplicándose criterios de análisis más allá que una comparación básica entre las iniciativas presentadas y las aprobadas.

Gráfico N° 8
Dictámenes emitidos en comisiones legislativas I y II Legislatura



Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Análisis de la Gestión Parlamentaria, Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2012.

La Alianza por Costa Rica: función de control parlamentario

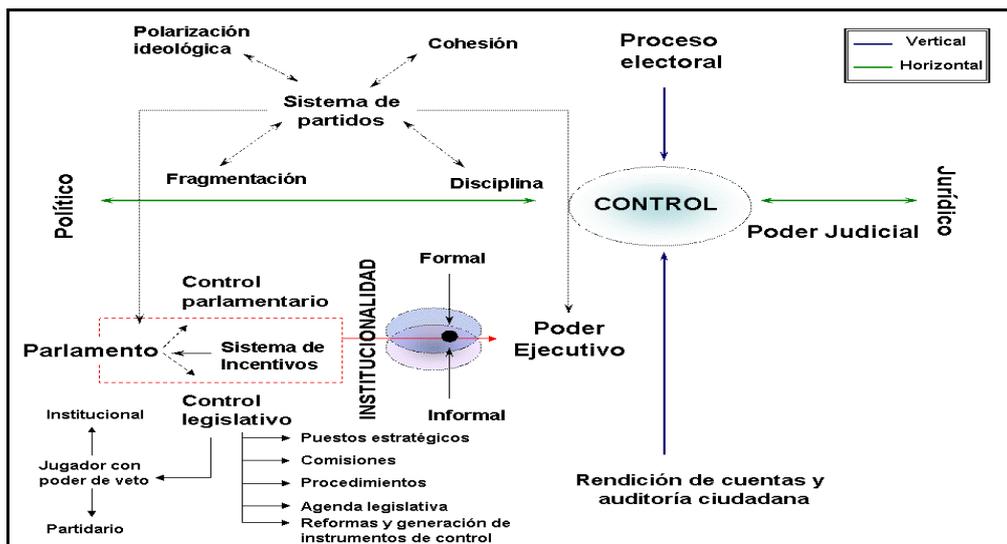
Existe una práctica recurrente en confundir el término de *control político*^{xxxvii} con el *control parlamentario*, aun cuando el primero obedece al conjunto de incentivos formales cuya actuación individual o combinada tiene como esencia contrabalancear el funcionamiento del aparato institucional a fin de evitar transgresiones entre poderes^{xxxviii}.

El control informal vela por un ejercicio del poder sobre lo público, en apego a un conjunto no escrito pero aceptado de normas éticas, basadas en criterios de racionalidad, oportunidad, prudencia y conveniencia –estos son los propósitos legales, políticos y morales que determinan la gestión del control parlamentario informal–. Es de uso común el desvirtuar la naturaleza de los procedimientos

legislativos para lograr una influencia calibrada con la persecución de objetivos y metas particulares, siendo ejemplo de esto, la presentación masiva de mociones, o bien la promulgación de informes o dictámenes de minoría; un intenso uso de la palabra; apelaciones a las resoluciones del pleno; e incluso el rompimiento del quórum (ver *Diagrama N° 8*).

El control parlamentario es un control de carácter partidario y propio de los partidos de oposición, en el marco del cual se sitúan un conjunto de estrategias basadas en la conformación de coaliciones de oposición. Estos instrumentos técnicos de control no están al alcance individual del legislador. Para lograr su implementación se requieren ciertos umbrales de mayorías. En las configuraciones político-partidarias en las que el oficialismo controla los principales puestos estratégicos de la Asamblea Legislativa –escenario de la I Legislatura–, el impacto del control parlamentario es mitigado por el ejercicio de oposición por parte del partido oficialista. En el escenario de la II Legislatura el control estratégico institucional y las articulaciones de “*mociones destructivas*”^{xxxix} hacen posible un mayor dinamismo del control parlamentario.

Diagrama 8
Control parlamentario y control político



Fuente: Vargas y Petri, 2010.

Durante la II Legislatura la Alianza por Costa Rica logró estructurar elementos de cohesión interna, fundamentados principalmente en posiciones contrarias al oficialismo. Su cohesión se basó en una realidad política de malestar hacia la forma de gestión política de la bancada del PLN y del Ejecutivo, pero también por incentivos institucionales, pues se exige la obtención de mayorías legislativas para hacer un uso pleno de los mecanismos de control parlamentario formales. Se debe destacar que los votos de censura hacia funcionarios públicos fueron posibles tanto durante la I como la II Legislatura, pues es uno de los mecanismos que exige los umbrales más altos - $\frac{2}{3}$ partes de los parlamentarios presentes-; por lo cual se pone en cuestionamiento la capacidad de la fracción oficialista para realizar su función de obstrucción en las votaciones o bien, su no impedimento para la obtención de las mayorías necesaria para la aprobación^{xl}. Por tanto, en temas de control parlamentario se

evidencian problemas en materia de disciplina y cohesión a lo interno de la fracción del PLN.

Entre las dos primeras legislaturas del periodo constitucional 2010-2014 se han dado tres votos de censura a funcionarios de gobierno, dos de los cuales se hicieron durante la I legislatura, situación inédita en la historia política costarricense. La II Legislatura genera un escenario propicio desde la Alianza por Costa Rica -al menos en teoría- para el aprovechamiento completo del uso de las herramientas –formales e informales– de control parlamentario gracias a su peso aritmético y su control sobre el Directorio. A efectos de comprender mejor los rendimientos de la Alianza por Costa Rica desde la arena del control parlamentario se parte de un análisis sobre las Comisiones Especiales de Investigación *(i)*, los principales temas de control parlamentario *(ii)*, la función electiva del Parlamento sobre los nombramientos de altos cargos *(iii)* y el control en el Presupuesto General de la República *(iv)*.

Comisiones Especiales de Investigación

Las comisiones especiales pueden ser de naturaleza variada y se crean en función de las circunstancias, por requisito constitucional o por decisión del plenario de la Asamblea. La función de estas comisiones puede ser desde el trabajo de investigación y control parlamentario, hasta el análisis y estudio de un proyecto de ley particular^{xii}. Dichas comisiones generalmente tienen un número limitado de integrantes –no tienen un número fijo de integrantes– y se crean, como su nombre lo indica, para dictaminar e investigar asuntos especiales, es decir se conforman para atender un tema particular en un momento especial. El número limitado implica que la moción que da origen deberá indicar la cantidad de integrantes, que bien pueden ser tres, cinco, siete o nueve personas; explicando además si de los parlamentarios participarán otras personas reconocidas por sus atestados y su trayectoria profesional^{xiii}.

Cuadro 17
Comisiones Especiales de Investigación 2010-2011

EXP	NOMBRE	FECHA DE PRESENTACIÓN
17748	Comisión Especial investigadora para que analice, estudie, dictamine, y haga las recomendaciones pertinentes en relación con la problemática social, económica, empresarial, laboral y cultural de toda la provincia de Puntarenas, con el objetivo de estimular el desarrollo de la pequeña y mediana empresa, fomentando nuevos empleos y mejorando las condiciones socio-económicas de los pobladores de dicha provincia, incluyendo el estudio de toda la legislación referente	12/05/2010
17786	Investigación que abarque todas aquellas áreas del país en donde se produce el monocultivo de piña, y determine si las empresas agrícolas cumplen con todas las especificaciones técnicas y legales establecidas en la legislación costarricense (comisión permanente especial de ambiente)	07/07/2010
17835	Comisión Especial que investigará y analizará todos los procesos de concesión que ha otorgado el Estado costarricense, o esté por otorgar, al amparo de la Ley nº 7762 y su modificación parcial contenida en la Ley nº 8643	24/08/2010
17981	Comisión Especial que investigará la participación de	03/02/2011

EXP	NOMBRE	FECHA DE PRESENTACIÓN
	funcionarios y ex funcionarios públicos y autoridades del poder judicial en relación con la investigación judicial desarrollada en contra del señor Rodrigo Arias Sánchez por presuntos delitos contra la hacienda pública en lo relativo al uso de los fondos del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)	
17996	Reforma del primer párrafo del artículo 91 y del inciso c) del artículo 96 bis del reglamento de la Asamblea Legislativa para garantizar el conocimiento de los informes de las comisiones especiales de investigación	22/02/2011
18004	Comisión Especial que conocerá y dictaminará el proyecto de "Ley sobre fecundación in vitro y transferencia embrionaria, expediente n° 17.900"	24/02/2011
18112	Informe de la Investigación del "Proceso de concesión de la carretera San José - Caldera" de la comisión especial que investigará y analizará todos los procesos de concesión que ha otorgado el estado costarricense, o esté por otorgar, al amparo de la Ley n° 7762 y su modificación parcial contenida en la Ley n° 8643, expediente n° 17.835	19/05/2011
18114	Comisión Especial que investigará y rendirá informe sobre el financiamiento del Partido Movimiento Libertario durante las campañas presidencial, de diputados y municipales realizadas en el año 2010	24/05/2011
18201	Comisión Especial que evaluará e investigará las causas, responsabilidades y responsables de los problemas de la Caja Costarricense del Seguro Social y proponga las soluciones y los correctivos necesarios para que ésta cumpla los objetivos constitucionales asignados	18/07/2011
18203	Comisión especial que actuará como órgano director, investigará y rendirá informe sobre el cumplimiento de los requisitos legales atinentes en el nombramiento y posterior ratificación parlamentaria del señor Édgar Gutiérrez López como miembro de la junta directiva de la ARESEP	29/06/2011
18243	Comisión Especial que conocerá y dictaminará el proyecto de Ley "Transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER), expediente legislativo no. 17.218"	12/09/2011
18257	Informe de la investigación de la "Concesión a APM Terminals Central America (Moín)" de la Comisión Especial que investigará y analizará todos los procesos de concesión que ha otorgado el estado costarricense, o esté por otorgar, al amparo de la Ley n° 7762 y su modificación parcial contenida en la Ley n° 8643, expediente n° 17.835	19/09/2011
18328	Expediente n° 18.328 informe de la investigación del "proceso de concesión de las operaciones de carga y descarga de mercaderías, así como del contrato de concesión de obra pública con servicios públicos para la construcción y operación de la terminal granelera de puerto caldera" de la comisión especial que investigará y analizará todos los procesos de concesión que ha otorgado el estado costarricense, o esté por otorgar, al amparo de la Ley n° 7762 y su modificación parcial contenida en la Ley n° 8643, expediente n° 17.835.	15/11/2011
18392	Investigación sobre las armas que se encuentran bajo custodia de los diferentes cuerpos policiales existentes en nuestro país. (Comisión Permanente Especial de Seguridad y Narcotráfico)	07/03/2012

Fuente: Unidad de Análisis de la Gestión Parlamentaria, Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2012.

En la I Legislatura se crearon 6 comisiones especiales, en la II Legislatura 8. La naturaleza de la II Legislatura tiende a ser más de control político sobre las actuaciones de las administraciones públicas, pues en la I Legislatura cuatro de ellas fueron iniciativa originada desde el oficialismo y las otras dos, una propuesta por una coalición de diputados de oposición con una alta dosis de control parlamentario y la otra fue solicitada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos -relacionada con el tema de la fertilización in vitro-.

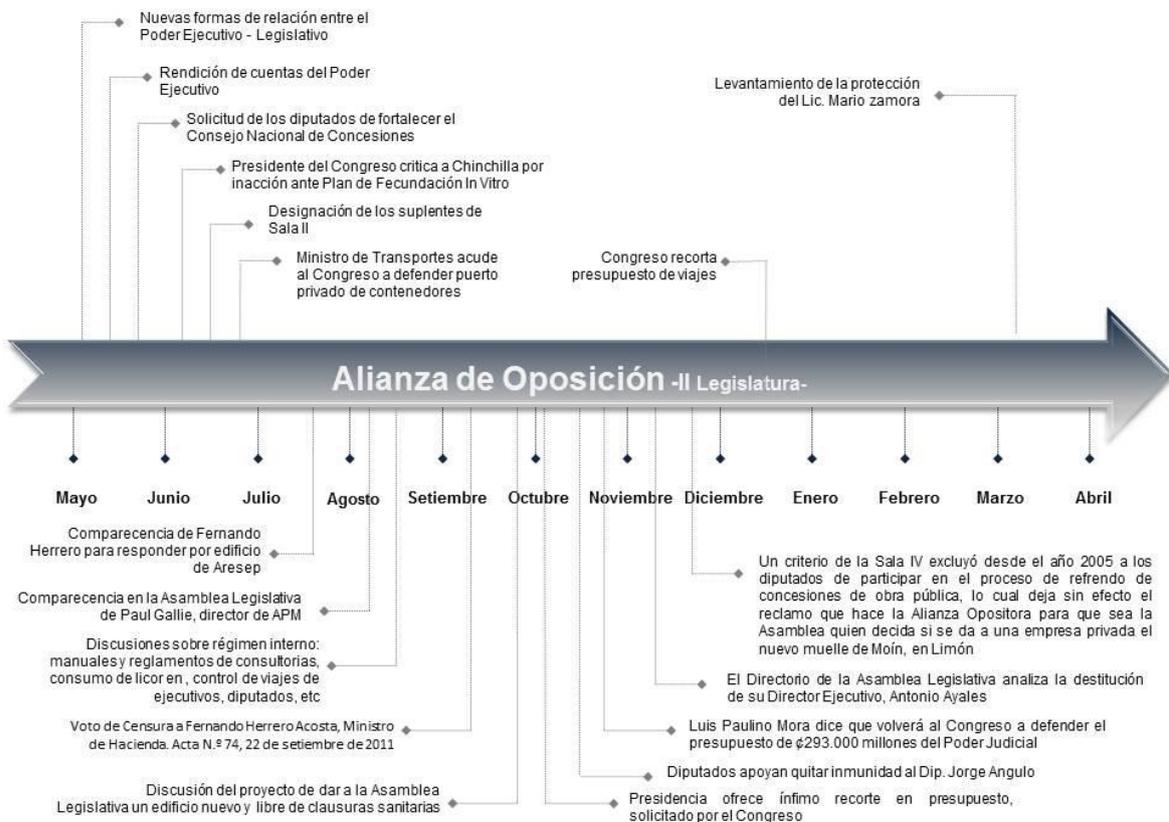
Las comisiones investigadoras creadas durante la I Legislatura por iniciativa del oficialismo se crearon con un enfoque propositivo –generar propuestas de política pública–. En cambio, las comisiones investigadoras creadas por la Alianza por Costa Rica durante la II Legislatura han tenido una vocación a ejercer un fuerte control sobre las políticas del gobierno, cuestionando decisiones y políticas asumidas inclusive durante el gobierno del Presidente Oscar Arias Sánchez (2006-2010).

