



## DECIMOTERCER INFORME SOBRE EL ESTADO DE LA NACIÓN

### Informe Final

#### LA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA DURANTE LA LEGISLATURA 2006-2007

Investigador:  
Manuel Rojas Bolaños<sup>(\*)</sup>



**Nota:** El contenido de esta ponencia es responsabilidad del autor. El texto y las cifras de las ponencias pueden diferir de lo publicado en el Decimotercer Informe sobre el Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores y consultas. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

---

<sup>(\*)</sup> Profesor investigador de la Sede Académica de la FLACSO en Costa Rica. Oscar Soley, Oscar Hidalgo, Eduardo Ulibarri, Alberto Salom formularon útiles comentarios y sugerencias que permitieron mejorar el análisis. Todos los errores y omisiones son exclusividad del autor.

“La Asamblea ha pasado de ser el Primer Poder  
de la República, a un poder de quinta”  
Francisco Antonio Pacheco  
El Financiero, 2-8 abril de 2007

## 1. Introducción

La retórica política costarricense afirma que el legislativo es el primer poder de la República; sin embargo, en la realidad el régimen es presidencial y aunque algunos analistas insisten en su debilidad, este carácter se ha venido acentuando cada vez más, en perjuicio de la Asamblea Legislativa y la representación política. Si bien es cierto que en la Asamblea Constituyente de 1949 se buscó debilitar al Poder Ejecutivo para evitar que se repitieran los excesos del pasado (Gutiérrez, 1979), en las décadas siguientes el ejecutivo ganó preponderancia sobre la Asamblea Legislativa, sobre todo en el período de ascenso y consolidación del bipartidismo. En los últimos veinte años la importancia política de la Asamblea Legislativa pasó a un segundo plano. El vaciamiento ideológico y programático despojó a las fracciones parlamentarias de gran parte de la iniciativa en la formulación de leyes, pero también de las preocupaciones por el control político de gobiernos e instituciones autónomas. Las fracciones oficiales se volvieron demasiado obedientes al gobernante de turno y las opositoras cayeron en una suerte de inacción.<sup>1</sup>

Buena parte de las iniciativas de leyes de carácter nacional que se procesan en la Asamblea provienen del Poder Ejecutivo; la mayoría de las iniciativas de los diputados se refieren a asunto de interés para comunidades y clientelas políticas. También el ejecutivo interviene en aspectos que son potestad del Legislativo, como el nombramiento del Directorio Legislativo, de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Contralor General de la República y del Defensor de los Habitantes de la República. Son nombramientos en los cuales hay interferencia de poderes, generalmente encubierta, pero a veces esa interferencia se muestra abiertamente, como sucedió con el nombramiento del Contralor General de la República, en junio de 1996.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> A pesar de todo sigue siendo el primer poder de la República, ya que sin su concurso no se pueden aprobar los cambios que pretende el Ejecutivo, como el TLC, la reforma tributaria, etc.

<sup>2</sup> Al respecto ver La Nación, 15 de junio de 1996 ([http://nacion.com/ln\\_ee/1996/junio/15/pagina04.html#2](http://nacion.com/ln_ee/1996/junio/15/pagina04.html#2)). Textualmente se indica lo siguiente: “El presidente del Congreso, Wálter Coto, culpó ayer al mandatario José María Figueres de haber realizado negociaciones “debajo de la mesa”, distintas a las pactadas con el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) para resolver la crisis en el nombramiento del contralor general de la República.” Según Coto, “...la negociación se hizo, en Zapote y frente al mandatario, un día antes de la votación. Testigos de ello habrían sido el jefe de fracción verdiblanco, Roberto Obando, y el primer vicepresidente, Rodrigo Oreamuno.” De acuerdo con esta versión, “...a la 1:30 p.m. Figueres propuso los nombres de Mario Carvajal, ministro de Reforma del Estado, y de su asesor legal Luis Fernando Vargas, para que el PUSC escogiera uno de ellos para contralor.” Figueres por su parte declaró lo siguiente: “Puede ser que me lo haya comentado; hemos hablado tanto sobre lo que es el contralor general de la República. Pero reitero lo que dije: más importante que conversaciones entre dos personas, para el Presidente de la República está lo que decida la fracción del Partido Liberación Nacional y yo soy respetuoso de esas decisiones.”

En todo caso, la ingerencia del Ejecutivo era menos complicada en una Asamblea integrada en forma bipartidista; pero en las tres últimas elecciones la situación ha cambiado desfavorablemente para aquél, por falta de mayorías legislativas; sobre todo después de las elecciones de 2002. Una situación que ha obligado a la negociación constante en la búsqueda de acuerdos entre fracciones, no siempre con base en propuestas claras sobre el rumbo que debe tomar el país.

Por otra parte, la creación de la Sala Constitucional ha acentuado la debilidad de la Asamblea Legislativa. El control de constitucionalidad tiene un ángulo positivo, porque se asegura que la legislación aprobada no rompe con las reglas del juego establecidas en el pacto constitucional, además de que preserva en muchos casos los derechos ciudadanos; pero también ha vuelto a la Asamblea demasiado cauta en la aprobación de leyes y en el ejercicio de las funciones de control político. Además, en algunos momentos la Sala opera como una especie de senado, en gran parte por omisión o por cálculo de la Asamblea, que no ha tomado ciertas decisiones en el momento en que correspondía hacerlo.<sup>3</sup>

En este trabajo se parte de una pregunta general: ¿cómo ha variado la dinámica legislativa con la integración surgida de las elecciones de febrero de 2006? Pregunta seguida de las siguientes interrogantes específicas: ¿Cómo fue compuesta la agenda legislativa en este período? ¿Qué temas fueron incorporados? ¿Qué temas han quedado relegados? ¿Cuál ha sido la base o plataforma sobre la cual se construyeron las alianzas entre fracciones? ¿Cuáles son las características específicas de cada una de las bancadas? ¿Cómo ha operado la disciplina partidaria en las bancadas? ¿Cómo han votado los proyectos más importantes? ¿Cómo se han solventado los conflictos en el interior del Parlamento?

Lo que sigue es un intento de elucidar lo que ha sucedido en el último año en el plano legislativo.

## **2. Cambios en la integración de la Asamblea**

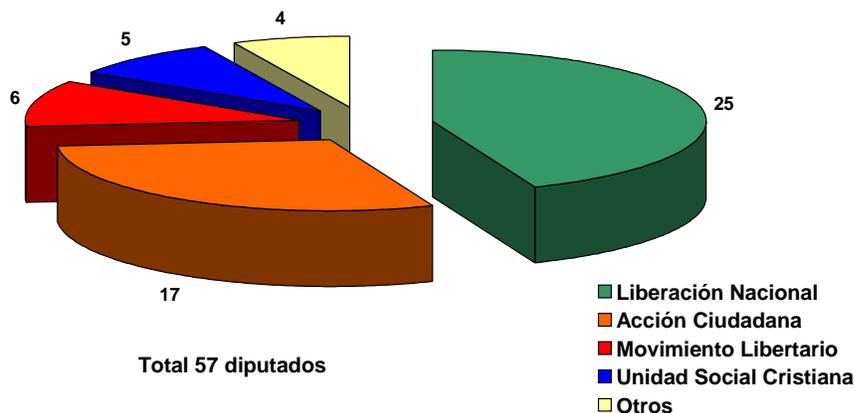
Los resultados del proceso electoral 2005-2006 en el ámbito legislativo confirmaron la integración multipartidista adquirida en el período anterior, pero provocaron cambios en la composición del conjunto. El peso numérico de las fracciones varió substancialmente con relación al período anterior, sin que ninguna de las fracciones lograra la mayoría de 29 votos: el Partido Liberación Nacional aumentó significativamente el número de diputados; la bancada del PAC también creció y pasó a ser el bloque mayor de oposición; la fracción del Movimiento Libertario conservó el mismo número de diputados, mientras que el Partido Unidad Social Cristiana vio diezmadas sus filas, al conseguir la elección de solamente cinco diputados. El Partido Renovación

---

<sup>3</sup> Como la reforma constitucional para permitir la reelección presidencial. Sobre las competencias de la Sala ver el acta de la sesión plenaria de la Asamblea Legislativa, N° 030, del lunes 19 de junio de 2006. En esa sesión diputados de todos los partidos manifestaron su preocupación por los roces que podrían estarse dando entre la acción de la Sala y la potestad legislativa en la aprobación y reforma de las leyes.