Tres de las comisiones especiales de investigación creadas durante la II Legislatura –la primera apenas 19 días después del inicio de la legislatura– tuvieron por objeto las concesiones para las obras públicas más importantes del país: la construcción de la carretera San José-Caldera, la concesión a APM Terminals y la concesión del terminal de Caldera. Dos de las comisiones investigadoras se gestaron sobre el funcionamiento de instituciones públicas – la Caja Costarricense del Seguro Social y ARESEP–, en un intento de incidir directamente en la gestión de las crisis de dichas instituciones. Si bien el esfuerzo de control parlamentario a través de la creación de estas comisiones investigadoras por la Alianza por Costa Rica fue intencional y muy mediatizado, su impacto en la gestión del Gobierno aún no se puede evaluar. A pesar de su fuerte alcance simbólico, la mayoría de dichas comisiones aún no ha emitido dictamen, poniendo en duda la efectividad de este instrumento de control.

Los principales temas del control parlamentario

Tomando como supuesto de partida que es más fácil para las bancadas de oposición unirse alrededor de una agenda de control hacia el Gobierno que elaborar una agenda temática estructural de desarrollo, es notorio que el control parlamentario se intensifica bajo la II Legislatura. La elección de un Directorio de Oposición, contra toda expectativa, generó entre las bancadas de oposición una sensación de euforia para hacer uso de las herramientas formales e informales de control parlamentario (ver *Diagrama N° 9*). La instalación del Directorio de Oposición el 1 de mayo del 2011 inaugura nuevas formas de relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Ello se visualizó en una primera instancia en el contexto polarizado en el cual la Presidenta de la República entregó su discurso de rendición de cuentas.

Diagrama 9 Tendencias temáticas en el control parlamentario durante la II Legislatura



Fuente: Elaboración propia con datos de La Nación, 2011 y La Nación, 2012.

A partir del mes de mayo, se multiplican las intenciones por el acceso y funcionamiento de los mecanismos de control parlamentario, particularmente en solicitudes de comparecencia de funcionarios públicos así como de proveedores del Estado, que en el caso del Ministro de Hacienda culmina con un voto censura. Este voto de censura no obtiene la mayoría cualificada requerida –el Ministro renunciará meses después para evitar otro voto de censura en su contra–, pero tiende a ser emblemático de la combatividad de la Alianza por Costa Rica.

En el voto de censura – y de forma general en los debates sobre el funcionamiento del Ministro Hacienda –, se interrelacionan consideraciones sobre su integridad personal y la resistencia política de muchas bancadas a las sucesivas versiones del plan fiscal que él impulsó. Existe una brecha entre las mociones de interpelación presentadas y aquellas que logran materializarse, razón por la cual fueron más las interpelaciones durante la I que en la II Legislatura. De forma tal que la constitución de una Alianza por Costa Rica y su control en el Directorio legislativo no reflejó un incremento en su capacidad de interpelación parlamentaria (ver Cuadro N° 18).

Cuadro 18
Interpelaciones realizadas durante la I y II Legislatura

Funcionario	Sesion	Tema
I Legislatura		
Sr. Francisco Jiménez Reyes Ministro de Obras Públicas y Transportes.	ACTA N° 24 07 de junio de 2010	Problema en las carreteras San José-Caldera y en la Ruta 32, San José-Limón
Sra. María Luisa Ávila Ministra de Salud	ACTA N ° 25 08 de junio de 2010	“Para que responda por sus actuaciones relacionadas con los errores de procedimiento de contratación administrativa, que dejaron desabastecidos de leche a los ciento sesenta y nueve Cen-Cinai del país, afectando a más de ciento treinta y cinco mil niños y madres de familia que asisten a los comedores y guarderías o que son beneficiarios del Programa de Alimentación Complementaria.”
Sr. René Castro Salazar Ministro de Relaciones Exteriores (Se suspendió)	ACTA N. ° 28 de 14 de junio de 2010	Se le invita a comparecer en virtud de: “...en primer término, de la decisión de trasladar al señor Jorge Urbina Ortega, representante de Costa Rica ante las Naciones Unidas, a una embajada ante los organismos multilaterales en el Reino Unido de los Países Bajos, en virtud también de que el señor ex canciller, Stagno Ugarte, firmó con el presidente Arias el acuerdo de un supuesto auto nombramiento en reemplazo del mencionado señor Urbina Ortega como embajador de Costa Rica en la ONU. Que don Francisco Aguilar, embajador de la Administración Arias en Holanda, ha indicado que el nombramiento del señor Urbina no era viable porque no existe el Reino Unido de los Países Bajos.”
Licda. Ofelia Taitelbaum Yoselewich, Defensora de los Habitantes de la República	ACTA N. ° 36 de 28 de junio de 2010 ACTA N. ° 37 de 29 de junio de 2010	Informe Anual de la Defensoría de los Habitantes
Lic. Leonardo Garnier Rímolo, Ministro de Educación Pública	ACTA N. ° 125 de 16 de diciembre de 2010	Rendición de cuentas de las preocupaciones planteadas sobre algunos programas de equidad en particular, sobre el Programa de Comedores Escolares del Ministerio de Educación Pública.
II Legislatura		
Licda. Ofelia Taitelbaum Yoselewich, Defensora de los Habitantes de la República	ACTA N. ° 29 de 20 de junio de 2011 ACTA N. ° 30 de 21 de junio de 2011	Informe Anual de la Defensoría de los Habitantes
Sr. René Castro Salazar Ministro de Relaciones Exteriores	ACTA N. ° 36 de 30 de junio de 2011	Para que “...brinde informe y explicaciones ante el Plenario y la ciudadanía costarricense sobre las denuncias formuladas en su contra por la diputada Yolanda Acuña Castro, un periódico de circulación nacional y la Asociación Costarricense de Diplomáticos de Carrera,

Funcionario	Sesion	Tema
		relacionados con el nombramiento irregular de familiares y amigos de políticos y dirigentes del Partido Liberación Nacional en cargos en el servicio interior y exterior que fueron realizados en contravención de las normas del Estatuto del Servicio Exterior de la República de Costa Rica, Ley N.º 3530 del 5 de agosto del año 1965 y demás leyes conexas.”

Fuente: Unidad de Análisis de la Gestión Parlamentaria, Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2012.

De las dos interpelaciones dadas durante la II Legislatura se destaca la dada hacia el entonces Canciller de la República René Castro, quien fue convocado para dar explicaciones sobre los funcionarios nombrados en el Ministerio de Relaciones Exteriores bajo un criterio político. De forma posterior 27 de dichos nombramientos fueron revocados por la Presidenta de la República y el asunto se encuentra en investigación por la Procuraduría de la Ética.

En cuanto a los votos de censura se evidencia una mayor intensidad durante la I Legislatura, demostrando una débil capacidad de la Alianza por Costa Rica por hacer uso de dicho recurso (ver Cuadro N° 19)

Cuadro 19 Votos de Censura del Plenario – Administración Chinchilla Miranda

Funcionario	Sesion	Fecha
I Legislatura		
María Luisa Ávila Agüero, Ministra de Salud	Acta N.º 52	3 de agosto de 2010
Francisco Jiménez Reyes, Ministro de Obras Públicas y Transportes	Acta N.º 77	16 de setiembre de 2010
II Legislatura		
Fernando Herrero Acosta, Ministro de Hacienda	Acta N.º 74	22 de setiembre de 2011

Fuente: Unidad de Análisis de la Gestión Parlamentaria, Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

La función electiva del Parlamento sobre los nombramientos de altos cargos

La función electiva parlamentaria constituye un control administrativo sobre el Poder Ejecutivo, ofreciendo una oportunidad para sobre la orientación política de las instituciones en un determinado período. En la configuración político-partidaria del periodo 2010-2014, en el cual el partido oficialista no dispone de la mayoría absoluta, la función electiva de la Asamblea Legislativa se encuentra al menos desde un enfoque teórico al alcance de la Alianza por Costa Rica, siempre y cuando ésta refleje cohesión y disciplina^{xliii}. La Asamblea Legislativa de Costa Rica tiene la facultad en la mayoría de los casos de nombrar y en algunos otros de ratificar los nombramientos en altos cargos de las instituciones públicas. Desde una visión desde la institucionalidad informal,

muchos de los casos de nombramientos dados por el Parlamento bajo escenarios en los cuales el oficialismo controla el Directorio y aglutina una fuerte mayoría legislativa, los nombramientos vienen dados o al menos bendecidos desde la Presidencia de la República.

La realidad de la II Legislatura cambia sustancialmente el panorama, pues la Alianza por Costa Rica mantiene un control sobre la estructura institucional, y además tiene la capacidad de articular mayorías para frenar los intereses del oficialismo, sin que ello represente la elección de un candidato alterno. De forma sistemática se puede apreciar que durante la II Legislatura la Alianza por Costa Rica rechazó los nombramientos presentados por la bancada oficialista o que dieran síntomas de ser candidaturas apoyadas por la Presidencia de la República; convirtiéndose en una “*legislatura recalcitrante*”, que según la tipología de Cox y Morgenstern (2002) se limita a bloquear cualquier propuesta del Poder Ejecutivo. Esta forma de ejercer la oposición no constructiva, se caracterizó por ser además muy mediatizada, permitiendo a la Alianza su justificación y existencia ante la opinión pública (ver *Cuadro N° 20*).

Cuadro 20
Función electiva de la Asamblea Legislativa. II Legislatura

Nombre	Cargo	Sesión de aprobación	Acuerdo Legislativo	Observación
Paul Rueda Leal	Magistrado de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia	32 23/06/2011	6465-11-12	Elección
Ortíz Mora Guadalupe	Tribunal Registral	38 05-07-2011	6466-11-12	Ratificación
Díaz Díaz Ilse Mary	Tribunal Registral	38 05-07-2011	6466-11-12	Ratificación
Ureña Boza Norma	Tribunal Registral	38 05-07-2011	6466-11-12	Ratificación
Mora Cordero Kathya	Tribunal Registral	38 05/07/2011	6466-11-12	Ratificación
Suárez Baltodano Pedro Daniel	Tribunal Registral	38 05/07/2011	6466-11-12	Ratificación
Alvarado Valverde Jorge Enrique	Tribunal Registral	38 05/07/2011	6466-11-12	Ratificación
Arguedas Pérez Roberto	Tribunal Registral	38 05/07/2011	6466-11-12	Ratificación
Rodríguez Sánchez Oscar William	Tribunal Registral	38 05/07/2011	6466-11-12	Ratificación
Alvarez Ramírez Luis Gustavo	Tribunal Registral	38 05/07/2011	6466-11-12	Ratificación
Alvarado Miranda Zayda	Tribunal Registral	38 05/07/2011	6466-11-12	Ratificación
Allón Zúñiga Flora Marcela	Magistrada Suplente. Corte Suprema de Justicia	47 01/08/2011	6470-11-12	Elección
Bolaños Céspedes Fernando	Magistrado Suplente. Corte Suprema de Justicia	47 01/08/2011	6470-11-12	Elección
Blanco González Héctor	Magistrado Suplente. Corte Suprema de Justicia	47 01/08/2011	6470-11-12	Elección

Nombre	Cargo	Sesión de aprobación	Acuerdo Legislativo	Observación
Carro Hernández María del Rocío	Magistrada Suplente. Corte Suprema de Justicia	47 01/08/2011	6470-11-12	Elección
Gutiérrez Quintero Mario	Magistrado Suplente. Corte Suprema de Justicia	47 01/08/2011	6470-11-12	Elección
Segura Solís Juan Carlos	Magistrado Suplente. Corte Suprema de Justicia	47 01/08/2011	6470-11-12	Elección
Rojas Espinoza Milagro	Magistrada Suplente. Corte Suprema de Justicia	47 01/08/2011	6470-11-12	Elección
Bogantes Rodríguez María Alexandra	Magistrada Suplente. Corte Suprema de Justicia	47 01/08/2011	6470-11-12	Elección
Rojas Morales Iris Rocío	Magistrada Suplente. Corte Suprema de Justicia	47 01/08/2011	6470-11-12	Elección
Benavides Santos Diego	Magistrado Suplente. Corte Suprema de Justicia	47 01/08/2011	6470-11-12	Elección
Cortés Coto Ronald	Magistrado suplente de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia	141 14/02/2012	6485-11-12	Elección
Desanti Henderson Jorge Enrique	Magistrado suplente de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia	141 14/02/2012	6485-11-12	Elección
López Madrigal Rosibel	Magistrada suplente de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia	141 14/02/2012	6485-11-12	Elección
Sanabria Rojas Rafael Ángel	Magistrado suplente de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia	141 14/02/2012	6485-11-12	Elección
Zúñiga Morales Sandra Eugenia	Magistrada suplente de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia	141 14/02/2012	6485-11-12	Elección
Gómez Cortés María Elena	Magistrada suplente de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia	141 14/02/2012	6485-11-12	Elección

Fuente: Unidad de Análisis de la Gestión Parlamentaria, Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2012.

El control sobre el Presupuesto General de la República

Una de las principales expresiones de la efectividad de la oposición lo constituye su incidencia en la discusión y aprobación del Presupuesto General de la República, situación que obliga en una primera instancia en asegurar el control mismo de la Presidencia y la Secretaría de la Comisión de Asuntos Hacendarios, tarea realizada por la Alianza por Costa Rica. A diferencia de otras legislaturas, durante el mandato de la Alianza experimentó un lento proceso de discusión tanto en la Comisión de Asuntos Hacendarios como en el plenario legislativo. La Oposición manifestó una actuación beligerante al cuestionarse la sub-ejecución de 257 mil millones de colones y la descoordinación institucional entre los ministerios de Hacienda y de Planificación.

Sin embargo no se puede obviar que de forma paralela a la discusión del Presupuesto General de la República, se encontraba también la polémica

sobre el plan fiscal –que mantenía dividida a la Alianza por Costa Rica- y el voto de censura hacia el Ministro de Hacienda. En su informe de labores, el Presidente de la Asamblea Legislativa, Juan Carlos Mendoza indica que “*por primera vez en la historia se da una votación negativa del Presupuesto de la República dejando totalmente claro que se reprueba la forma en que este fue concebido y presupuestado*” e indica que la discusión sobre la liquidación del Presupuesto de la República del 2010 fue “*una muestra contundente*” de “[una] Asamblea Legislativa [que] retoma su atribución de garantizar un efectivo control político.”

Así, el Presupuesto de la República constituyó una de las oportunidades más estratégicas para la coalición de oposición para ejercer el control parlamentario y tratar de encontrar aspectos unificadores entre sus bancadas. Dicha discusión obligó al gobierno a acceder a las exigencias de la Alianza por Costa Rica, ofreciendo un recorte de 25 mil millones en el Presupuesto. De esta forma, la Alianza logra incidir en la política gubernamental del Poder Ejecutivo.

Los déficits del control parlamentario

La II Legislatura no experimenta un cambio sustantivo en cuanto a interpelaciones y votos de censura; tampoco registra en absolutos una cantidad mayor en materia de comisiones especiales de investigación, pero toma la diferencia a introducir objetos de estudio vinculados con el control parlamentario sobre las actuaciones de las administraciones centrales y la orientación política dada por el Ejecutivo. La Alianza por Costa Rica evidencia entonces una mayor intensidad en las actuaciones de control parlamentario –formales e informales- orientadas a frenar los intereses de la fracción oficialista y del Poder Ejecutivo, destacándose principalmente en la función electiva parlamentaria frenando las nominaciones realizadas por Casa Presidencial sobre la Junta Directiva de la ARESEP y su Regulador General, y en una segunda instancia dilatando el proceso de elección de los magistrados del Poder Judicial y los nombramientos respectivos de la Contraloría General de la República.

El mayor logro de la Alianza en materia de control parlamentario es su incidencia en profundizar la discusión del Presupuesto General de la República en la Comisión de Asuntos Hacendarios y en el pleno legislativo, así como las reformas y concesiones logradas por parte del Ejecutivo, alterando la orientación gubernativa del Poder Ejecutivo. La experiencia generada, de cierto modo le devuelve a la Asamblea Legislativa su papel de fiscalización al Gobierno, dándose un escenario político-institucional favorable al uso de las herramientas de control parlamentario, aunque no necesariamente se mostró una mayor intensidad o habilidad política sobre las mismas. Siendo esto una evolución positiva desde una perspectiva democrática –expresión del pluralismo legislativo y de los derechos de las minorías–, presenta sin embargo una serie de déficits significativos: **(a)** la *intensidad* del ejercicio del control parlamentario por la Alianza contrasta con su *calidad (b)*.

En efecto, el uso de las herramientas de control parlamentario por la Alianza por Costa Rica corresponde a una actitud esencialmente *reactiva* hacia el

Poder Ejecutivo; partiendo de una lógica basada en el rechazo de casi todas las iniciativas del Gobierno, y sin capacidad de introducir su visión propia de agenda estructural, más allá de iniciativas de ley previamente establecidas de forma individual por los legisladores de la Alianza. La participación sobre el control institucional facultó un dinamismo de las agendas individuales agregadas de los miembros de la Alianza sin constituirse desde ella un proyecto de visión-país.

La actitud reactiva se perfila con el rechazo hacia el Presupuesto General de la República, así como el de una cantidad de nombramientos propuestos no solamente por el Poder Ejecutivo sino también por el Poder Judicial, sin tener capacidad de estructurar un consenso básico para nombrar a candidatos alternos. Esta situación puede explicarse entre muchos otros factores, por: **(a)** la inexperiencia de la gestión pública gubernativa de los principales partidos de la Alianza, **(b)** la distancia ideológica o posicional entre los partidos que la conformaron y **(c)** la casi inexistencia de un diálogo abierto con el Gobierno. Se confirma entonces uno de los aspectos señalados como motivadores de la Alianza, en el sentido de que sus orígenes se dan entorno a un rechazo sobre la agenda y posiciones de Gobierno, mas no logró articular una agenda consensuada para el desarrollo del país desde las fracciones de oposición, más allá de rescatar proyectos de ley previamente presentados.

La Alianza por Costa Rica en la II Legislatura: modernización legislativa

Pretender analizar la modernización parlamentaria ante esta realidad y desde la capacidad del cambio institucional por parte de la Alianza por Costa Rica, introduce una reflexión sobre el valor del Parlamento como institución y por ende, toda actuación que pretenda generar eficiencias y eficacia debe superar el umbral de la intervención de los actores y modelos de organización, para aspirar impactar en el nivel cognitivo^{xliv}.

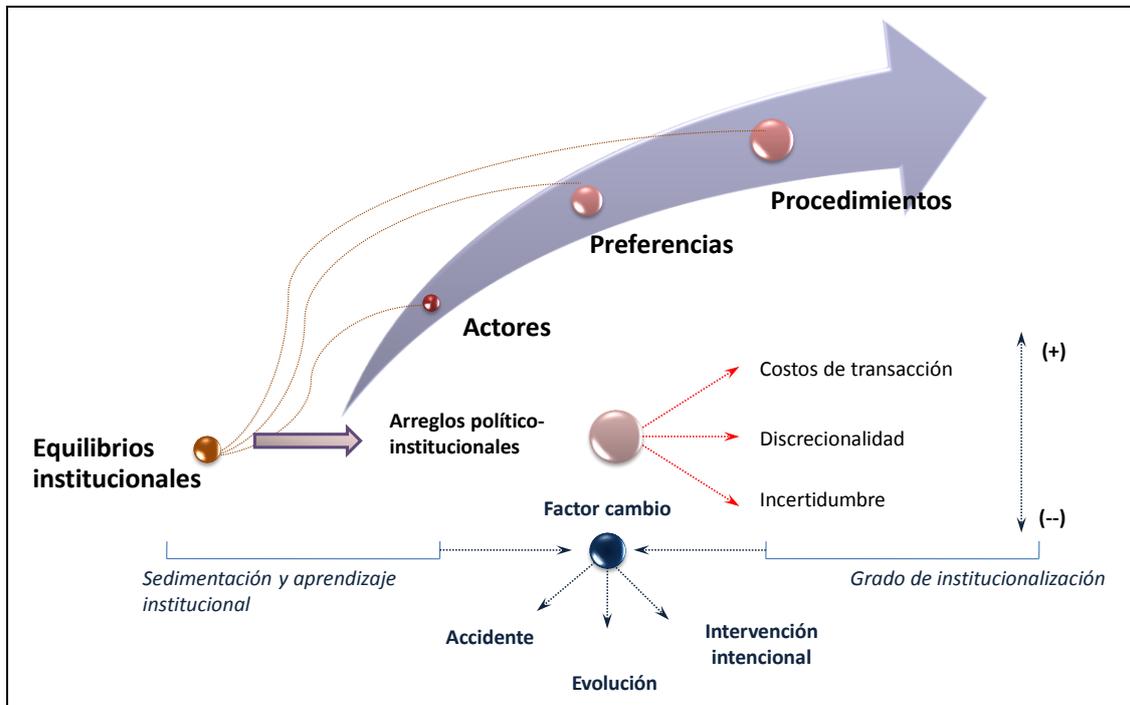
En la lógica de modernización interviene una combinación de aspectos derivados de las variables político-institucionales en el cálculo de las externalidades positivas y negativas sobre los posibles resultados obtenidos con los cambios planteados. La ingeniería parlamentaria ha de reflejar las relaciones de poder entre actores, pero sobre todo, la proyección del cómo se espera que esas variables sean canalizadoras del conflicto político^{xlv}. El desafío entonces es comprender si la Alianza por Costa Rica logró transitar entre asegurar los diseños institucionales adecuados y obtener los resultados necesarios a partir de la combinación de variables políticas que dan vida al acontecer parlamentario nacional, en las funciones legislativas y de control, como de proximidad con la ciudadanía –deliberación–.

El desafío durante la II Legislatura parte de la búsqueda de un equilibrio institucional, donde la ecuación se encuentra dominada por la integración de tres factores estratégicos: *(a)* actores, *(b)* preferencias y *(c)* procedimientos^{xlvi}. Tomando en consideración que la cantidad de actores como sus diferencias intra e interpartidarias desde la Alianza por Costa Rica incentivan más a un mantenimiento del *status quo*, o bien a la adopción de medidas pasajeras – control administrativo y presupuestario desde la Presidencia Legislativa- que a

la adopción de cambios estructurales que aseguren un mejor posicionamiento de las bancadas de oposición a futuro (ver *Diagrama N° 10*).

Si el procedimiento tiende a ser complejo y disperso, y las preferencias son poca claras y transparentes; el efecto teórico indica que los actores optarán por reformas paralelas, es decir vía institucionalidad informal, salvo que la garantía de institucionalización determina la sostenibilidad de la transformación en la ingeniería parlamentaria deseada. Por tanto, la amenaza de una futura emergencia de actores estratégicos que alteren la reconfiguración de las relaciones de poder actuales puede llevar al fracaso los deseos del cambio institucional, es decir la fracción de oposición que se mira mañana como opción de gobierno prefiere convivir en la actualidad con el sistema vigente, que enfrentarse en un futuro siendo gobierno, con una oposición empoderada con mecanismos institucionales.

Diagrama 10
Equilibrios institucionales inducidos



Fuente: Elaboración propia.

El concepto de *modernización legislativa* está estrechamente ligado al concepto de *autonomía parlamentaria* que Vargas & Petri (2010) definen como “la potestad de auto-regulación organizativa, financiera-administrativa y disciplinaria” del organismo legislativo, el cual “permite al Poder Legislativo establecerse como un órgano participativo, dinámico, integrado y con voluntad política para comprender las necesidades del país”^{xlvii}.

La primera de estas tres dimensiones se refiere esencialmente a las funciones de control legislativo y parlamentario. La modernización legislativa corresponde principalmente a las dos últimas dimensiones de la autonomía parlamentaria –

aunque una organización parlamentaria *racionalizada* puede facultar un mejor acceso al control legislativo y político—. Por tanto, la comprensión de las tendencias de modernización durante la II Legislatura se logra a partir de una revisión de los proyectos de ley presentados para reformar el reglamento legislativo *(i)* y los procesos impulsados desde la gestión administrativa de la Presidencia de la Asamblea Legislativa *(ii)*, se tomará en cuenta los procesos vinculación ciudadana entendidos por tales el ejercicio de transparencia y rendición de cuentas entre el Directorio legislativo de la I y la II Legislatura, a efectos de identificar un cambio de modelo en los mismos *(iii)*.

Proyectos de ley presentados para reformar el reglamento legislativo

Las reformas al reglamento legislativo son una de las dimensiones más estratégicas para promover la modernización de la institución legislativa, pues el reglamento, luego de la ingeniería constitucional, es la principal fuente de la institucionalidad formal que enmarca la organización del trabajo parlamentario^{xlviii}. El Cuadro N° 21 expone todas las iniciativas de reforma al reglamento, presentadas durante las dos primeras legislaturas del periodo constitucional 2010-2014; en ellas, se presentaron un total de 30 proyectos, de los cuales casi dos tercios -19- se presentaron durante la II Legislatura. Del total de proyectos de reforma presentados, solamente se ha aprobado uno, el expediente 17740, cuya aprobación se dio tan sólo 25 días posteriores al inicio del periodo constitucional –durante la I Legislatura-.