Costarricense conservó una plaza y en escena aparecieron José Manuel Echandi, del Partido Unión Nacional, José Merino, del Partido Frente Amplio, y Oscar López del Partido Accesibilidad sin Exclusiones.

**Gráfico 1**  
**Composición Partidaria de la Asamblea Legislativa, 2006**



En relación al período anterior, la fracción afecta al gobierno, en este caso Liberación Nacional, logró un importante incremento numérico, pero dentro de un contexto complicado, debido a que la representación del PAC se constituyó en la segunda minoría. Dadas las posiciones encontradas en buena parte de los temas, sobre todo en lo relativo al TLC, la negociación para alcanzar el número necesario de votos para aprobar las leyes que al nuevo gobierno podrían interesarle, se complicó. Para alcanzar una alianza capaz de movilizar los proyectos que le interesaban al ejecutivo, se tendría que negociar con dos pequeños bloques y tres diputados independientes, lo que necesariamente implicaba concesiones de diverso orden.

### 3. El desempeño legislativo mayo 2006-abril 2007

Entre mayo de 2006 y abril de 2007, se aprobaron 75 proyectos de ley, según se desprende del Informe del Departamento de Servicios Parlamentarios. Un número significativamente mayor que en las tres últimas legislaturas del cuatrienio constitucional de mayo de 2002 a abril de 2006. Sin embargo, como puede observarse en el cuadro siguiente, el 56% corresponde a autorizaciones y excepciones, el resto se distribuye en convenios con organismos financieros y no financieros, reformas de leyes, tarifas e impuestos municipales y presupuesto. Solamente se aprobaron cuatro nuevas leyes.

**Cuadro 1**  
**Asamblea Legislativa, características de las leyes aprobadas por iniciativa, mayo 2006 - abril 2007**

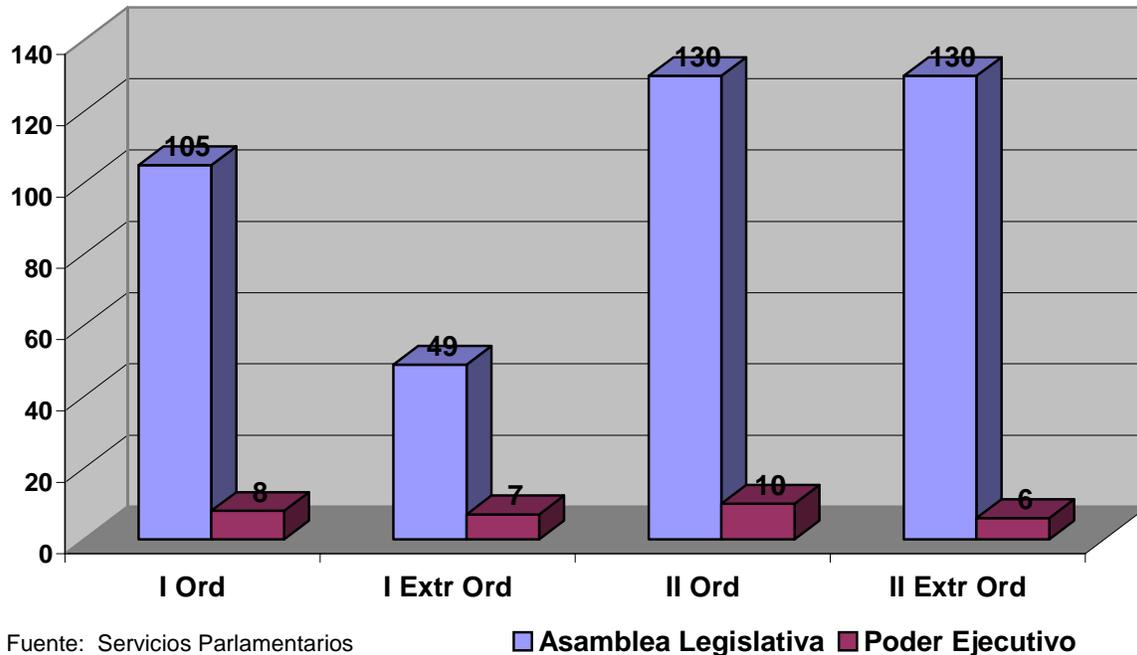
CARACTERÍSTICAS DE LAS LEYES		INICIATIVA		Total
		Legislativo	Ejecutivo	
<b>TOTAL</b>		<b>57</b>	<b>18</b>	<b>75</b>
<b>TIPO DE LEY</b>				
		42		42
Autorizaciones, excepciones		9	3	12
Reforma de ley			2	2
Convenio con organismos financieros			10	10
Convenio con organismos NO financieros			2	2
Presupuesto ordinario/extraordinario y modificaciones		3		3
Tarifas impuestos municipales		3	1	4
Nueva ley				

Fuente: Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa, 2007.

La mayoría de leyes aprobadas provenía de iniciativas de anteriores administraciones: 83% de la administración Pacheco; solamente el 13% corresponde a proyectos presentados durante la administración Arias. En este período se presentaron 445 proyectos de ley: el 31(7%) fueron iniciativa del Poder Ejecutivo y 413 (93%) fueron de la Asamblea Legislativa.<sup>4</sup> Como puede observarse en el siguiente gráfico, el Poder Ejecutivo ha sido parco en la presentación de proyectos, dentro de su estrategia de no saturar la agenda parlamentaria, en aras de facilitar la aprobación del TLC y de las leyes complementarias.

<sup>4</sup> Informe de la Gestión Parlamentaria Efectuada Durante I Primera Legislatura, 1 de mayo de 2006 – 26 de abril 2007, Departamento de Servicios Parlamentarios Incluye dentro de los último 5 comunicaciones que corresponden a la elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

**Gráfico 2: Proyectos presentados según iniciativa, por períodos de sesiones ordinarias y extraordinarias, mayo 2006-abril 2007**

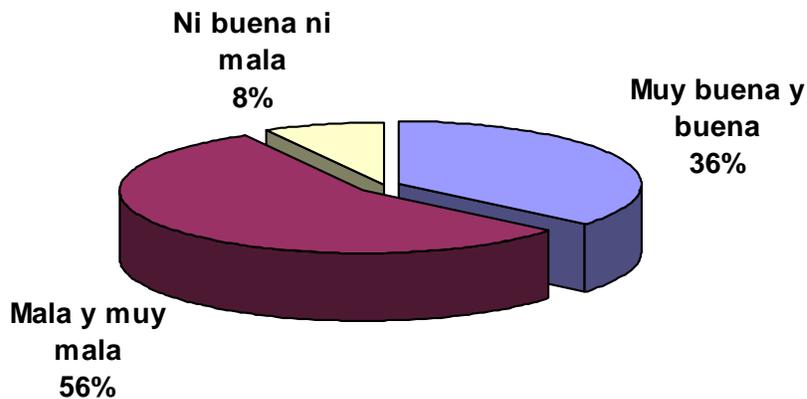


#### 4. Las percepciones ciudadanas sobre el desempeño legislativo

¿Qué piensan las y los costarricenses sobre el trabajo legislativo en el último año? La percepción de la ciudadanía sobre el desempeño legislativo sigue siendo mala, con tendencia a empeorar, según las encuestas de IDESPO y de UNIMER realizadas en el período. Como puede verse en el siguiente gráfico, tomado de la encuesta realizada por IDESPO,<sup>5</sup> la mayoría de las personas (56%) califica la labor de la Asamblea Legislativa como mala y muy mala; mientras que buena y muy buena apenas alcanza el 36% de las opiniones.

<sup>5</sup> Percepción de la Población Costarricense sobre la Asamblea y el Gobierno, IDESPO, Universidad Nacional, marzo de 2007, <http://www.una.ac.cr/idespo/pdf/ops51.pdf>

**Gráfico 3**  
**Calificación de la labor de la Asamblea Legislativa durante el último año**



Fuente: IDESPO, 2007

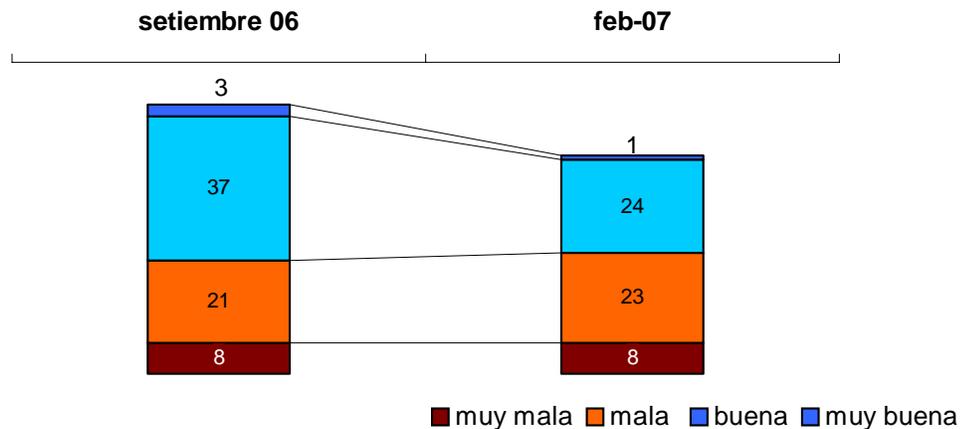
La lentitud en la aprobación de leyes y el trabajo inadecuado (posiblemente se refieren a los procedimientos), son las principales razones que aducen las personas entrevistadas para calificar de esa manera a la Asamblea Legislativa. Otra de las razones que se señalan para justificar la mala opinión, es que los diputados “Pierden tiempo en cosas sin importancia -son vagos –” y “Defienden interés personal y de partidos, no los del pueblo.”

La buena imagen proyectada en los primeros meses de la legislatura mayo de 2006 – abril de 2007, como lo indica la encuesta de UNIMER, de febrero de 2007.<sup>6</sup> En la medición realizada en setiembre del año anterior la imagen era mucho mejor, como puede observarse en el gráfico siguiente:

---

<sup>6</sup> Ver La Nación, 12 de marzo 2007.

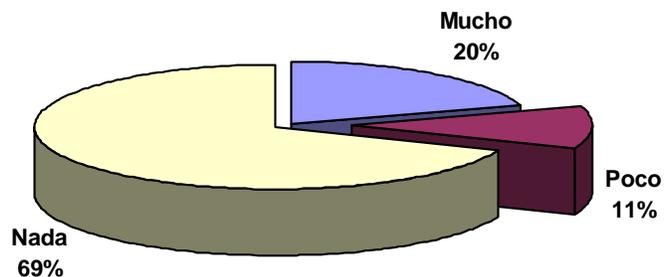
**Gráfico 4**  
**Opiniones sobre labor de los diputados, setiembre de 2006 y febrero de 2007**



Fuente: UNIMER, febrero 2007, publicada en La Nación.

Además, la percepción ciudadana es que la mayoría de las y los integrantes de la Asamblea, carecen de conocimiento sobre las funciones que debe realizar un diputado o diputada, como se observa en el siguiente gráfico, también derivado de la encuesta del IDESPO.

**Gráfico 5**  
**Grado de conocimiento de sus funciones por los diputados, según las personas entrevistadas, 2007**



Fuente: IDESPO, 2007

¿A qué se dedican los diputados? El siguiente cuadro, tomado de la misma encuesta del IDESPO, muestra el grado de dedicación a sus funciones, según las personas entrevistadas.

**Cuadro 2**  
**Grado de dedicación de las y los diputados a las funciones que deben desempeñar, 2007**

<b>Funciones</b>	<b>Mucho</b>	<b>Poco</b>	<b>Nada</b>	<b>Total</b>
Debatir los problemas nacionales	25,6	58,3	16,1	100,0
Ejercer control sobre las instituciones del Estado	17,6	65,5	16,9	100,0
Asegurar el cumplimiento de las promesas de su partido	11,2	61,3	27,5	100,0
Conseguir recursos para el cantón	10,1	59,2	30,7	100,0
Promover la elaboración y aprobación de políticas y leyes con base en las necesidades de la población	9,6	75,3	15,0	100,0
Resolver problemas específicos de los costarricenses (pobreza, desempleo, vivienda)	8,4	67,1	24,5	100,0
Proveer representación a sectores cuya voz es poco escuchada	6,5	62,4	31,1	100,0

Fuente: IDESPO, 2007

A juicio de las personas entrevistadas, las y los diputados deberían concentrar su trabajo en tres tareas básicamente: resolver los problemas nacionales (44.8%), debatir, analizar, y buscar consensos (26.7%), y tramitar, aprobar, actualizar, reformar y mejorar leyes (18.8%).

De acuerdo con la encuesta citada de UNIMER, el conocimiento que se tiene de los diputados es mínimo: las personas entrevistadas solamente pudieron recordar fundamentalmente los nombres de cuatro diputados, en el siguiente orden: Federico Tinoco, Francisco Antonio Pacheco, José Merino y Evita Arguedas.

Estas opiniones y percepciones hay que situarlas en contexto. En primer lugar, se debe señalar que la imagen ciudadana se forja a través de las informaciones que transmiten los medios de comunicación, que en general son desfavorables para la Asamblea. Por ejemplo, si la Asamblea hubiera aprobado el TLC durante la legislatura que terminó el último día de abril de 2007, los principales medios hubieran hablado bien de la Asamblea y la percepción pública quizás hubiera mejorado, sin que ello hubiera necesariamente significado una mejora real en el desempeño legislativo. En otras palabras, que las percepciones de la mayoría de las personas no se forman por una cercanía al trabajo legislativo, sino por las informaciones brindadas por terceros, que no siempre son lo objetivas de desear ni tampoco suficientes para forjarse una idea de conjunto más ajustada a la realidad.

En segundo lugar, hay problemas reales, derivados de las acciones individuales de los mismos diputados<sup>7</sup> y del marco reglamentario en que les toca actuar. Para algunas voces autorizadas, el actual reglamento legislativo, aprobado el 9 de marzo de 1994, ofrece un conjunto de dificultades para la aprobación de leyes, después de períodos razonables de análisis. Para otros el problema estriba en el cambio en la integración legislativa. A finales de 1999 se introdujeron algunas reformas a dicho Reglamento, una de ellas relativa al trámite en el plenario a fin de lograr la votación en primer debate, en las veintidós sesiones siguientes contadas a partir del día en que se inicie su discusión. Se trata del artículo 41 bis, que tanto ha dado de que hablar en los primeros meses de 2007.

Seguramente muchos señalamientos pueden hacerse al Reglamento con el propósito de mejorar la gestión legislativa, pero es posible que los problemas se hayan complicado al variar la integración de la Asamblea, que pasó, como ha sido señalado, del bipartidismo a un multipartidismo moderado. El exdiputado Alberto Cañas, en una entrevista realizada en 2005, decía lo siguiente: “Lo que sucede es que el país nunca estuvo preparado para tener cuatro fracciones distintas y numerosas. El reglamento de la Asamblea Legislativa preparado y redactado por el Partido Unidad Social Cristiana en 1994, está destinado a que la oposición pueda obstaculizar cualquier acción del gobierno, y a que baste que los jefes de fracción de los dos partidos ‘grandes’ se pongan de acuerdo para que todo avance. La Asamblea trabaja con un reglamento que no le sirve y ahí hay diputados de calidad pero por eso no pueden hacer nada.”<sup>8</sup>

Hoy en día no es tan fácil llegar acuerdos dentro del escenario multipartidario, sobre todo cuando algunos de los primeros actores del pasado se encuentran en circunstancias muy diferentes, como el Partido Liberación Nacional y, sobre todo, el Partido Unidad Social Cristiana. También cuando los asuntos que se discuten tienden a la polarización en las posiciones. Los mecanismos diseñados para un bipartidismo funcional, están también ahora a disposición de otros partidos. ¿Es posible resolver con un reglamento una situación marcada por la correlación de fuerzas políticas presentes en el país?

En todo caso escapa a los límites de este trabajo una evaluación adecuada de los obstáculos para el buen desempeño legislativo que son producto de un reglamento supuestamente anacrónico. Sin embargo, conviene señalar la posibilidad de que muchos de los problemas de gestión sean también el producto de la incapacidad para adaptarse a los cambios de quienes llegan a la Asamblea Legislativa, sobre todo cuando han sido diputados o diputadas, en otros períodos y en otras circunstancias.

Por otra parte, no se puede ignorar que los supuestos obstáculos derivados del reglamento, tienen también una función positiva, pues permiten a los partidos minoritarios —y hoy todos los son en alguna medida en el ámbito legislativo— frenar a las

---

<sup>7</sup> Como la acusación de acoso formulada contra el diputado Tinoco, que recibió mucha atención de los medios. También la supuesta la injerencia legislativa en nombramientos de docentes.