Cuadro 21

Iniciativas de ley presentadas para reformar el reglamento legislativo

	Nombre	Origen de iniciativa	Mes	Año	Estado
Primera legislatura					
17 72 9	Reforma de los artículos 157, 167 inciso 1, y 171 inciso 1; y derogatoria de los artículos 145 y 165 del reglamento de la Asamblea Legislativa	PUSC	Mayo	2010	En trámite
17 73 2	Reforma del artículo 32 del reglamento de la Asamblea Legislativa	PUSC	Mayo	2010	En trámite
17 73 9	Reforma a varios artículos del reglamento de la Asamblea Legislativa y adición de un transitorio (36,80,119,131 y 206)	PLN	Mayo	2010	En trámite
17 74 0	Reforma de los artículos 84, 85, 86 y 89 bis del reglamento de la Asamblea Legislativa. Aprobada en la sesión ordinaria no. 17 celebrada el 25 de mayo de 2010, acuerdo no. 6423-10-11 emitido el 25 de mayo de 2010.-	Varios	Mayo	2010	Acuerdo n°. 64231011
17 75 9	Reforma al artículo 113 del reglamento de la Asamblea Legislativa	PLN	Junio	2010	En trámite
17 78 9	Reforma del inciso 3 del artículo 30 y el inciso a) del artículo 58 del reglamento de la Asamblea Legislativa	PASE	Julio	2010	En trámite
17 86 4	Reforma del artículo 113 y derogatoria del artículo 158 del reglamento de la Asamblea Legislativa	PLN	Setiembre	2010	En trámite

	Nombre	Origen de iniciativa	Mes	Año	Estado
17 99 6	Reforma del primer párrafo del artículo 91 y del inciso c) del artículo 96 bis del reglamento de la Asamblea Legislativa para garantizar el conocimiento de los informes de las comisiones especiales de investigación	Varios	Febrero	2010	En trámite
18 02 3	Reforma de los artículos 113, 117 y 118 del reglamento de la Asamblea Legislativa	Varios	Marzo	2010	En trámite
18 04 5	Reforma de los artículos 99, 100 y 102 del reglamento de la Asamblea Legislativa	Varios	Marzo	2010	En trámite
18 06 6	Reforma del artículo 33 del reglamento de la Asamblea Legislativa	PASE	Abril	2010	En trámite
Segunda legislatura					
18 09 6	Reforma a los artículos 9, 32, 60 inciso 1), 180 inciso 1) y 193 del reglamento de la Asamblea Legislativa	PRN	Mayo	2011	En trámite
18 10 4	Para que el presidente de la Asamblea Legislativa asigne a las comisiones un plazo para cada proyecto de ley presentado (reforma al artículo 27 del reglamento de la Asamblea Legislativa)	PRC	Mayo	2011	En trámite
18 11 5	Reforma del inciso 2 del artículo 181 del reglamento de la Asamblea Legislativa (cómputo del plazo para la interposición del veto)	PASE	Mayo	2011	En trámite
18 11 7	Reforma integral del reglamento de la Asamblea Legislativa	PUSC	Mayo	2011	En trámite
18 12 2	Proyecto de reforma al artículo 119 del reglamento legislativo para establecer un plazo máximo de votación y establecimiento del plazo de caducidad	Poder ejecutivo	Mayo	2011	En trámite
18 12 3	Adición de los artículos 20 bis, 20 ter y 21 bis al reglamento de la Asamblea Legislativa	PLN	Mayo	2011	En trámite
18 12 7	Reforma parcial del reglamento de la Asamblea Legislativa	PLN	Mayo	2011	En trámite
18 14 1	Reforma parcial del reglamento de la Asamblea Legislativa	PLN	Junio	2011	En trámite
18 18 7	Reforma del artículo 101 y 201 del reglamento de la Asamblea Legislativa (uso de las votaciones y procedimiento)	ML	Julio	2011	En trámite
18 19 2	Reforma de los artículos 91, 107, 135 y 177 del reglamento de la Asamblea Legislativa (para adecuar los plazos excesivos fijados para el uso de la palabra)	PAC	Julio	2011	En trámite
18 19 3	Reforma de los artículos 143 y 146 del reglamento de la Asamblea Legislativa (sobre el conocimiento de los informes de la comisión de consultas de constitucionalidad)	PAC	Julio	2011	En trámite
18 19 4	Reforma de los artículos 35, 79, 81 y 82 del reglamento de la Asamblea Legislativa (para eliminar la figura de la Dirección Ejecutiva)	PAC	Julio	2011	En trámite

	Nombre	Origen de iniciativa	Mes	Año	Estado
	dentro de los procesos legislativos				
18 19 5	Reforma de los artículos 27 inciso 14, 35, 38, y 155 y adición de los artículos 36 bis y 39 bis del reglamento de la Asamblea Legislativa (sobre las reglas del orden del día del plenario de la Asamblea Legislativa)	PAC	Julio	2011	En trámite
18 20 6	Reforma de los artículos 91, 96 bis, 185, 188, 194 y adición de los artículos 189 bis y 202 bis del reglamento de la Asamblea Legislativa (para el conocimiento de los temas de control político)	PAC	Julio	2011	En trámite
18 22 0	Reformas de los artículos 123, 124, 137 y 152 del reglamento de la Asamblea Legislativa, acuerdo nº 2883 de marzo de 1994, actualizado 14 de marzo de 2008 (mociones en comisión, de fondo, de forma y 137)	PRC	Agosto	2011	En trámite
18 26 8	Adición de un nuevo subinciso e) al inciso 4) del artículo 35 y un nuevo capítulo iii. "cancelación de credencial a un diputado" del título iv. "procedimientos de control político" del reglamento de la Asamblea Legislativa	PLN	Setiembre	2011	En trámite
18 29 1	Reforma de varios artículos del reglamento de la Asamblea Legislativa	PUSC	Octubre	2011	En trámite
18 40 0	Reforma parcial del reglamento de la Asamblea Legislativa	PLN	N.D.	2011	En trámite
18 40 1	Reforma parcial del reglamento de la Asamblea Legislativa	PLN	N.D.	2011	En trámite

Fuente: Unidad de Análisis de la Gestión Parlamentaria, Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

La comparación entre la I y II. Legislatura revela un patrón particular: *la gran mayoría de los proyectos de reforma al reglamento se presentan en los dos o tres primeros meses de cada legislatura*. Una interpretación posible de este patrón repetitivo es el valor psicológico que constituye la elección del Directorio legislativo sobre el comportamiento de los actores parlamentarios, o lo que se podría denominar de forma coloquial *"la depresión postparto del 1º de mayo"* (ver Cuadro Nº 22).

Cuadro Nº 22

Iniciativas de ley de reforma al reglamento legislativo; según proponente

Origen de la iniciativa	I. Legislatura	II. Legislatura
Oficialismo (Poder Ejecutivo + PLN)	3	7
PAC	-	5
ML	-	1
PUSC	2	2
PASE	2	1
FA	-	-
PRN	-	1
PRC	-	2
Varios	4	-

TOTAL	11	19
-------	----	----

Fuente: Elaboración propia con datos de la Unidad de Análisis de la Gestión Parlamentaria Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

La “*depresión postparto del 1º de mayo*” consiste en el desarrollo de una sensación de incapacidad en las habilidades políticas de las fracciones parlamentarias dado el marco institucional –reglamento legislativo- que constriñe las estrategias de los actores; siendo posible tanto en las fracciones de oposición como en la oficialista. Esta situación se da principalmente ante un resultado político no deseado o considerado como alterado. De forma posterior a la elección del directorio legislativo, las fracciones buscaron cohesionar sus sentimientos de frustración o triunfalismo –según sea el caso- para capitalizar una ventaja político-institucional, capaz de lograr las modificaciones deseadas a la ingeniería parlamentaria, ya sea buscando una mayor influencias de las minorías o bien, reducir su margen de actuación

La Alianza por Costa Rica facilitó un clima para una mayor presentación de proyectos de reforma al reglamento legislativo, pero ello no se tradujo en una aprobación básica ni acelerada de los mismos. Tampoco se presentó un solo proyecto de ley de reforma al reglamento desde la Alianza por Costa Rica, esta situación evidencia: **(a)** *en la agenda de la Alianza por Costa Rica no se contemplaba una actuación enérgica para introducir cambios institucionales al Parlamento, y (b) abordar temas de reforma al reglamento legislativo podían implicar un debilitamiento y separación de las bases de cohesión de la Alianza por Costa Rica.*

Estas afirmaciones se arraigan aún más cuando en dos ocasiones (expediente 18178 y 18394) varias bancadas propusieron crear una comisión especial para dictaminar los numerosos proyectos de reforma al reglamento, pero durante la II Legislatura nunca se implementó tal comisión. Entonces, la vía de oxigenación que pudo realizar la Alianza por Costa Rica fue una modernización legislativa desde el uso y administración de los recursos económicos desde la Presidencia de la Asamblea Legislativa; dejando entrever desde sus rendimientos institucionales –diferente a las intenciones originales- su gestión se focalizó en el ejercicio del control parlamentario, y en una menor medida su capacidad legislativa y de modernización institucional.

Modernización desde la Presidencia de la Asamblea Legislativa

Si una Asamblea Legislativa cuenta con una aceptable combinación de voluntad y capacidad política, administrativa y financiera, entonces es factible generar procesos de modernización institucional en función de fortalecer y empoderar la autonomía parlamentaria. Entendiendo así la modernización institucional, como el proceso con capacidad de: **(a)** incorporar tecnologías y herramientas informáticas, capaces de optimizar y agilizar la gestión legislativa; y **(b)** desarrollar las capacidades instaladas para operar de forma eficiente, eficaz y equitativa las funciones esenciales del Parlamento.

Para la Alianza por Costa Rica, la modernización legislativa –reforma parlamentaria– era uno de sus objetivos principales, al menos así expresado a

la sociedad costarricense en diversas columnas de opinión en la prensa escrita. Sin embargo la práctica de esta modernización desde los rendimientos institucionales refleja una agenda vinculada al uso de los recursos administrativos –viajes, vehículos, etc.–, el control sobre el presupuesto, el aumento de salario a los parlamentarios, entre otros^{xlix}.

De esta forma, en el actual período constitucional se pasa de una I Legislatura que orienta toda una serie de gestiones para la construcción de un nuevo edificio a una II Legislatura que evidencia una amplia eficiencia en la reducción del gasto institucional. Estas medidas de reducción del gasto y mayor eficiencia de los recursos institucionales se encuentra influenciada en gran parte, por el hecho, de que el Presidente de la Asamblea Legislativa provenga del Partido Acción Ciudadana, para el cual un elemento de su lucha política es eliminar la corrupción en la administración pública.

En su informe de labores, el Presidente de la Asamblea Legislativa, Juan Carlos Mendoza, indica bajo su gestión, el Poder Legislativo avanzó en las siguientes reformas administrativas:

- *“Despolitizar la administración devolviendo el poder de decisión a cada departamento de la Asamblea Legislativa.*
- *Pusimos orden en la cantidad de asesores de fracciones políticas reforzando las dependencias administrativas.*
- *Se reglamentó el uso de vehículos y están funcionando los dispositivos de posicionamiento global (GPS).*
- *Se reglamentó el pago de viáticos, transportes y gastos de representación durante los viajes al exterior.*
- *Se limitó casi en su totalidad el consumo de licores.*
- *Declaración del software libre de interés institucional.*
- *Se contempla la plaza para la Oficina de Asuntos Indígenas.*
- *Se está construyendo una política institucional en género y en discapacidad.”*

Dichas reformas y políticas se inscriben esencialmente en el ámbito administrativo-financiero, promoviendo un mayor control sobre el uso de los recursos institucionales, algunos de los cuales se manejaban con ciertos niveles de discrecionalidad desde el Directorio legislativo (ver Vargas & Petri 2010). Otros de los temas en que intervino la Alianza por Costa Rica para evitar su uso discrecional fueron:

- Discusiones sobre régimen interno: manuales y reglamentos de consultorías, consumo de licor, control de viajes de diputados, entre otros (agosto de 2011).
- Discusión del proyecto para dar a la Asamblea Legislativa un edificio nuevo y libre de clausuras sanitarias (septiembre de 2011).
- Reducción en el presupuesto de viajes (diciembre de 2011).

Transparencia y rendición de cuentas desde el Directorio legislativo

El análisis del Parlamento – el primer poder de la República – no debe limitarse únicamente al estudio de su efectividad en el ejercicio de su función legislativa o político-parlamentaria. Si bien la atribución principal del Parlamento es la de supervisar las actuaciones del Poder Ejecutivo^l, es importante recordar que es

una institución pública que ha de demostrar transparencia en sus gestiones internas y rendir cuentas sobre ellas. La Alianza por Costa Rica inicia su mandato declarando una vocación hacia la transparencia, equidad y pluripartidismo en la conducción del órgano legislativo. Sin embargo, el único insumo disponible para evaluar el alcance de dicho objetivo, es el informe de labores que presentó el Presidente del Directorio de la Asamblea Legislativa, Juan Carlos Mendoza, el cual para efectos comparativos se contrasta con el informe emitido por su predecesor, el diputado Luis Gerardo Villanueva.

Desde una apreciación de forma, llama la atención que el informe de Juan Carlos Mendoza cuenta con una extensión de 8 páginas -de los cuales 2 son anexos-, mientras que el informe de Luis Gerardo Villanueva es mucho más extenso -64 páginas-. Asimismo, aunque ello indique poco sobre la calidad de la gestión realizada por estos dos presidentes, el informe de Villanueva lleva un diseño gráfico de mayor calidad, adornado de abundantes fotos, que la presentación sencilla del informe de Mendoza (ver Cuadro N° 23).