<sup>8</sup> Entrevista realizada en 2005 por Pilar Cisneros en Teletica, [http://www.teletica.com/archivo/tn7/entrevistas/que\\_sucede.htm](http://www.teletica.com/archivo/tn7/entrevistas/que_sucede.htm)

mayorías parlamentarias sumisas al poder ejecutivo, como ha sido la historia en la legislatura 2006-2007. De alguna manera han permitido que funcione el mecanismo de pesos y contrapesos y la separación entre poderes, formulada por Montesquieu, en un ambiente político en donde las fronteras tienden a diluirse y en donde el ejecutivo tiende a imponer su voluntad.<sup>9</sup>

En tercer lugar, el deterioro actual de la imagen es también producto de los tropiezos sufridos en la tramitación del TLC y la polarización ciudadana ocurrida. Quizá por eso, a pesar de disponer de la mayoría necesaria para aprobar dicho Tratado, y de un pronunciamiento negativo emitido por la Procuraduría General de la República en abril de 2006, la fórmula del referéndum terminó imponiéndose, para sorpresa de muchos diputados y diputadas. Una Asamblea desvalorizada complicaba dicha aprobación y no presagiaba nada bueno en un ambiente caldeado, y ante la amenaza de una agudización del conflicto social. En la resolución emanada del Tribunal Supremo de Elecciones el 12 abril de 2007, hay una alusión clara a la situación que se fue perfilando en el país en los últimos doce meses. Señala el Tribunal: “La teoría constitucional contemporánea es prácticamente unánime al estimar que el referéndum no convierte al pueblo en el legislador cotidiano, sino únicamente frente a decisiones trascendentales para la vida colectiva, respecto de las cuales exista un bloqueo político o una crispación pública de tal magnitud que amenace la paz social. En estas circunstancias es natural la apelación al pueblo para que, en su condición de soberano, arbitre políticamente el disenso y dote de legitimidad incuestionable a la decisión final.”<sup>10</sup>

## **5. Etapas en la construcción de la agenda legislativa**

En el año legislativo que va del 1 de mayo de 2006 al 30 de abril de 2007, se pueden diferenciar tres períodos en la construcción de la agenda. El primero de ellos se desarrolla durante el primer período de sesiones ordinarias, de mayo a julio; el segundo de agosto a fines de noviembre, y el tercero de diciembre de 2006 a abril de 2007.

### **a. La luna de miel**

Este primer período está marcado por la búsqueda de coincidencias para echar a andar una agenda que sustituyera a la heredada de la asamblea anterior; hubo intentos de construir una agenda que satisficiera los intereses de todas las fracciones. TLC no se había convertido todavía en el eje de la dinámica legislativa, aunque se sabía que tarde o temprano habría que enfrentarse a su tramitación. Cierta optimismo se respiraba en el ambiente, pero el cielo estaba cargado de presagios. Como lo señaló la jefa de

---

<sup>9</sup> Don Oscar Arias ha señalado en diversas ocasiones que, más allá de las correlaciones de fuerzas o de las opiniones de la ciudadanía, el deber de los políticos es tomar decisiones. En 1997 decía lo siguiente: “El principal deber del político es educar y ello exige decirle al pueblo que no actuar ya, adoptando medidas que aunque impopulares son necesarias y urgentes, significará sacrificios mayores en el futuro. Ya es hora de que nuestros dirigentes dejen de esperar los resultados de las encuestas para decidir cómo es que piensan: inspírense, señores, en Juan Rafael Mora y no en míster Gallup.” (La Nación, 9 de marzo de 1997)

<sup>10</sup> Resolución N.º 790-E-2007, del Tribunal Supremo de Elecciones. San José, a las trece horas del doce de abril de dos mil siete.

fracción del PLN, Mayi Antillón, "Que sea optimista no significa que no sepamos que van a venir tiempos difíciles."<sup>11</sup>

Antes de asumir el cargo de Presidente de la Asamblea Legislativa, el diputado electo Francisco Antonio Pacheco dijo que el TLC con Estados Unidos era un asunto que el país no podía obviar, pero tampoco se podía aprobar a "golpe de tambor".<sup>12</sup> Esta actitud aparentemente conciliadora sería abandonada en los meses siguientes. La elección del Directorio, el primero de mayo, fue un indicador de lo que vendría posteriormente: la alianza de los treinta y ocho votos;<sup>13</sup> pero mientras tanto había que intentar construir una agenda que al menos satisficiera parcialmente los intereses del ejecutivo y de los diferentes partidos representados.

Con el propósito de buscar coincidencias e integrar una agenda de consenso, el Ministro de la Presidencia, Rodrigo Arias se reunió con las fracciones del PAC, ML y PUN. El gobierno buscaba apoyo de las diferentes fracciones para los proyectos que deseaba impulsar en ese momento: 1) el aumento de un 6% a un 8% del PIB el presupuesto para Educación; 2) cambios para darle al Consejo Nacional de Concesiones más agilidad en el manejo financiero y contractual, además de un marco legal más sencillo para estimular la inversión; 3) la aprobación de tres créditos internacionales: uno de \$30 millones con el Banco Mundial para financiar programas escolares; otro por \$116 millones con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para programas de pequeñas y medianas empresas, y el último por \$55 millones con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) para la modernización de la administración tributaria y de las aduanas. La jefa de la fracción liberacionista, Mayi Antillón, manifestó en esos días a la prensa, que esperaban el resultado de las conversaciones de Rodrigo Arias con las fracciones. Dijo: "Queremos una agenda que sea efectiva".<sup>14</sup>

Después de varias negociaciones, se le pidió a cada fracción la entrega de una lista de cinco proyectos para discutir en el plenario. El Presidente del Directorio, Francisco Antonio Pacheco, quedó encargado de armonizar el conjunto de propuestas, tarea que se tornó difícil debido a las pocas coincidencias existentes. Los partidos querían cumplir con sus promesas de campaña. Finalmente, después de muchas idas y venidas, hacia mediados de junio, los partidos acordaron discutir en el plenario una agenda multipartidista conformada por 16 proyectos de ley.<sup>15</sup> el Partido Liberación Nacional propuso cinco proyectos, Acción Ciudadana cuatro, el Movimiento Libertario y la Unidad tres cada uno, y cuatro los grupos minoritarios. La suma se redujo a 16 proyectos debido a que la Unidad y el PLN coincidieron en tres de ellos (concesión de obra pública, más recursos a la educación y dinero adicional para la erradicación de

---

<sup>11</sup> Ver La Nación, 14 de mayo de 2006.

<sup>12</sup> Ver La Nación, 26 de febrero de 2006

<sup>13</sup> En entrevista publicada en La Nación del 14 de mayo de 2006, la diputada Antillón dijo lo siguiente: "En este momento vamos a entrar a alterar el orden del día (la agenda del plenario) y vamos a necesitar 38 votos. Sería maravilloso que podamos trabajar siempre con 38 votos."

<sup>14</sup> La Nación, 23 de mayo de 2006.

<sup>15</sup> Se acordó un número de proyectos por fracción de acuerdo al tamaño de las bancadas.

tugurios). Elizabeth Fonseca, jefa de Acción Ciudadana, aseguró que el acuerdo satisfacía a su partido pues la agenda se confeccionó en forma proporcional.<sup>16</sup>

Las iniciativas del ejecutivo tomaron los primeros lugares de la agenda: la reforma parcial a la Ley general de Concesión de Obra Pública se colocó en el primer lugar de la agenda del plenario. En el segundo puesto se colocó la enmienda constitucional para aumentar los recursos a la educación pública. El tercer lugar lo ocupó la reforma para autorizar al Banco Hipotecario de la Vivienda a utilizar más dinero para la erradicación de tugurios. Liberación situó además en los puestos seis, 10 y 11, respectivamente, los créditos internacionales para fortalecer la educación, mejorar la competitividad del país y aumentar la recaudación tributaria, empréstitos que estaban muy atrás en la agenda con la cual los diputados iniciaron sus funciones a principios de mayo de 2006. Hay que hacer notar peso del Ejecutivo en la composición de la agenda y en las negociaciones que se realizaron.