Cuadro 23

Análisis comparativo de los informes de labores de los Presidentes de la Asamblea Legislativa en la I y II Legislatura

Temas	Informe Dip. Luis Gerardo Villanueva, I.Legislatura	Informe Dip. Juan Carlos Mendoza, II Legislatura
Presentación personal e ideológica	2-9	1-3
Discursos del Presidente de la Asamblea Legislativa	10-38	No tiene
Resoluciones e interpretaciones de la Presidencia en la conducción del debate parlamentario	39-48	No tiene
Legislación	57-71	4
Control político	No tiene	5
Diálogo social	No tiene	5, 7-8
Ejercicio administrativo	49-56	5
Informe financiero	53	6

Fuente: Elaboración propia a partir de ambos informes de labores.

Mientras, el informe de Mendoza ahonda en generalidades del tipo “*El camino es tan importante como el destino, y ya vimos que el camino andado no es el más adecuado, es momento de construir una nueva ruta.*” (p.2), “*Nos regimos por los principios del respeto, la eficiencia y el diálogo, y su cumplimiento se evidencia a lo largo de cada informe de rendición de cuentas que hemos presentado.*” (p.3) y “*Pusimos orden en la cantidad de asesores de fracciones políticas reforzando las dependencias administrativas.*” (p.5), las páginas 10-38 del informe de Villanueva, lo cual corresponde a la mitad del informe, se limitan a reproducir discursos y conferencias de prensa pronunciados por él.

Se observa que las tres primeras páginas del informe de Mendoza son altamente ideológicas y corresponden al registro del “panfleto político.” Las tres páginas siguientes, que presentan datos sobre (a) la legislación impulsada bajo el Directorio de oposición, (b) los esfuerzos de control político, (c) los espacios de diálogo entre la Presidencia de la Asamblea Legislativa y la sociedad civil, (d) la modernización administrativa y (e) la ejecución presupuestaria brindan

datos mínimos y sumamente limitados que contrastan con la abundancia de datos que contiene el informe de Villanueva.

Cabe notar que el informe de Villanueva no contiene ninguna sección sobre control parlamentario, siendo Presidente de un Directorio controlado por el oficialismo. La sección sobre control parlamentario que presenta Mendoza es muy sucinta (tres líneas) y se limita a evocar el rechazo del Presupuesto General de la República, que fue virtualmente el único proceso cohesionado de control político que llevó la Alianza por Costa Rica como bloque.

En cuanto a la producción legislativa, en la sección de presentación de la memoria, Villanueva exalta la legislación impulsada por el oficialismo y se limita a presentar los datos generales del Parlamento como institución. Situación similar hace Mendoza, pues en la sección “legislación de relevancia nacional”, menciona únicamente los proyectos que ha promovido la Alianza por Costa Rica de forma cohesionada, luego de lo cual copia los datos generales de la producción legislativa de la Asamblea.

Con relación a la modernización administrativa de la Asamblea, Mendoza menciona los ocho puntos en los cuales ha avanzado la Coalición de Oposición; al igual que Villanueva, que también menciona 8 puntos en ese apartado. En su informe, Mendoza enfatiza mucho en el diálogo social, es decir en las reuniones “con sectores sociales y productivos”. En la sección “Puertas Abiertas” presenta una lista de todas las organizaciones con las que se reunió, aunque no se indican los temas sobre los cuales portaron dichas reuniones y qué incidencia han tenido en el proceso legislativo.

Villanueva menciona poco sobre sus reuniones con sectores sociales, pero da mucha importancia a lo largo de su informe a las actividades protocolarias en las que ha participado como Presidente de la Asamblea Legislativa, así como de las reuniones que sostuvo con personalidades nacionales o extranjeras, los cuales ilustra con numerosas fotografías.

En su sección sobre la ejecución presupuestaria, Villanueva se limita a presentar los principales rubros de su presupuesto, evocando la disminución de los gastos de su gestión como su prioridad. Mendoza, además de mencionar los principales rubros, presenta como principal logro de su gestión, el haber reducido el monto de gastos solicitados por la Presidencia y el monto de gastos de Representación del Presidente de la Asamblea Legislativa, comparándolos con los de su predecesor.

Algunas reflexiones generales

Ya se ha dicho que la política parlamentaria de Costa Rica vivió un momento único y de algún modo extraño con la elección de un Directorio conformado por las Fracciones de Oposición. A partir de la evidencia empírica recogida en este artículo, es posible esbozar algunas respuestas a la interrogante siguiente: *¿Podría decirse que el Directorio de oposición ha sido efectiva en su práctica de oposición?* Seguramente sería abusivo comparar la experiencia del Directorio de oposición con la institución de los “Gabinetes de la Sombra” en el

Reino Unido, pero *¿En qué medida puede decirse que se ha dado un ejercicio más “parlamentario” del poder? En otras palabras, ¿se diferenció la Alianza Legislativa de otros directorios legislativos?*

La respuesta a estos interrogantes es compleja, pues como se ha dicho anteriormente, hay virtualmente ningún material comparativo – la elección de un Directorio de oposición es inédita –. El cuestionamiento anterior puede responderse en al menos tres ámbitos: **(a) administración legislativa**, **(b) proceso legislativo** y **(c) resultados**. Bajo este último ámbito, se entienden los resultados en materia de control parlamentario principalmente.

Administración legislativa

En el ámbito de la administración legislativa una hipótesis central que esta investigación confirma es que la gestión del Directorio de Oposición se focalizó principalmente en el ejercicio del control parlamentario, pero en una menor medida en su capacidad legislativa y de modernización institucional.

Con base en el análisis empírico realizado puede deducirse que el Directorio de Oposición facultó una distribución más proporcional de los puestos estratégicos de la Asamblea Legislativa – puestos en el Directorio legislativo y presidencias de comisiones –, aunque benefició más a los partidos que conformaron la Alianza por Costa Rica, y terminó excluyendo al partido oficialista de los espacios principales de toma de decisión. De los partidos de la Alianza, la distribución de las comisiones benefició más que todo a los jefes de bancada de las fracciones de oposición.

Ahora bien, si la Alianza por Costa Rica permitió a las fracciones de la coalición de oposición obtener un mayor control estratégico-institucional, ello no necesariamente facultó la puesta en aplicación de una agenda cohesionada para aumentar la eficiencia en la administración legislativa. Al contrario, la generación de una distribución más proporcional de puestos estratégicos, no implicó la ejecución de estrategia de modernización legislativa consensuada por la coalición de oposición, aunque su génesis prometía un manejo más ético de la administración parlamentaria, una política de austeridad institucional, así como el fortalecimiento de las capacidades de control parlamentario.

En cuanto a la revisión de la organización del trabajo parlamentario, no se realizó ningún avance significativo. Se presentaron numerosas reformas al reglamento legislativo, pero ninguna fue dictaminada durante la II Legislatura. El tema de reformas al reglamento legislativo en realidad contribuía al debilitamiento de la Alianza y no a su cohesión, presentándose además una mayor cantidad de iniciativas de reforma al reglamento durante la I legislatura.

En materia presupuestaria, cabe destacar que el Directorio de Oposición logró una significativa reducción de los gastos institucionales de la Asamblea Legislativa, aunque la disminución de estos gastos bajo la Presidencia de Mendoza, viene a continuar una tendencia iniciada por su predecesor en la Presidencia, Villanueva.

Proceso legislativo

El análisis comparado de la I y II Legislatura de las sesiones legislativas realizadas revela que no hubo sesión o se rompió el quórum 5 y 24 veces, durante la I y II Legislatura respectivamente. Lo anterior es un dato sorprendente, porque significa que el rompimiento del quórum, el cual es considerado un instrumento informal de oposición, se incrementó bajo el Directorio de la Alianza de Oposición.

De la misma manera, llama la atención que hubo un número significativamente mayor de ausencias (justificadas y no justificadas) durante la II Legislatura, en comparación con la I Legislatura. Por otra parte, de las 187 sesiones convocadas durante la I Legislatura se realizaron 182, es decir la tasa de éxito del Directorio legislativo de la Alianza Gobierno-oposición fue de un 97,33 %; mientras que de las 221 sesiones convocadas en la II Legislatura solamente fueron posibles 197, correspondiente a una tasa de éxito del 89,14%.

El análisis cuantitativo de producción legislativa de la II Legislatura revela que su tasa es mayor que la de la I Legislatura, pues se evidencia un incremento porcentual de la producción legislativa durante la II Legislatura. La tasa de productividad legislativa de la oposición pasa de un 24,32% durante la I Legislatura a un 41,94%.

Es importante señalar que para el análisis de la producción legislativa, por la configuración político-parlamentaria de la II Legislatura, se compararon los datos Oficialismo (Poder Ejecutivo + PLN) con los datos de Oposición, en lugar de realizar un análisis clásico Poder Ejecutivo – Poder Legislativo.

El Directorio de oposición ha federado partidos que han logrado ponerse de acuerdo en la oposición – en el “estar en contra del gobierno”, pero ello no puede considerarse una base sólida para una cooperación duradera. Es la obstrucción al gobierno que ha mantenido cohesionada las bancadas de oposición, más no su vocación de ejercer una oposición constructiva. En este marco, es significativa la disminución de la cantidad de leyes aprobadas iniciadas por el oficialismo (gobierno y fracción oficialista): 84 en la I Legislatura y 54 en la II Legislatura.

Otro elemento que matiza la alta tasa de productividad legislativa de la oposición durante la II Legislatura, es el relativo poco éxito de las iniciativas de ley cuyos proponentes son diputados de varias bancadas – iniciativas mixtas –. Durante la I Legislatura se aprobaron 8 iniciativas mixtas, durante la II Legislatura 13. La tasa de productividad legislativa de iniciativas mixtas pasa del 7,20% al 16,25%, pero ello de ninguna manera indica que durante la II Legislatura se haya implementado una agenda legislativa consensuada por la coalición de oposición, sino que se entre las fracciones integrantes de la Alianza por Costa Rica, se “*canjearon*” proyectos de ley, apoyando proyectos de ley otras fracciones, pero sin desarrollar una visión consensuada de todas las fracciones.

Un ejemplo de lo anterior es la tramitación legislativa del plan de reforma fiscal promovido por el gobierno de Doña Laura Chinchilla. En las antípodas del

espectro político, el Partido Acción Ciudadana (PAC) y el Movimiento Libertario (ML) lograron ponerse de acuerdo con el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) y el Partido Accesibilidad Sin Exclusión (PASE) en su oposición al llamado Paquete Fiscal^{li} – el PAC porque no lo consideró suficientemente “social” y el ML porque no lo consideró suficientemente “liberal” –, pero no han podido ponerse de acuerdo en una política fiscal alternativa. En otras palabras, el Directorio de oposición parece haber demostrado muy poca capacidad propositiva.

Resultados

Si bien se intentó continuar el Directorio de oposición en la tercera legislatura, su debilitamiento ya se vislumbraba durante la II Legislatura. Los resultados obtenidos por el Directorio de oposición durante la II Legislatura fueron pocos y además difusos, debilitando el fundamento de su misma existencia.

Más allá de una repartición de los puestos estratégicos en la institución legislativa y de un trueque de apoyo a proyectos de ley “individuales”, no se implementó una agenda de modernización legislativa consensuada, ni tampoco se generó su visión propia de agenda estructural, más allá de iniciativas de ley previamente establecidas de forma individual por los legisladores de la Alianza. La participación sobre el control institucional facultó un dinamismo de las agendas individuales agregadas de los miembros de la Alianza sin constituirse desde ella un proyecto de visión-país.

En materia de control parlamentario, los resultados de la Alianza de Oposición por Costa Rica fueron más notables y visibles, aunque siempre desde una lógica de oposición reactiva al gobierno y oficialismo. Tal como se señaló en este artículo, el uso de las herramientas de control parlamentario por la Alianza corresponde a una actitud esencialmente *reactiva* hacia el Poder Ejecutivo. Los objetos de las comisiones investigadoras, así como la lógica reactiva a incidentes en los medios de comunicación, el rechazo del Presupuesto General de la República y el freno casi sistemático a los nombramientos de alto cargo propuestos por el Poder Ejecutivo –o su bancada oficialista- testimonian la incapacidad de las fracciones de oposición por estructurar un consenso básico sobre una visión alternativa de desarrollo, pero *¿se encontraba la Alianza en la obligación de asumir la dirección de gobierno desde el Poder Legislativo?*

Independientemente de los resultados directos, ciertamente la Alianza jugó un papel importante en la conducción del control político del país desde la Asamblea Legislativa, a pesar de su relativa inexperiencia –definiendo la experiencia como la cantidad de mandatos legislativos– de los diputados de las fracciones de oposición. Aunque en ningún momento se llegó a jugar un papel de “co-gobernante”, sus actuaciones versaron en torno a una incidencia real en la forma de hacer política, como en los contenidos de la misma desde el Poder Ejecutivo, sin llegar nunca a lo que podría considerarse como un “Gabinete de la Sombra”.

La Alianza por Costa Rica durante la II Legislatura tuvo como punto de gestación la disconformidad con la cual la fracción oficialista y el Gobierno

venían manejando las relaciones Ejecutivo-Legislativo. Aun cuando su naturaleza y presentación hacia la opinión pública se esbozó bajo la articulación pluripartidaria e inclusiva sobre una agenda de desarrollo para Costa Rica, lo cierto es que al contrastar sus rendimientos político-institucionales se evidencia un déficit en la conducción política y en la capacidad de dirección parlamentaria^{lii}. La experiencia vivida en la II Legislatura al menos en términos cuantitativos no refleja una brecha de rendimientos en comparación a la anterior legislatura, pues se ha apreciado por ejemplo que desde la función legislativa la tasa de producción legislativa y el trabajo desarrollado por las comisiones fue superior^{liii}.