<b>Orden del día del capítulo de primeros debates del Plenario legislativo, según acuerdo de los jefes de fracción, de conformidad con lo establecido por el artículo 36, del Reglamento de la Asamblea Legislativa<sup>17</sup></b>	
1	Reforma Parcial de la Ley N° 7762, Ley General de Concesión de Obras Públicas con servicios públicos
2	Reforma del artículo 78 de la Constitución Política
3	Reforma del artículo 59 de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, N° 7052 Y sus reformas.
4	Ley Reguladora del proceso de trámite y formalización de titulación de propiedad por medio del Instituto de Desarrollo Agrario.
5	Reforma del artículo 96 de la Constitución Política para reducir el monto de la Contribución del Estado para sufragar los gastos de los Partidos Políticos.
6	Ley de Aprobación del Contrato de Préstamo N° 7284-CR y sus Anexos Números 1 y 2, entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial), para financiar el Proyecto de Equidad y Eficiencia de la Educación.
7	Ley para dar interpretación auténtica al artículo 4 de la Ley N° 4946 del 3 de Febrero de 1972.
8	Ley de Simplificación de trámites para la instalación de marinas y atracaderos turísticos (originalmente denominado): Ley de Simplificación de trámites v creación de incentivos en atracaderos v marinas turísticas.
9	Reforma del inciso 4 del Artículo 147 de la Constitución Política.
10	Aprobación del Contrato de Préstamo N° 1636/OC-CR entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo para financiar el Programa de inversiones productivas para apoyar la competitividad

<sup>16</sup> La Nación, 16 de junio de 2006.

<sup>17</sup> Asamblea Legislativa, acta de la sesión plenaria N° 030, del lunes 19 de junio de 2006.

11	Ley de aprobación del contrato de préstamo N°. 1734 entre el Gobierno de la Republica de Costa Rica, y el Banco Centroamericano de Integración Económica para financiar el Proyecto de Modernización de la Hacienda del Estado.
12	Ley para la despolitización de nombramientos de los servidores docentes del Ministerio de Educación Pública.
13	Ley que autoriza al Banco Hipotecario de la Vivienda para que condone los intereses de los Fideicomisos suscritos por este Banco, correspondientes a operaciones de entidades del Sistema Financiero Nacional para la vivienda, que fueron disueltas o liquidadas (originalmente denominado: Ley Que permite la condonación de intereses de los Fideicomisos del Banco Hipotecario de la Vivienda correspondientes a Operaciones de entidades del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda que fueron disueltas o liquidadas.
14	Ley de Regulación de Casetas y Mecanismos de Acceso a Barrios Residenciales.
15	Ley para la reforma del inciso C) del artículo 2º y el artículo 13, se derogan los artículos 11 y 12 de la Ley 8130 a la que se le incluye un artículo Transitorio.
16	Ley de Derecho a la Jubilación anticipada (originalmente denominado) Ley de Derecho a jubilación voluntaria.

Con esta agenda la Asamblea se movió en los primeros meses. Francisco Antonio Pacheco manifestó el 9 de julio en La Nación, que la Asamblea, en comparación con otras, había tenido una actitud más de equipo y menos de confrontación. Dijo: "Hemos avanzado en muchos proyectos, y recogeremos una muy buena cosecha al final del año." Y agregó: "Un asunto tan candente como el Tratado de Libre Comercio se está manejando con una mezcla de tolerancia, de apertura, y va dando pasos hacia adelante."<sup>18</sup>

En ese contexto favorable para el trabajo parlamentario, se logró aprobar la ley 8534, Reforma del artículo 59 de la ley del Sistema Nacional para la vivienda, No.7052 y sus reformas, que permitió al BANHVI disponer de ¢5.600 millones adicionales para programas de erradicación de tugurios. Pero no se avanzó significativamente en otros proyectos que integraban la agenda de consenso, que se quedaron pegados, como la reforma parcial a la Ley general de Concesión de Obra Pública, que se aprobó casi por unanimidad, pero fue enviada a consulta a la Sala Constitucional por un grupo de diputados. La Sala encontró que "...es inconstitucional en cuanto al procedimiento utilizado toda vez que el proyecto bajo estudio no fue consultado al Poder Judicial a pesar de que incluye regulaciones que implican un desplazamiento de competencias

---

<sup>18</sup> La Nación, 9 de julio de 2006.

respecto de las cuales el Poder Judicial tiene exclusividad."<sup>19</sup> Por tanto el proyecto tuvo que reiniciar parcialmente su trámite.

## **b. La búsqueda de la eficiencia**

Pero la luna de miel llegó a su fin con la terminación de las sesiones ordinarias y el inicio de las extraordinarias en el mes de agosto. Para entonces el gobierno insistía en la reforma al Reglamento legislativo para que sus propuestas fueran votadas en un plazo prudencial; Se buscaba establecer una dinámica "eficientista", es decir, basada en el principio de discutir menos y votar rápidamente los asuntos, lo que daría al traste con las "buenas intenciones" mostradas al principio de la legislatura. A principios de julio, la jefa de la fracción liberacionista expresó lo siguiente: "Vamos a buscar mecanismos para que, sin limitar las potestades del legislador, se tenga una fecha cierta de votación de las iniciativas del Poder Ejecutivo.", y agregó, "Yo tengo la responsabilidad de cumplir el programa de gobierno y darle viabilidad".<sup>20</sup> Esta posición inmediatamente despertó la reacción negativa de las otras bancadas.

El ejecutivo envió en la convocatoria a sesiones extraordinarias, treinta y ocho proyectos, de los cuales solamente cinco podían ser tramitados en plenario, pues los demás tenían que iniciar el trámite legislativo en las comisiones, sobre todo las iniciativas sin expediente legislativo. Esos cinco proyectos eran los siguientes:

Expediente No. 15922, reforma parcial de la ley No. 7762, ley general de concesión de obras públicas con servicios públicos (originalmente denominado) reforma parcial a la ley No. 7762 ley general de concesión de obras públicas con servicios públicos.

Expediente No. 15986, aprobación del contrato de préstamo no. 7284-cr y sus anexos números 1 y 2, entre el gobierno de la República de Costa Rica y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial), para financiar el proyecto equidad y eficiencia de la educación.

Expediente No. 15987, aprobación del contrato de préstamo No. 1636/0c-cr entre el gobierno de la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo, para financiar el programa de inversiones productivas para apoyar la competitividad.

Expediente No. 15988, aprobación del contrato de préstamo No. 1734 entre el gobierno de la República de Costa Rica y el Banco Centroamericano de Integración Económica para financiar el proyecto de modernización de la hacienda del estado.

---

<sup>19</sup> <http://www.poder-judicial.go.cr/acunet/Document.aspx?devolucion=20060007009364,0007,3148604%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20,RESO>

<sup>20</sup> Ver La Nación, 3 de julio de 2006.

Expediente No. 16164, ley del impuesto sobre la renta.

El 27 de agosto cinco partidos manifestaron públicamente su malestar con la forma de conducción imperante en la Asamblea Legislativa y anunciaron la conformación de un bloque para impedir los intentos de tramitación rápida de proyectos de ley, amparados a artículo 208 bis del Reglamento legislativo, como el proyecto de impuesto de la renta. Para entonces el acuerdo logrado en junio, en cuanto a la agenda legislativa, prácticamente se había roto. Una de las medidas anunciadas por ese bloque opositor, fue la de enviar leyes aprobadas a consulta de la Sala Constitucional, como sucedió con el crédito de \$30 millones otorgado por el Banco Mundial, para el financiamiento de proyectos educativos en las zonas rurales. En esas condiciones el Ejecutivo retiró de la Asamblea un préstamo de \$116 millones concedido por el Banco Interamericano de Desarrollo para mejorar la competitividad de pequeñas y medianas empresas. Tres proyectos tributarios (impuesto sobre el valor agregado -IVA-, sociedades anónimas y casas de lujo) fueron a comisión y solo se cumplió con el trámite de publicación en el diario oficial La Gaceta.<sup>21</sup>

En los siguientes meses, en sesiones ordinarias, la Asamblea se dedicó básicamente al examen del proyecto de presupuesto general de la República para 2007, y los otros asuntos quedaron en un lugar secundario, salvo la discusión alrededor del TLC, que continuaba su tramitación en la Comisión de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior. En el seno de esta Comisión el clima interno de discusión se fue calentando sobre todo después de que el 30 de octubre, cuando el presidente del directorio legislativo, Francisco Antonio Pacheco, emitió una resolución, respaldada por treinta y ocho votos, que le puso fecha y hora a la Comisión para dictaminar el TLC. Esa resolución establecía que si 30 minutos antes del cierre de la sesión del 12 de diciembre “no se hubiera dictaminado el proyecto”, se rechazarían todas las mociones y el acuerdo se sometería a votación.

Este segundo período termina el 12 de diciembre en la noche, cuando dicha Comisión, compuesta por nueve diputados, dio por finalizada la tramitación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana. De la Comisión salieron tres dictámenes, dos favorables y uno negativo. Los cuatro representantes del Partido Liberación Nacional emitieron un dictamen de mayoría afirmativo, junto con el representante del Movimiento Libertario. La representante del Partido Unidad Social Cristiana emitió otro dictamen afirmativo de minoría, mientras que los tres diputados del Partido Acción Ciudadana emitieron un dictamen de minoría negativo.

En este segundo período el TLC se convirtió sin duda en el eje de la dinámica legislativa. Lo era desde antes, solo que en forma velada; pero cuando los plazos comenzaron a acortarse y el ejecutivo fue perdiendo la paciencia, el Tratado saltó al primer lugar de importancia en la agenda legislativa y todo lo demás fue dejado de lado.

---

<sup>21</sup> Ver La Nación, 28 de agosto de 2006.

Dada esta preeminencia del TLC, desde el principio de la legislatura era muy improbable llegar a una agenda de consenso. Para los partidos Liberación, Movimiento Libertario y Unidad Social Cristiana, el futuro del país pasa por la aprobación del TLC; mientras que para el PAC y otros partidos menores su aprobación cierra cualquier posibilidad de un desarrollo nacional equilibrado. No es posible en esas circunstancias aspirar a una agenda de consenso, salvo en asuntos de menor importancia en los cuales la dinámica legislativa mostró que si era posible llegar a acuerdos. La importancia otorgada al TLC y a las leyes paralelas, ha obligado a una centralización de la gestión legislativa, que favorece el control de los asuntos en discusión, y esa es quizá una de las razones por las cuales no se aprovecharon suficientemente las comisiones con potestad legislativa plena, que han venido a menos dentro de la dinámica de la Asamblea.

### **c. El nuevo bloque**

En la convocatoria a sesiones extraordinarias, del 1 de diciembre de 2006 al 30 de abril de 2007, el ejecutivo incluyó dieciocho proyectos de ley, entre ellos el TLC y un buen número de proyectos relacionados con él --la llamada “agenda de implementación”--: ley reguladora del mercado de seguros; ley general de telecomunicaciones; ley de fortalecimiento y modernización de las entidades públicas del sector telecomunicaciones; ley de protección a las obtenciones vegetales.<sup>22</sup>

Otros proyectos incluidos fueron los siguientes: ley de fortalecimiento de la ley de creación del Instituto Mixto de Ayuda Social; reforma parcial de la Ley General de Concesión de obras públicas con servicios públicos; ley de Libertad de Expresión y Prensa; aprobación del Acuerdo Marco de Cooperación Financiera entre la República de Costa Rica y el Banco Europeo de Inversiones; reforma del artículo 78 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, para el fortalecimiento del derecho a la educación; impuesto solidario para el fortalecimiento de programas de vivienda; ley de condonación de deudas de los fideicomisos del Banco Hipotecario de la Vivienda correspondientes a operaciones de las disueltas Comisión especial de vivienda, Coovivienda R.L., Viviendacoop R.L. y Mutual Guanacaste de Ahorro y Préstamo; reforma a varios artículos de la Ley de armas y explosivos; impuesto sobre el valor agregado; ley de cobro judicial; acuerdo entre los gobiernos de Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Estados Unidos de América sobre cooperación ambiental; reforma parcial a la Ley de Tránsito por vías públicas terrestres N° 7331 del 13 de abril del 1993 y normas conexas; sistema de banca para el desarrollo.

El interés, sin embargo, está colocado en los proyectos de la “agenda de implementación”. El Presidente del Directorio Legislativo, Francisco Antonio Pacheco, en declaraciones para el Diario Extra, en febrero de 2007,<sup>23</sup> admitió que los proyectos

---

<sup>22</sup> Acta de la Sesión Plenaria N° 116, Asamblea Legislativa, 30 de noviembre de 2006.

<sup>23</sup> Diario Extra, 26 de febrero de 2007.

no relacionados con el TLC habían pasado a segundo plano en la agenda legislativa: “Ciertamente es una agenda que está relegada. Me parece que la resistencia que se le está oponiendo al TLC para que la mayoría no pueda decidir su futuro tiene un costo de oportunidad. El retraso de la votación del tratado le hace daño al país y nos impide tocar otros temas importantes para el desarrollo nacional, eso es grave y habrá que analizarlo. Hay algunas personas en la vida política que están adquiriendo una responsabilidad enorme, no solo por lo que están haciendo sino por lo que están impidiendo que se haga.”

Este énfasis en la agenda legislativa permitió la cristalización del bloque de los treinta y ocho votos, conformado por los diputados de Liberación Nacional, del Movimiento Libertario y de la Unidad Social Cristiana, bloque al cual se sumaron los diputados Echandi y Guyón Mases. Fuera de ese bloque quedaron los diputados del PAC, José Merino y Oscar López. Así fue la historia, hasta que el Tribunal Supremo de Elecciones aceptó la solicitud de José Miguel Corrales y otras personas, para recoger firmas con el propósito de convocar a un referéndum sobre el TLC. Esa decisión cambió la historia.

## **6. ¿Cuál ha sido la base o plataforma sobre la cual se construyeron las alianzas entre fracciones?**

Este es un punto complicado de resolver. La alianza para la elección del directorio se hizo sobre un acuerdo base con el Movimiento Libertario, que fue publicado. No hubo acuerdos explícitos con el PUSC, cuya fracción decidió apoyar el directorio propuesto por el PLN, ni tampoco con José Manuel Echandi y Guyón Masey. Es indudable que todas estas fracciones coincidían en un punto: la aprobación del TLC. Por tanto, la negociación era posible; pero antes era necesario mantener compacta a la fracción liberacionista, operación que no dejaba de tener dificultades, a pesar de la influencia del Presidente Arias en la conformación de las candidaturas a diputado. Las experiencias del pasado indican que muchas veces la disciplina partidaria se logra a base de concesiones para la aprobación de proyectos que favorecen a comunidades y clientelas políticas, así como en el otorgamiento de favores en la designación de cargos públicos en los diferentes niveles de la administración. ¿Esta ha sido la situación durante la legislatura 2006-2007? Sobre este punto no hay respuestas ciertas. Las denuncias sobre ingerencia de los diputados en el nombramiento de educadores puede ser un indicador de concesiones a cambio de disciplina partidaria, pero nada más.

La experiencia también indica que la compra de los votos de las llamadas fracciones unipersonales, en ocasiones anteriores costó caro al ejecutivo y al mismo parlamento, en concesiones de diverso tipo. Más difícil resulta ponerse de acuerdo con la bancada de un partido que tiene una determinada concepción del país y de lo que debe hacerse, como sucedía con las fracciones de la izquierda en los años ochenta, y seguramente hoy con el PAC y el diputado Merino.

Al final del período dentro del Movimiento Libertario se oyeron voces disidentes, descontentas con la conducción realizada por la entonces jefa de fracción, Evita

Arguedas y con el incumplimiento de algunos de los puntos del acuerdo firmado el 1 de mayo de 2006. A juicio de los protestantes, la fracción de ese Partido se había desdibujado, haciendo demasiadas concesiones al liberacionismo. Hubo un llamado hacia una mayor independencia, para recuperar el perfil que habían perdido durante el último año, dentro del bloque de los treinta y ocho diputados.

La convocatoria al referéndum, como fue señalado, ha cambiado la situación imperante. Aunque es necesario el mantenimiento de la alianza entre el PLN, el Movimiento Libertario, el PUSC y las dos minifracciones, para la aprobación de las leyes que componen la llamada agenda complementaria, la base de esa alianza ha sufrido un resquebrajamiento. Las fracciones han empezado a moverse con mayor cuidado, pues de alguna manera el resultado del referéndum va a afectar su desempeño electoral en el 2010. Si la consulta popular desaprueba el TLC, o si los resultados son muy ajustados, para algunas fracciones el precio de mantenerse dentro del bloque mayoritario habrá resultado muy alto. Pero esto está por verse. Lo mismo sucedería si la Sala Constitucional al resolver las consultas planteada en torno al TLC, pone término anticipado a este asunto.