Alianza por Costa Rica ¿Un cambio en la gestión parlamentaria?

¿Significó el control logrado por la Alianza un cambio de orientación en el modelo de gestión parlamentaria? Esta interrogante puede ser abordada de dos perspectivas, la primera de ellas sobre los rendimientos institucionales y la segunda sobre la forma de hacer política. En cuanto a los rendimientos institucionales desde la función legislativa se destaca una mayor participación pluripartidaria en el control institucional del Parlamento, pero ello no implicó una mejora en la productividad institucional, entendiéndose por tal, más cantidad de leyes aprobadas o incluso más iniciativas de ley rechazadas –siempre en comparación con la primera legislatura-.

Sobre la segunda interpretación, la forma de hacer política, es evidente que si se dio un giro sustancial, pues las posiciones en una Asamblea Legislativa bastante fragmentada y dispersa, terminaron polarizándose en dos posiciones: hacia el Gobierno o en contra del Gobierno. Por tanto, el cambio introducido fue de un ambiente de tensión e imposición entre ambas partes, realidad que sin duda alguna obligó a replantearse la estrategia de interlocución parlamentaria que se venía implementando por parte del Ministerio de la Presidencia.

La reconfiguración de fuerzas políticas producidas por la Alianza por Costa Rica desde el control del Directorio y de las comisiones tampoco evidenció una capacidad de dirección política parlamentaria y en los casos más notorios donde se pudo manifestar, la Alianza se terminó fragmentando: el Plan Fiscal y el Presupuesto General de la República. En el primer caso el acercamiento del líder del Partido Acción Ciudadana, D. Ottón Solís con el Poder Ejecutivo y su posterior influencia sobre algunos parlamentarios de su bancada terminó expresando las divisiones internas dentro de ella. En cuanto al Presupuesto General de la República no se puede obviar las profundas transformaciones logradas desde la Alianza, pero el impacto hubiese sido mayor si la diputada socialcristiana Da. Gloria Bejarano no termina dando su voto con el oficialismo.

Alianza por Costa Rica: ¿mayor control político y agenda alterna?

De las reflexiones externadas tampoco podemos llegar a concluir que la Alianza por Costa Rica logró ejercer un mayor control político, aunque si es claro que el tono del discurso pasó a ser más combativo y directo en comparación a la I Legislatura. En términos nominales se produjeron la misma cantidad de comisiones especiales, pero es claro que durante la II Legislatura

se orientaron hacia un ejercicio intenso de fiscalización y control del Poder Ejecutivo; sin embargo en cuanto interpelaciones y votos de censura no se encuentra una productividad significativa.

Entre los principales temas destacados como logros por la Alianza por Costa Rica se destacan: (a) Reformas Constitucionales -8% del PIB para Educación y Solidarismo-, (b) Ley que rompe el tope de endeudamiento de JAPDEVA, (c) Tratado de Libre Comercio con China, (d) Préstamo de \$20 millones para Áreas Silvestres Protegidas, (e) Reformas Urgentes para Fortalecer la Administración Tributaria, (f) II Protocolo al Tratado Marco de Mercado Eléctrico de América Central, (g) Préstamo de \$60 millones con el BID para financiar la Red Vial Cantonal, (h) Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos, (i) Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal, y (j) Ley Antitabaco; entre otras. Sin duda alguna los alcances y necesidades de estas legislaciones son importantes para el país, y sin quitar el valor que merecen se destaca que la actuación de la Alianza por Costa Rica fue la articulación de un consenso para potencializar iniciativas que se encontraban en la agenda legislativa, sin tener capacidad como Alianza de presentar proyectos y darles un trámite ágil y rápido –aun con el consenso o no de la fracción oficialista-.

Durante la II Legislatura, a diferencia del equilibrio de poder dado en la Alianza Gobierno-oposición experimentó mayores problemas de no quórum y ruptura del mismo, y bastaría con una revisión de las opiniones de los parlamentarios para encontrar como responsable el elevado quórum para abrir y mantener las sesiones. No obstante, los datos evidencian que la tasa de no quórum y ruptura entre ambas legislaturas obligan a pensar no solamente en la necesidad de un quórum deliberativo sino también en la forma y conducción del debate legislativo.

Precisamente, llama la atención el tema de reformas al reglamento legislativo, pues si se puede concluir que durante la II Legislatura se presentó una mayor cantidad de iniciativas en ese sentido, pero ello no se reflejó en una posición de la Alianza por Costa Rica como tal en lograr la aprobación de las más importantes para las fracciones de oposición. Concluyéndose así que el tema de reformas al reglamento legislativo contribuía al debilitamiento de la Alianza y no a su cohesión.

La columna vertebral de la Alianza por Costa Rica fue más su capacidad de incidencia sobre la agenda del Poder Ejecutivo y la priorización de temas de sus bancadas que le conformaron y no tanto su capacidad de articular una “agenda visión país”; aspecto que se intentó trabajar y reforzar durante las negociaciones para alcanzar el Directorio durante la III Legislatura, pero por las divisiones internas entre las bancadas y múltiples factores adicionales, ello no fue posible.

Desde la Alianza se evidencia un estilo de control parlamentario basado en la relación entre las funciones legislativa y deliberativa, pues su capacidad de articulación se da no solo en la fiscalización selectiva de algunos procesos de implementación del Ejecutivo, sino también en su incidencia para transformar,

frenar y rechazar la agenda del Gobierno. La función deliberativa se encuentra presente en mayor o menor intensidad en los discursos y manejos mediáticos durante el proceso de formación de la ley, como en el ejercicio del control parlamentario.

Relaciones Ejecutivo - Legislativo

La elección del Directorio de oposición, entre muchas otras dinámicas nuevas, introduce una reconfiguración en las relaciones entre los poderes constitucionales, principalmente entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. También pueden observarse un cambio de dinámica en las relaciones desde el Poder Legislativo hacia el Poder Judicial. En la sección sobre el control parlamentario se identificó una actitud más crítica y reactiva incluso hacia el Poder Judicial, siendo ejemplo de ello las exigencias que puso la Asamblea Legislativa antes de someter a discusión la elección de varios de los magistrados propietarios y suplentes. Esta dinámica viene a confirmar el patrón reactivo tomado por la Asamblea Legislativa bajo el Directorio de la Alianza por Costa Rica.

Las reconfiguraciones de las relaciones Ejecutivo-Legislativo entre la I y II Legislatura deben interpretarse a la luz del juego de mayorías-minorías, y la recomposición de las fuerzas institucionales –cambios en el control del Directorio legislativo–. Esta situación obligó a un ejercicio más cercano del Ministerio de la Presidencia en sus relaciones con el Parlamento. La forma de interlocución política desde el Ejecutivo basó su estrategia en tres líneas de comunicación: **(a)** vinculación cercana con la fracción oficialista, **(b)** establecimiento de canales de comunicación entre poderes constitucionales, y **(c)** procesos de negociación y entendimiento con las jefaturas de fracción.

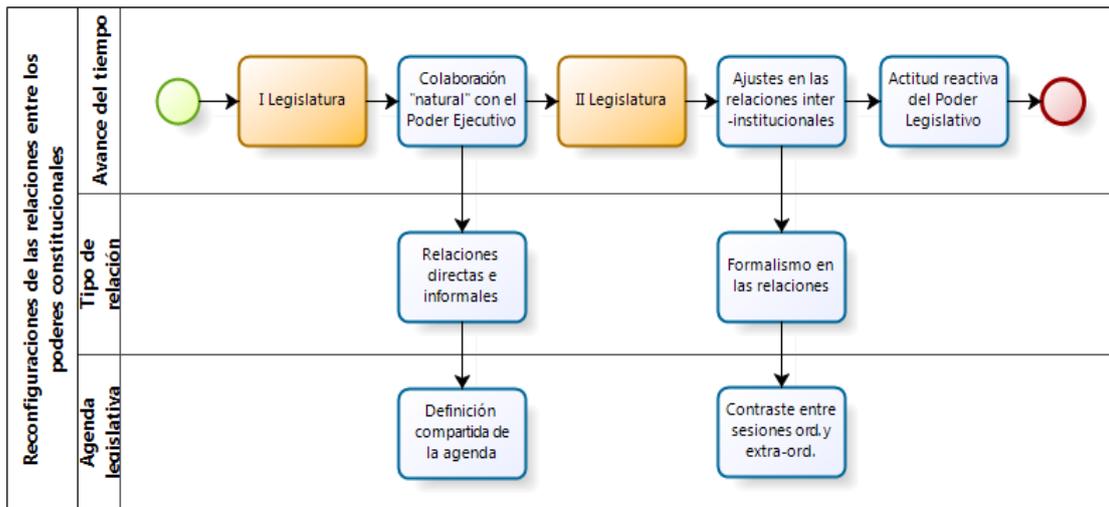
A diferencia de la I Legislatura, bajo el control de la Alianza por Costa Rica sobre el Directorio legislativo, la bancada del PLN evidenció mayores canales de cohesión y disciplina, pues ante la situación de desventaja numérica y la pérdida del control estratégico institucional, sirvió como motivación para dejar parcialmente de lado las diferencias internas y lograr una incidencia activa en la gestión parlamentaria.

Por su parte desde el Poder Ejecutivo, fue estratégico no solo afianzar sus canales de comunicación y actuación con la bancada oficialista, sino también establecer una diferenciación a lo interno de la Alianza por Costa Rica. En éste sentido el Ministerio de la Presidencia evidenció la constitución de dos canales de interlocución política paralelos, siendo en una primera instancia la comunicación institucional entre poderes llevada desde Casa Presidencial y la Presidencia del Congreso, y en una segunda instancia fragmentar el diálogo político con la Alianza por Costa Rica desde una comunicación individualizada con los jefes de fracción.

En la I Legislatura, bajo el Directorio de la Alianza Gobierno-oposición, la interacción entre ambos poderes constitucionales se realizaba de forma fluida e informal, tomando en consideración la afinidad partidaria, así como otros vínculos que contribuían a una rápida comunicación, tales como los vínculos

familiares entre el Dip. Luis Gerardo Villanueva Monge, entonces Presidente de la Asamblea Legislativa y el Viceministro de la Presidencia D. Francisco Marín Monge. Esta situación facultaba un contacto directo y personal entre ambos poderes constitucionales, creando márgenes de entendimiento y coherencia en la construcción de la agenda del Gobierno en el Parlamento –tanto desde el Ejecutivo como desde la fracción oficialista-. En este esquema, el Presidente de la Asamblea Legislativa, junto con el jefe de fracción del PLN se encargaban de conseguir las mayorías requeridas para cada proyecto de ley o votación demandada por el Poder Ejecutivo (ver *Diagrama N° 11*).

Diagrama 11
Relaciones entre los poderes constitucionales



Fuente: Elaboración propia.

Con la elección del Directorio de la Alianza por Costa Rica en la II Legislatura se enfrían las relaciones informales entre ambos poderes. En este nuevo escenario, ambos poderes requieren ajustarse a su nuevo “rôle”, lo cual implica un proceso de aprendizaje y reinterpretación de la nueva realidad institucional. Este proceso, además de desarrollarse en ambientes de tensión y hostilidad, implicaba altos costos de transacción, pues de forma recurrente el Gobierno enfatizaba que el conflicto se daba por cuestiones de ingobernabilidad en el Parlamento, entendiendo por tal la incapacidad de toma de decisiones y la pérdida del control estratégico institucional.

El Poder Ejecutivo se encuentra entonces ante un escenario en el cual no tenía la experiencia de negociar para cada proyecto de ley de su interés con un Directorio de oposición, sin un control sobre las comisiones estratégicas y con la posibilidad de enfrentarse a una oposición con capacidad de cohesión para frenar las propuestas y posiciones del Gobierno. Por tanto, la dinámica informal en las relaciones Ejecutivo-Legislativo de la I Legislatura es remplazada por una dinámica mucho más formal, con la celebración periódica de reuniones entre el Ministro de la Presidencia y la Presidencia de la Asamblea Legislativa, donde ambas partes viven un proceso de aprendizaje en materia de interlocución política.

Bibliografía

- Alcántara, Manuel et al (2005). *Funciones, Procedimientos y Escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*, Ediciones Universidad Salamanca, Salamanca.
- 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](http://www.lasa.international.pitt.edu/Lasa%202000/altman.pdf)
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2012) “Informe de Gestión de la II Legislatura”. Documento elaborado por la Unidad de Análisis de la Gestión Parlamentaria del Departamento de Servicios Parlamentarios. San José – Costa Rica.
- Avril, P. et Gicquel J. (2004) *Droit parlementaire*. Montchrestein, Paris.
- Cameron, Charles M. (2000) *Veto Bargaining. Presidents and the Politics of Negative Power*. Cambridge University Press Political Economy of Institutions and Decisions. United States of America.
- 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.
- Helmke, Gretchen & Levitsky, Steven. (2006) *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. The John Hopkins University Press. United States of America.
- Jones, Mark P. (2005). *The Role of Parties and Party Systems in the Policymaking Process*. Trabajo preparado para el Workshop on State Reform, Public Policies and Policymaking Processes del Banco Interamericano de Desarrollo, del 28 de febrero al 2 de marzo, Washington, DC.
- 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.
- Llanos, Mariana & Mustapic, Ana María. (2006) El Control Parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil. GIGA, Konrad Adenauer Stiftung, Homo Sapiens Ediciones. Argentina.
- López Aguilar, Juan F. (1991) “Minoría y oposición en el Parlamentarismo”, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid.
- Manzella, Andrea (1987) “El Parlamento”. Cámara de Diputados LIII Legislatura, México.
- Marín Vidal, Tomás. (2005) Los Reglamentos de las Asambleas Legislativas. Colección Monografías, Congreso de los Diputados España. Madrid.
- Martínez, L. (2007) “Parlamento y Dirección Política. Impulso y Colaboración Parlamentaria”. Thomson – Aranzadi, Pamplona.
- Mastropaolo, A et Verzichelli L. (2006) “Il parlmento. Le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee » GLF Editori Laterza. Roma.
- Mauguin, Murielle (2006) “L`élaboration parlementaire de la loi. Étude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni). Dalloz – Bibliothèque parlementaire e constitutionnelle Sénat, Paris.
- Maurer, L. (2008) "El poder del Parlamento: Congreso y políticas públicas en España" Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- 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.
- 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.
- Pasquino, G. et Pelizzo, R. (2006) "Parlamenti democrazia". Il Mulino Saggi, Bologna.
- _____ (1998) "La Oposición", Alianza Editorial, Salamanca.
- _____ (1997) "Por qué y cómo estudiar la oposición" en *La oposición en las democracias contemporáneas*", Giafranco Pasquino (ed), Editorial Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- _____ (1995) "La Oposición". Alianza Editorial Colección de Ciencia Política. España.
- Pérez-Liñan, Aníbal (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
- _____ & Rodríguez-Raga, Juan Carlos (2003). Veto Players in Presidential Regimes: Institutional Variables and Policy Change, University of Pittsburgh, Pittsburgh.
- Polsby, Nelson W. (1968) "The Institutionalization of the U.S. House of Representatives". *The American Political Science Review*, Vol. 62, No. 1 (Mar., 1968), pp. 144-168.
- Rossi, Emanuele (2004) "Maggioranza e opposizioni nelle procedure parlamentari. Atti del ciclo di seminari svolto in collaborazione con il Senato della Repubblica e la Camera dei deputati". CEDAM - Quaderni della Scuola Superiore S. Anna di Studi Universitari e di Perfezionamento-Pisa, Padova.
- 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.

- _____ (2002) Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo. Alianza Universidad. Madrid.
- 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.
- Soberg Shugart, Matthew (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. (1996) El Control Parlamentario. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica y Centro para la Democracia - PRODEL (Programa para el Desarrollo Legislativo). Costa Rica.
- _____ (2002) Reyes sin Corona. Rendición de cuentas y evaluación de resultados. Impresión Gráfica del Este S.A. San José.
- Strøm, K and Müller Wolfgang C. (2003) Coalition Governments in Western Europe. Oxford University Press. United States of America.
- _____ (1990) Minority Government and Majority Rule. Cambridge University Press, United States of America.
- Torres Bonet, María (1998) “Las comisiones de investigación, instrumentos de control parlamentario del gobierno” Congreso de los Diputados de España, Madrid.
- Tsebelis, George. (2002) Veto Players. How Political Institutions work. Princeton University Press. United States of America.
- Tudela Aranda, José (2008) “El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el Siglo XXI” Congreso de los Diputados de España, Madrid.
- Türk, P. (2005) « Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la V République » Dalloz – Bibliothèque parlementaire e constitutionnelle Sénat, Paris.
- Vargas, Jean-Paul & Petri, Denis (2010) “Transfuguismo. Desafíos político-institucionales para la gobernabilidad parlamentaria en Centroamérica”.

Fundación DEMUCA/AECID, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España. San José.

_____ (2010) “Pulso Parlamentario 2009”. Fundación DEMUCA/AECID, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España. San José.

_____ (2009) “Pulso Parlamentario 2008”. Fundación DEMUCA/AECID, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España. San José.

_____ & Petri, Denis (2009) “Participación ciudadana y cohesión social en América Central”. En *La Lucha contra la exclusión social en América Latina*, Fernando Carrillo-Flórez (ed). Banco Interamericano para el Desarrollo, Programa Euro-Social Unión Europea, Bolivia.

_____ & Petri, Denis (2008) “Efectividad Parlamentaria: incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua” Fundación DEMUCA/AECID, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, San José.

_____ (2007) “El Ocaso del Presidencialismo Costarricense”. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, Red Euro-Latinoamericana de Gobernabilidad para el Desarrollo, San José.

_____ & Pallavicini, Violeta (2007) “Gobierno dividido: oportunidades para la incidencia política. Análisis de casos: El Salvador, Costa Rica y España”. Fundación Carolina, en: www.fundacióncarolina.es, España.

_____ (2007). “El ocaso de los presidencialismos centroamericanos”. In Fernando Carrillo, Luís Alberto Cordero (Ed.), *Hacia el buen gobierno: tareas aún pendientes*, San José, Fundación Arias, p. 40-56.

_____ & Corral, Margarita (2007) “Del principio de separación de poderes al principio de complementariedad: características institucionales y comportamientos coaliciones en los presidencialismos centroamericanos”, ponencia presentada en V Congreso Europeo CEISAL de Latinoamericanistas. *EsyP – 3 Democracias presidenciales: instituciones, actores y procesos*, Bruselas.

Vila Ramos, Beatriz. (2004) “Los sistemas de comisiones parlamentarias”. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Cuadernos y debates N° 161. Madrid.

Zapatero Gómez, Virgilio (2009). “El arte de legislar”. Aranzadi. España.

Notas

ⁱ 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. Aún bajo el escenario de 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.

ⁱⁱ Desde el *enfoque sociológico* se toma en consideración de forma particular la construcción de los arquetipos de formas institucionales que contribuyen al análisis comparativo, particularmente en materia de la institucionalidad formal e informal a partir de una combinación entre los modelos de acción y los sistemas de culturas organizacionales. Desde el *enfoque de elección racional* se facilita el análisis de los posibles comportamientos de los actores promovidos desde la ingeniería parlamentaria, haciendo hincapié al papel de las instituciones como reductoras de la incertidumbre en el proceso decisional.

ⁱⁱⁱ En el periodo 2006-2010, la fracción del PLN, también entonces el partido oficialista con 25 escaños, para mantener su control de la Asamblea Legislativa requería del apoyo de sólo 4 legisladores adicionales. En la primera legislatura, Liberación Nacional pudo apoyarse en una alianza coyuntural con el Movimiento Libertario, pero cuando ésta se rompió, el PLN tenía varias alternativas: aliarse con cualquier otro partido de 4 o más legisladores, incluyendo el PUSC o el PAC o negociar individualmente con al menos 4 diputados pertenecientes a bancadas unipersonales o diputados tráfugas, concediéndoles algunos proyectos de ley, puestos en el Directorio y en comisiones legislativas, así que otros privilegios menores, sin comprometer la gobernabilidad parlamentaria, estrategia que la fracción de Liberación Nacional adoptó para mantener el control del Directorio durante la totalidad del periodo 2006-2010.

^{iv} En las dos primeras legislaturas del periodo actual (2010-2014) también es sorprendente que el comportamiento del transfuguismo, que se había convertido en uno de los elementos del sistema político costarricense en al menos tres de los periodos anteriores (1998-2002, 2002-2006 y 2006-2010) no se ha vuelto a producir. En los periodos anteriores, el transfuguismo ha llegado a brindarle algún nivel de gobernabilidad a un sistema presidencialista que ha permitido, de alguna manera, compensar la situación de gobierno dividido y asegurar el apoyo de los diputados tráfugas a la débil mayoría legislativa (Vargas & Petri 2010). Posiblemente, los partidos políticos de oposición han logrado una mejor selección de sus candidatos a diputados, lo cual le ha permitido mantener mayores niveles de disciplina y cohesión interna y evitar completamente comportamientos tráfugas.

^v Para el cálculo de “Número Efectivo de Partidos Parlamentarios” se recurre al Índice Laakso y Taagepera, el cual se utiliza para la medición del fraccionamiento del sistema de partidos a partir de los caudales electorales o escaños obtenidos por los partidos políticos. Su uso permite establecer cuántos partidos tienen relevancia sistémica a partir de la composición de los escaños, para tener un mejor criterio de análisis sobre el tipo de sistema legislativo, más allá del número total de partidos que han alcanzado una representación en el Parlamento (Vargas 2007a). La fórmula es $N = 1 / \sum_{i=1}^n P_i^2$ Donde P_i = al porcentaje de escaños total que tiene en la legislatura cada uno de los partidos (Stephan & Skach 1997, p. 191)

Tipología del sistema de partidos en función del Índice de fragmentación

Sistema de partidos	Número efectivo de partidos
Partido predominante	$N < 1,7$
Bipartidista	$1,8 > N < 2,4$
Multipartidismo bipolar	$2,4 > N < 2,9$
Multipartidismo moderado	$2,9 > N < 3,5$
Multipartidismo fragmentado	$3,5 > N < 4,0$
Multipartidismo altamente fragmentado	$N > 4,0$

Fuente: Vargas (2007 a).

^{vi} 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 Parlamento. 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). Strøm (1990, p. 70) argumenta que en cuanto mayor es la influencia potencial de la oposición, menores serán los beneficios relativos del gobernar, y por lo tanto mayor será la probabilidad de un gobierno de minoría.

Altman (2001, p. 11) agrega que si bien es cierto, estas diferencias se encuentran capturadas en el índice Laakso – Taagepera, este índice no da cuenta de la influencia potencial de la oposición; para ello se requiere tomar en cuenta tanto el tamaño del partido presidencial, como 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 en la medición una penalización de la capacidad de influencia de la oposición a partir de sus niveles de fragmentación parlamentaria.

El IEO puede adquirir valores superiores a 1 cuando la oposición es más poderosa que la fracción oficialista. No obstante, 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. Su fórmula es $IEO = [(\sum Oi^2 / \sum Oi) / (\sum Gi^2 / \sum Gi)]$ “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.).

Tipología sobre los comportamientos de la Efectividad de la Oposición

Nivel de efectividad de la oposición	IEO
Oposición inefectiva	$N < 0,25$
Dispersión de la oposición con poca capacidad de veto	$0,25 > N < 0,50$
Oposición con capacidad de veto	$0,50 > N < 0,75$
Oposición con alta capacidad de veto	$0,75 > N < 1,00$
Oposición con capacidad efectiva	$1,00 > N < 1,25$
Oposición con control decisional	$N > 1,25$

Fuente: Elaboración propia

^{vii} 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)

^{viii} 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.

^{ix} Sin embargo, una visión más amplia de esta dirección parlamentaria implicaría promover cambios estructurales u operativos en los procesos de modernización institucional, incidir en las capacidades legislativas o bien lograr un mayor dinamismo en la gestión del control

parlamentario. Resultados que en últimas cuentas evidenciarán si el ejercicio político de la Alianza por Costa Rica terminó siendo simplemente una plataforma para incidir en las agendas externas –Poder Ejecutivo y bancada oficialista-, o bien tuvo la capacidad de estructurar su propia agenda país desde el Parlamento.

^x En Costa Rica el procedimiento de elección del Directorio legislativo fue concebido bajo una lógica de un partido dominante en el Parlamento, sustentado en un modelo de interlocución propia del bipartidismo, razón por la cual las elecciones consideradas como reñidas evidencian una disfuncionalidad del proceso y el cumplimiento de la segunda sesión –la rendición de cuentas de la Presidencia de la República-.

^{xi} 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 éste y la fracción parlamentaria a la que forma parte.

^{xii} La *resolución de la Presidencia*, que generalmente se aprueba en el Plenario para delimitar el trámite de un proyecto de ley o varios de ellos. Con ella se busca reducir el procedimiento establecido por el reglamento, a fin de lograr la aprobación en un plazo fijo. Este tipo de resoluciones se producen luego de un proceso de negociación entre las jefaturas de las distintas fracciones y requiere la votación de la mayoría. Sobre este tema, la Biblioteca de la Asamblea Legislativa ha emprendido una investigación sobre el Reglamento de la Asamblea Legislativa, con lo cual ha recopilado 11 resoluciones de la Legislatura 2010-2011 y otras 8 resoluciones en la Legislatura 2011-2012.

^{xiii} 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 cual 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 Ejecutivo. 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 re-establecer la obediencia política.

^{xiv} 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. Realidad que requiere de forma paralela una adecuada consciencia de la situación por parte de los operadores políticos, pues de lo contrario seguirán actuando conforme a viejos esquemas de interacción.

^{xv} 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.

^{xvi} 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 la Presidencia y su bancada, sino de la capacidad del Ejecutivo de llegar a acuerdos con los partidos de oposición (Nacif 2004, p. 10).

^{xvii} 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.

^{xviii} 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. Sin embargo éste tipo de análisis tradicional, pone el acento en que el éxito de la gestión de función legislativa se concentra en la capacidad de aprobar leyes; dejando de lado que también un éxito importante al menos desde la oposición lo constituye su capacidad para alternar iniciativas de ley, presentación de mociones para dilatar las discusiones y ganar espacios de negociación política, e incluso lograr el rechazo absoluto de iniciativas del oficialismo, del Ejecutivo, e incluso de otras bancadas de oposición.

^{xix} El análisis sobre las orientaciones temáticas de la agenda parlamentaria no se incluye en las presentes reflexiones porque otro estudio desarrollado por el Estado de la Nación lo ha asumido. Sin embargo no se puede dejar de mencionar que la importancia radica en 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.