## **7. ¿Qué temas han quedado relegados?**

En el transcurso de este análisis se han hecho varios señalamientos al respecto. En la medida en que el TLC ha dominado la dinámica parlamentaria, otros proyectos que podrían provocar desacuerdos en el seno del bloque de los treinta y ocho votos, se quedaron en la sombra, un tanto desdibujados. Por ejemplo, el poder ejecutivo anunció al inicio de su gestión el envío de tres proyectos fiscales a la Asamblea Legislativa: uno para establecer un Impuesto al valor agregado (IVA), otro de renta y uno de impuestos menores. Sin embargo, según la Nación del 13 de junio, el Ejecutivo haría una "lectura política" de la agenda legislativa antes de enviar los proyectos, para evitar que se "pegaran" en el plenario.

Hay que destacar que en los aspectos fiscales es posible una alianza con el PAC, pero como en orden de importancia estaba la aprobación del TLC, se privilegió la alianza con el Movimiento Libertario, que como es conocido, mantiene una posición crítica respecto al tema impositivo. Al inicio del período una comisión técnica entre el gobierno y el Movimiento Libertario fue establecida, seguramente para limar asperezas en torno al tema fiscal, lo que provocó reacciones negativas en el resto de las fracciones.

La posposición de los proyectos fiscales se vio favorecida por el estado de las finanzas públicas, que había mejorado en los últimos dos años debido a las restricciones al gasto público impuestas por el anterior gobierno. En los meses posteriores al inicio de la Administración Arias, además, se implementaron mecanismos que rápidamente mejoraron la recaudación de impuestos. La reforma tributaria podía entonces esperar un poco más, para evitar un desarme temprano del bloque que se estaba conformando alrededor del TLC.

## **8. ¿Cuáles son las características específicas de cada una de las bancadas?**

Como fue señalado, la bancada de Liberación Nacional está compuesta por un buen número de diputadas y diputados cuyas candidaturas fueron directamente designadas por el entonces candidato Arias Sánchez.<sup>24</sup> Ese hecho asegura una lealtad al Presidente contra la cual se estrellan los intentos de acciones más independientes, como por ejemplo el nombramiento de la jefatura de la fracción, o cualquier consideración basada en principios partidarios.<sup>25</sup> Esta lealtad es posible que esté imposibilitando a algunas o algunos señores diputados, a abrir las alas y despegar, dadas sus capacidades y formación. En otras palabras, es posible que el TLC y la lógica de los treinta ocho votos, obligue a muchos a desempeñar un papel que no les resulta cómodo,<sup>26</sup> impidiéndoles sobresalir dentro de su fracción.

La jefatura de la fracción ha estado en manos de una persona que proviene de la dirigencia del sector empresarial del país. Eso se nota en su estilo de conducción que ha veces choca con lo que ha sido la norma en estos cargos. La preocupación por la eficiencia en la acción legislativa es clara y por esa razón seguramente ha sido muy efectiva en el mantenimiento de la disciplina, y un buen enlace con la Casa Presidencial. En una entrevista aparecida en *La Nación* el 9 de julio de 2007, el presidente de la Asamblea, Francisco Antonio Pacheco, ante la pregunta “¿Ve a Mayi Antillón con buen "muñequeo" político?”, contestó: “Al principio pensé que iba tener que meterle el hombro. Ahora he tomado mucha distancia (por ejercer la presidencia) de las cosas internas de la fracción, pero he visto que se desenvuelve de una manera positiva.”

---

<sup>24</sup> Más del 50% de la bancada.

<sup>25</sup> En todo caso, como es conocido, la “ideología” liberacionista se ha tornado muy flexible o pragmática.

<sup>26</sup> Ese punto es muy difícil de documentar, pero ha salido en conversaciones privadas. Veremos que pasa una vez pasada la discusión del TLC y con el inicio del ciclo electoral dentro del PLN.

Recientemente, a raíz de conversaciones surgidas en torno a los proyectos que conforman la agenda de implementación, el Ministro de la Presidencia, cometió una ligereza al decir que "...Antillón tenía 'instrucciones' dirigidas a que no se congelara la agenda ni que se retirara, pero que sí hubiera un diálogo para detener el proceso de los proyectos en el punto de votación, hasta tanto no se conozca el resultado del referéndum".<sup>27</sup> Estas afirmaciones, que seguramente mostraban la cara real de lo que han sido las relaciones entre poderes en la legislatura analizada, molestaron a la diputada Antillón, quien inmediatamente respondió que las manifestaciones de Arias "no son las más afortunadas"; que lo que existe entre el poder ejecutivo y los diputados de la fracción liberacionista es una comunicación "constante y fluida", pero que no se le giran instrucciones por parte de la Casa Presidencial. Y agregó: "No agacho la cabeza".<sup>28</sup>

La composición de la bancada del Partido Acción Ciudadana es muy heterogénea en cuanto a formación, intereses y procedencia; composición que es en buena parte producto del procedimiento para la selección de las candidaturas y del hecho de que el cemento ideológico del Partido todavía está en proceso de fraguado. Hay algunas figuras descollantes, pero la fracción perdió peso en relación con el anterior período, cuando los tres primeros lugares por la provincia de San José, fueron ocupados por personalidades del mundo de la política.<sup>29</sup> La fracción se ha mantenido firme en su posición contraria a la aprobación del TLC, situación que irremediamente ha limitado sus posibilidades de negociación dentro del Parlamento, sobre todo después de que se dictaminó el Tratado y se intentó su rápida aprobación mediante la aplicación del artículo 41 bis del Reglamento legislativo. En los últimos meses se le ha presentado como obstruccionista; sin embargo, la verdad es que ha apoyado muchas de las iniciativas del ejecutivo o de la fracción liberacionista.

Como en el caso de la bancada liberacionista, la jefa de fracción carece de experiencia política; viene del ambiente académico, donde las reglas del juego son muy diferentes; pero es una persona de toda confianza del líder del Partido, Otón Solís, y no parece estar interesada en una ascendente carrera política, lo que ofrece seguridades a otras personas interesadas en hacerlo dentro del mismo PAC.

La fracción del Movimiento Libertario mostró cambios fundamentales en su accionar en comparación con lo que había sido su desempeño en anteriores legislaturas. De acuerdo con lo expresado por su jefa de fracción, Evita Arguedas, al inicio de la legislatura, sin abandonar sus planteamientos programáticos, la acción del ML en la Asamblea Legislativa sería más flexible que en el pasado. En marzo de 2006, dijo:<sup>30</sup> "No podemos ser tachados de extremistas ni de obstruccionistas. Nuestra posición es muy clara: vamos a ser tolerantes en el tanto se respeten los acuerdos." La fracción basó su alianza con la bancada liberacionista en un acuerdo público que, según las autoridades del Partido, preservaba sus principios. Sin embargo, durante el primer año

---

<sup>27</sup> Ver La Prensa Libre, 15 de junio de 2007.

<sup>28</sup> *Idem.*

<sup>29</sup> El cuarto lugar fue ocupado por Epsy Campbell, quien resultó toda una revelación política.

<sup>30</sup> La Nación del 27 de marzo de 2006

de la nueva legislatura, la fracción proyectó una imagen controversial, para calificarla de algún modo: demasiado cercana a Liberación Nacional, lo que resultaba sumamente incómodo para algunos de sus miembros. El conflicto se mantuvo latente durante casi todo el año. Al final estalló y la fracción decidió asumir una posición más independiente, lo cual necesariamente introducirá tensiones en el bloque de los treinta y ocho votos.

En cuanto a la bancada del Partido Unidad Social Cristiana hay que decir que está integrada por algunas personas con experiencia política previa, lo cual les ha permitido algún margen de maniobra dentro de las difíciles condiciones en que les colocó el electorado en las elecciones de febrero de 2006. La polarización ocurrida en torno al TLC les ha favorecido, pero, al igual que los libertarios, la alianza con el PLN ha desdibujado los contornos de la fracción, que además tiene dificultades para definirlos, en buena parte también debido a la situación interna que vive el Partido, con dos expresidentes afrontando dificultades en el plano judicial, y con un presidente del Partido que aparentemente no tiene relaciones con la bancada social cristiana.

Dentro de las representaciones unipersonales, la figura de José Merino, del Frente Amplio es descollante dentro del contexto de la oposición. Tiene posiciones definidas, conoce el trabajo parlamentario, es respetado y hace uso de todos los instrumentos que el permite el reglamento legislativo y la cultura parlamentaria del país. Como fue señalado, es uno de los pocos diputados que son conocidos de acuerdo con la encuesta de UNIMER.