^{xx} Si la fragmentación parlamentaria y su polarización se exacerbaban por la inclusión de temas estratégicos en la agenda legislativa, ello genera un problema en la capacidad de toma de decisiones para la Alianza por Costa Rica, abriendo márgenes de actuación política hacia el Ejecutivo, sea para lograr aprobación de iniciativas como bien un adecuado ejercicio de oposición del oficialismo hacia la Alianza.

^{xxi} Razón por la cual a efectos de limpiar los cuestionamientos posibles, el análisis se centra en la tasa de producción legislativa a nivel comparado entre la I y II Legislatura; tomando como objeto de estudio aquellas iniciativas que indistintamente de los niveles de conflictividad temática o política, han logrado articular la mayoría necesaria para convertirse en leyes de la República.

^{xxii} La ingeniería parlamentaria costarricense establece los días y horas en que deberá sesionar el plenario legislativo, indicándose que el quórum se conforma por dos terceras partes de los miembros totales de la Asamblea Legislativa, es decir 38 diputados.

^{xxiii} Durante los períodos constitucionales, la ruptura del quórum constituyó uno de los principales mecanismos de actuación política informal de la oposición, pero con el surgimiento de escenarios parlamentarios como el de la Administración Chinchilla Miranda se requiere de una negociación de las bancadas de oposición para recurrir a dicho instrumento; salvo el caso de la bancada oficialista quien mantiene esa capacidad de “actor con poder de veto” –*veto player*–.

^{xxiv} El primer período de sesiones ordinarias va del primero de mayo al 31 de julio, y el segundo del primero de septiembre al 30 de noviembre. El primer período de sesiones extraordinarias abarca el mes de agosto, y el segundo va del primero de diciembre al 30 de abril.

^{xxv} No obstante, el no quórum y su ruptura también son factibles en el período de sesiones ordinarias, pues el Poder Ejecutivo busca agilizar su agenda desde la gestión de su bancada oficialista. Agenda que bien puede crear rivalidades y diferencias significativas entre las fracciones de oposición, otorgándole al Gobierno un mayor manejo de maniobra en la decisión parlamentaria.

^{xxvi} Adicionalmente se debe enfatizar que el período de sesiones extraordinarias ha sido utilizado de forma histórica por el Poder Ejecutivo como una forma de transacción política con algunas bancadas minoritarias, convocando y ofreciendo los votos del oficialismo a iniciativas de ley de estas (Vargas 2007a). Las sesiones extraordinarias corresponden a un consenso amplio pluripartidario para realizar una sesión del pleno legislativo más allá de la agenda

consignada por el reglamento. De forma tal que su convocatoria requiere de una moción aprobada por mayoría calificada -38 votos-, siendo más factible en los períodos de sesiones ordinarias que en las extraordinarias –salvo que exista un amplio interés de las bancadas sobre el tema convocado por el Poder Ejecutivo-.

^{xxvii} Se comprende de antemano que la gestión de la negociación política en el Parlamento es única y particular para cada proceso, depende de factores de coyuntura, proximidad y de habilidad de los mismos operadores parlamentarios, pero también es fundamental comprender de forma comparada el cómo bajo relaciones de poder más o menos similares se ha logrado una tasa de productividad legislativa diferenciada entre la I y la II Legislatura.

^{xxviii} Para el análisis se han utilizado entregas parciales de información suministrada por el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa, que serán actualizados al 30 de abril de 2012.

^{xxix} No necesariamente las iniciativas pluripartidarias han sido construidas con la participación de los parlamentarios y sus equipos de asesoría, en ocasiones son producto también de una afinidad o cohesión temática, profesional o geográfica entre parlamentarios quienes aceptan firmar parte de la propuesta.

^{xxx} Ejemplo de esta intensificación fue la II Legislatura durante la Administración Pacheco de la Espriella en la cual las bancadas de oposición intentaron articular un Directorio legislativo de oposición.

^{xxxi} Sartori (1995, p. 291) constata que los comités, como espacio de decisión política, rehúyen a la regla de mayoría y buscan acuerdos unánimes a través de pagos internos diferidos y en otros instantes. Trabajan con la lógica de intercambio mutuo, muchas veces sobrepasando los límites partidarios para lograr un mayor consenso y cuando los actores claudican, lo hacen siempre con la esperanza de un pago parecido en algún punto futuro. Agrega que solamente los grupos pequeños, cuyos miembros están directamente relacionados y que disponen de un código operacional muy flexible permiten una elaboración discutida y razonada de las decisiones.

^{xxxii} 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 encuentran el lugar en el que sus reivindicaciones preferidas más intensamente pueden llegar a ser aprobadas.

^{xxxiii} El sistema por materia constituye una asignación temática de las comisiones permanentes independientemente de la composición de la estructura ministerial. Este tipo de organización se da en función de las especializaciones temáticas que se requieren, poniendo en un primer plano la función de desconcentración legislativa sobre el ejercicio de la función fiscalizadora.

^{xxxiv} El sistema por gabinete corresponde cuando el diseño del sistema de comisiones permanentes se da sobre la base de la división ministerial. Esto permite que el parlamento pueda especializarse con mayor dinamismo temático en las propuestas de ley provenientes del Poder Ejecutivo, así como una fiscalización más intensa en la implementación de las políticas públicas.

^{xxxv} El sistema mixto corresponde a una combinación de los dos tipos anteriores, donde de una forma intencional, o simple coincidencia, la mayor parte del sistema por materia coincide con la estructura ministerial.

^{xxxvi} Desde un principio de racionalidad parlamentaria, las comisiones necesitan una cierta duración y una relativa institucionalidad para que su juego se pueda desplegar, obteniéndose certidumbre en las actuaciones en el corto y medio plazo; y aun cuando las comisiones legislativas permanentes tienen una duración intemporal, cuyas potestades y cuyo número normalmente están definidos en las normas legislativas, lo cierto es que los actores quienes les dan vida pueden cambiar de forma anual. Precisamente la Alianza por Costa Rica fijó como meta una participación estratégica sobre la repartición y el control de las comisiones

legislativas, como bien ha quedado evidente en secciones anteriores, la cuestión ahora es si la incidencia de la Alianza influyó en la productividad de estas.

^{xxxvii} Se entiende por **control político** el realizado por un órgano de carácter político que tiene sobre todo consecuencias o efectos igualmente políticos –salvo en aquellos sistemas que le otorga además potestades judiciales–, siendo por tanto una actividad cuya precisión varía fundamentalmente en términos de Sartori (2007) del tipo de ingeniería constitucional existente.

^{xxxviii} El **control parlamentario** tiene el propósito de determinar si las acciones del Poder Ejecutivo y otros órganos o entes públicos –así como la de sus funcionarios– se adecuan a las expectativas de la voluntad popular (Solís, 1996). Es de carácter **formal** cuando se encuentra debidamente tipificado en la Constitución Política o por el reglamento legislativo, e **informal** si responde a una serie de prácticas políticas tendientes a contribuir a los procesos u objetivos perseguidos por los instrumentos formales.

^{xxxix} El término se acuña como una expresión contraria a la “moción constructiva” de los sistemas parlamentarios, la cual obliga a la oposición no solo a rechazar un primer ministro sino también a ofrecer una solución alterna con mayoría parlamentaria; su efecto es dotar un incentivo institucional para la estabilización del sistema. Por tanto, se define como “moción destructiva” a la práctica parlamentaria de la oposición o del oficialismo tendiente a desarrollar cohesión en torno a una censura, interpelación, denuncia, rechazo o veto del adversario sin obligar a la presentación de una alternativa viable en su lugar.

^{xi} Los votos de censura son posibles con $\frac{2}{3}$ partes de los presentes, en escenarios de asistencia plena, es decir 57 diputados, la mayoría necesaria corresponde a 38 votos; pero en escenarios de quórum mínimo, es decir 38 diputados bastaría el voto favorable de 26 legisladores.

^{xii} Se excluye el análisis de las tendencias temáticas y estructuras de conformación de las comisiones de investigación, pues constituye una variable en la sección posterior, efectividad de la oposición parlamentaria.

^{xiii} Es importante destacar que el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa no establece un número máximo de comisiones especiales de participación por parlamentario.

^{xiiii} El control parlamentario –formal e informal- constituye un poder reactivo sobre la función legislativa o fiscalizadora, no necesariamente busca establecer una agenda, sino simplemente bloquear decisiones del Poder Ejecutivo, sin poder ofrecer una alternativa viable, como es el caso del control sobre nombramientos de altos cargos (Vargas & Petri 2008).

^{xiv} En otras palabras, se asume como apuesta particular que el éxito de los procesos de modernización institucional no radica en una amplia oferta técnica o la capacidad de amplios consensos políticos, sino en la vía por medio de la cual los anteriores aspectos logran incidir en el sistema de valores y principios institucionales; siendo su máxima expresión las alteraciones sobre el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa. Cuando se analizan los procesos de modernización parlamentaria surge frecuentemente como tareas y desafíos los problemas de articulación entre la visión operativa y estratégica de la institución, pero aún más que ello los déficits para dar seguimiento, evaluación y retroalimentación a los procesos, es decir, la falta de “una cultura de gestión del conocimiento”. Ante éste déficits, los parlamentos suelen ser más susceptibles a las agendas del ambiente externo, particularmente la de las fuerzas políticas que controlan la dirección institucional. Por tanto es de suponer que ante un Directorio legislativo de oposición habría un mayor clima para introducir reformas reglamentarias, buscar una mayor transparencia en la gestión parlamentaria e incluso una intensificación de los canales de vinculación con la ciudadanía.

^{xv} La modernización parlamentaria entendida como una relativa estabilización del diseño institucional, depende entonces de una sutil influencia provista por el control de la estructura y el procedimiento, en contraposición a una tendencia neo-clásica que asumió el contexto institucional como un aspecto fijo, dado y exógeno, opacando así la capacidad de análisis del

cómo dicho contexto contribuía también a la influencia de equilibrios inter-dinámicos entre los actores políticos y la sociedad.

^{xlvi} El cambio institucional parlamentario tiende a surgir ya sea por (a) accidente –lo que sucede simplemente sucede-, (b) por evolución –se han dado mecanismos de selección, habitualmente de naturaleza competitiva, que determinan la supervivencia de prácticas específicas-, o bien (c) por una intervención intencional –efecto de una intervención deliberada por parte de los agentes dotados de intención e búsqueda de un objetivo-.

^{xlvii} Vargas & Petri (2010) identifican tres dimensiones de la autonomía parlamentaria: (a) la **autonomía política parlamentaria**, que corresponde al acceso efectivo de las competencias de control legislativo y control político-parlamentario, y otras competencias encomendadas por la constitución política; (b) la **autonomía financiera parlamentaria**, que corresponde a los ingresos que el Poder Legislativo cuenta, así como la capacidad de éste para decidir sobre su presupuesto, siendo esencial para el desarrollo de los procesos de modernización institucional, entre otros factores; y (c) la **autonomía administrativa parlamentaria**, que es la capacidad que tiene el Poder Legislativo en generar su propia estructura administrativa enfocada en la autorregulación de sus potestades constitucionales y la autodeterminación de sus intereses institucionales –de gobierno y de oposición–.

^{xlviii} El reglamento en un sentido amplio es la expresión de la tipificación de una serie de prácticas políticas, consideradas fundamentales para dar continuidad a la institucionalidad democrática. Sin embargo, muchas de estas prácticas pueden encontrarse en desuso en los tiempos actuales como lo es la figura del “grupo mixto”.

^{xlix} Esta agenda si bien considera temas importantes y que han generado un descontento social sobre la forma histórica del cómo han sido ejercidos, lo cierto es que las medidas no generan una estabilización y un cambio institucional significativo, pues su mantenimiento depende de la permanencia de la Alianza y más aún de la posición particular de los actores. Es decir, un cambio más estructural se habría dado desde una modificación institucional más allá de las potestades de la Presidencia de la Asamblea Legislativa –y el apoyo implícito de los jefes de fracción de oposición sobre estas medidas-.

ⁱ La Asamblea Legislativa ejerce esta función desde su rol político-representativo, pero en ello es auxiliado por la Contraloría General de la República que realiza esta función desde su rol técnico.

ⁱⁱ Una gran mayoría de los integrantes de la bancada oficialista del PLN tampoco dio su apoyo al Paquete Fiscal promovido por su partido.

ⁱⁱⁱ La Asamblea Legislativa de Costa Rica tanto desde su estructura institucional como desde su cultura política no incentiva las coaliciones de largo plazo, centrando las negociaciones sobre procesos coyunturales y el control estratégico de la institución como de sus recursos. Realidad que de una forma u otra también se experimentó desde la Alianza por Costa Rica, pues en sus aspectos más notorios son aquellos derivados de la capacidad de conducción política de la Presidencia de la Asamblea –disminución en el presupuesto, regulación de viajes, control de los recursos administrativos, etc.-.

ⁱⁱⁱⁱ . Desde luego esta afirmación no se puede tomar en un sentido frío y reduccionista, pues los factores de carácter cualitativo y que en gran medida escapan a la presente investigación ayudan a comprender las brechas existentes, ejemplo de ello: la conflictividad de los temas de agenda, los costes de transacción para mantener una Alianza de oposición articulada por fracciones con posiciones bastante contradictorias en algunos temas, la forma de gestión política del Gobierno, la forma en que se manejaron y condujeron los períodos de extraordinarias, entre otros.