El representante del Partido Accesibilidad sin Exclusión, Oscar López, también tiene una importante presencia en la Asamblea Legislativa. Es un diputado de oposición, pero con agenda propia, lo que dificulta su inclusión dentro de los bloques actualmente existentes. Los otros dos diputados fueron sin duda tragados por la fracción liberacionista.

## **9. ¿Cómo ha operado la disciplina partidaria en las bancadas?**<sup>31</sup>

Ya han sido señalados algunos aspectos relacionados con este punto. En general puede afirmarse que durante el primer año las bancadas de los partidos Liberación Nacional, Acción Ciudadana, Movimiento Libertario y Unidad Social Cristiana, mostraron una buena disciplina partidaria. Seguramente en algunas de ellas hubo fuertes tensiones internas y el fantasma de la división ocurrida cuatro años antes en la bancada del PAC debe haber andado rondando por los pasillos legislativos.

Cuando se han dado discusiones sobre proyectos de ley no relacionados con el TLC, algunas de esas tensiones pudieron ser observadas. Por ejemplo, por la discusión en torno a la ley para la penalización de la violencia contra las mujeres. Esa tensión se observó en la fracción liberacionista y en menor medida también se notó en el PAC. Tensión porque seguramente algunos señores diputados, y también diputadas, hubieran dado su firma para mandar nuevamente el asunto a la Sala Constitucional.

---

<sup>31</sup> Sobre la pregunta “¿Cómo han votado los proyectos más importantes?”, no tengo aún datos concretos.

Pese a los vehementes llamados del Diputado Barrantes del Movimiento Libertario, para romper la disciplina partidaria, sobre todo dentro de la bancada liberacionista, aquélla se mantuvo y el proyecto pudo ser votado favorablemente.

## **10. ¿Cómo se han solventado los conflictos en el interior del Parlamento?**

Los conflictos más importantes han derivado de la aprobación del TLC, aprobación que, como repetidamente hemos señalado, terminó convirtiéndose en el eje de la dinámica parlamentaria en la legislatura 2006-2007. Dado que el Tratado solamente se puede aprobar o rechazar, los conflictos surgidos durante su tramitación no pueden resolverse en el seno del parlamento. Las posibilidades de negociación son mínimas, incluso en la tramitación de las leyes complementarias, donde sería esperable alguna flexibilidad.

Especial consideración merece el intento de reforma al reglamento legislativo para lograr la aplicación del artículo 41 bis a la aprobación del Tratado. El acuerdo tomado el 22 de enero del 2007, pero que fue impugnado ante la Sala Constitucional; sin embargo, ésta no encontró inconstitucionalidad alguna en la aplicación, en una decisión dividida, porque por unanimidad señaló un vicio sustancial del procedimiento legislativo al haberse rechazado las mociones de apelación presentadas en particular por el diputado José Merino del Río, del Frente Amplio. Esta situación nuevamente varó el trámite de aprobación del Tratado y nuevamente surgió la Sala Constitucional como el árbitro en los conflictos dentro del parlamento, ante la incapacidad o la imposibilidad de éste de establecer negociaciones y solucionar los conflictos internos.

La denuncia presentada contra el diputado Federico Tinoco, del PLN, tensó al conjunto de la fracciones. La fracción liberacionista reaccionó inicialmente protegiendo al Diputado Tinoco, pero ante la presión ejercida por los medios,<sup>32</sup> la fracción del PAC y diputadas como Ana Helena Chacón, del PUSC, accedió a tratar el asunto, que se canalizó hacia una comisión especial extraparlamentaria integrada por Carmen Lidia Guerrero, decana de la Facultad de Medicina de la Universidad de Costa Rica (UCR), Hugo Picado, exmagistrado, y María de los Angeles Alpe, especialista en temas de derechos humanos. El asunto finalmente se desestimó, porque a juicio de la Comisión no se encontraron pruebas contundentes, pese a que “se extiende un manto de duda” sobre el caso, según se indicó en el informe rendido.

## **11. La oposición extraparlamentaria**

Un aspecto importante a señalar es la existencia, incluso anterior al inicio del gobierno, de una especie de oposición extraparlamentaria, articulada alrededor del rechazo al TLC. Se trata de un conjunto de organizaciones y sectores muy diversos, con no pocas contradicciones entre ellos, pero también con algunas afinidades más allá del rechazo al Tratado. Se podría afirmar que son los grupos sociales que se sienten perjudicados por el rumbo seguido por el país de los años ochenta en adelante, rumbo que ha

---

<sup>32</sup> También el Presidente Arias tuvo que ver en el asunto: le aconsejó al diputado Tinoco retirarse de la curul y esperar los resultados de la investigación.

provocado cambios substanciales en la sociedad, la economía, la política y la cultura del país. Como es conocido, en las últimas dos décadas se ha concentrado la riqueza y la sociedad ha sufrido una fragmentación. Algunos sectores se sienten arrinconados y no es un problema solamente referido a diferencias en cuanto a ingresos. El reacomodo político observado en las últimas tres elecciones, es en buena parte producto de estos cambios, más allá de la actuación de partidos y políticos.

Esta agrupación de organizaciones y sectores carece de representación en el plano legislativo. Coyunturalmente pueden identificarse con el PAC o con el diputado José Merino, pero no hay un ligamento estructural, al menos hasta ahora. Su ámbito de acción ha sido hasta el momento en que se convocó al referéndum, la calle. La organización del referéndum seguramente les obligará a desarrollar un trabajo conjunto sistemático, que puede tener importantes consecuencias políticas posteriores, pero esto es solamente una hipótesis.

La mayoría de las fracciones ve a esta oposición extraparlamentaria como un peligro, porque constituye un elemento más de deslegitimación política del parlamento, pero no puede hacer nada al respecto. Ya en la coyuntura del Combo del ICE, estos sectores se manifestaron, mostrando por primera vez el divorcio existente entre los partidos establecidos y grupos relevantes de la sociedad.<sup>33</sup> No tienen representación en el parlamento, pero inciden en sus decisiones.

Esta situación coloca entre comillas, al menos temporalmente, las opiniones que homologan democracia con partidocracia, pero este es un tema complejo que no podemos abordar dentro de los límites de este trabajo.

## **12. ¿Conclusiones?**

Ha quedado claro las dificultades para establecer una agenda de consenso o multipartidaria, en un ámbito polarizado como el que actualmente vive la sociedad costarricense. No es un problema de ajustes parciales del Reglamento, aunque posiblemente éste debe sufrir una reforma integral que permita su concordancia con la realidad político partidaria que parece estarse gestando en el país.

La situación del parlamento costarricense deja la sensación de que se trata de una instancia sancionada por la Constitución para tomar decisiones, pero en los tiempos que transcurre, con serias carencias de autonomía, porque de otros poderes emanan las directrices para su accionar,<sup>34</sup> y también carencias de legitimidad ciudadana. Esa es de alguna manera la conclusión a que se llega después de examinar la dinámica legislativa del último año. La cita de don Francisco Antonio Pacheco que encabeza la introducción de esta ponencia, parece darnos la razón. Es oportuno señalar que en una encuesta realizada por la Escuela de Estadística de la Universidad de Costa Rica, en

---

<sup>33</sup> Por supuesto que no estamos hablando solamente de los empleados públicos y sus organizaciones sindicales.

<sup>34</sup> Entre estos poderes habría que señalar la mencionada oposición extraparlamentaria, los grupos empresariales y los medios de comunicación.

las dos primeras semanas de mayo de 2007, ante la pregunta “¿Quién cree usted que debe decidir sobre el TLC con los Estados Unidos?”, el 84,5% de las personas que dijeron estar a favor del TLC y el 94% de las que dijeron estar en contra, afirmaron contundentemente que la ciudadanía debería decidir y no la Asamblea Legislativa.<sup>35</sup> De alguna manera estos datos reflejan una desconfianza ciudadana generalizada en la Asamblea Legislativa.

¿Es algo nuevo? ¿Sucede lo mismo con otros parlamentos en el ámbito latinoamericano? Son preguntas válidas que merecen un examen detenido posterior. Lo que sí es posible afirmar es que no se cumplieron las promesas formuladas al inicio de la legislatura por las diferentes fracciones, en el sentido de restaura la imagen de la Asamblea Legislativa y realizar un trabajo conjunto de impacto en el conjunto de la población del país, sobre todo para los sectores más perjudicados con el modelo de crecimiento económico seguido en los últimos veinticinco años en el país.

MRB, Bello Monte, 20 de junio de 2007

---

<sup>35</sup> <http://www.estadistica.ucr.ac.cr/pdf/reflhc.pdf>