



DUODÉCIMO INFORME SOBRE EL ESTADO DE LA NACION EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Informe Final

GESTIÓN PARLAMENTARIA EN COSTA RICA 2005-2006: ¿DEMOCRACIA PARLAMENTARIA O DEMOCRACIA DE PROCEDIMIENTO?

Investigador:
César A. Zúñiga R.



Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el Duodécimo Informe sobre el 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.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	2
1. DEMOCRACIA Y PARLAMENTO: ¿RÉGIMEN O PROCEDIMIENTO?.....	4
2. PRODUCCIÓN LEGISLATIVA: ¿DECISIONES PROCEDIMENTALES?.....	6
2.1. Producción de leyes y proyectos	6
2.2. Reformas electorales: inercia democrática	14
2.3. DR-CAFTA: un debate parlamentario no iniciado	16
3. CONTROL POLÍTICO.....	21
3.1. Financiamiento de los Partidos Políticos	22
3.2. Comisión de Control del Gasto y del Ingreso	25
4. NEGOCIACIÓN Y DINÁMICA POLÍTICA PARLAMENTARIA.....	27
4.1. Articulación del Directorio y Agenda Parlamentaria	27
4.2. Acuerdos Legislativos	29
4.3. Reforma al Reglamento: 208 bis	34
4.4. 208 bis en la Praxis: Pacto Fiscal	35
4.5. Nombramientos: entre la idoneidad técnica y la negociación política	39
EPÍLOGO	40
FUENTES DE INFORMACIÓN	42

INTRODUCCIÓN

La actividad parlamentaria de las sociedades contemporáneas, constituye uno de los aspectos de mayor relevancia para su desarrollo político. Los parlamentos son, en una perspectiva histórico-genética, los espacios institucionales más importantes en el nacimiento de las democracias modernas y, en esa tesitura, el epicentro del debate político de la vida social.

No obstante ello, diversos autores concuerdan en que los parlamentos han venido perdiendo importancia relativa frente a los poderes ejecutivos y aún judiciales, a lo largo de los últimos lustros, como consecuencia del desarrollo histórico de los Estados de bienestar en el período de la II posguerra mundial y hasta la década de los años ochenta, así como la centralización progresiva de los procesos políticos decisionales fuera de los parlamentos, que a la postre golpean el desarrollo democrático (Therborn, 1990: 170-173). En Costa Rica, la mayoría de los estudios del desarrollo político del país apuntan hacia la tendencia señalada, como una de las facetas más importantes de la vida nacional. A este respecto, señalan Karpinski, Castillo y Trejos:

“... los costarricenses tienen la percepción de que nuestro Poder Legislativo ha perdido soberanía, ya que en tanto que instrumento del pueblo para reorientar el gobierno, se ve manipulado por el Ejecutivo, ante el cual ha venido perdiendo progresivamente, algunas atribuciones” (Karpinski y otros, 1989: 316).

A la par de estos procesos, la percepción de la ciudadanía frente al Poder Legislativo en los últimos años viene sufriendo un deterioro sostenido. En un estudio realizado por el Instituto de Estudios de Población de la Universidad Nacional, sobre la percepción de la población costarricense en la Gran Área Metropolitana (GAM) frente a la Asamblea Legislativa, se dejaba entrever que los diputados y diputadas que iniciaban labores en el período de estudio (2002), hacían frente a una percepción ciudadana poco halagüeña, pues un 87.4% de los entrevistados de estratos medios y altos tenían poca o ninguna confianza en el parlamento, en tanto que entre sus homólogos de estratos bajos, la cifra alcanzó el 78.3% (Calderón y otros, 2002: 45-46).

No obstante los problemas estructurales que enfrenta la Asamblea Legislativa en nuestro país, aún continua siendo el epicentro de muchas de las líneas de nuestro desarrollo político, por cuanto las más estructurales, en muchos casos, requieren del imperio de ley y el control político. En el presente ensayo, analizaremos los desarrollos fundamentales de la gestión parlamentaria costarricense de la última legislatura del período constitucional 2002-2006, con el fin de determinar sus alcances y limitaciones.

1. DEMOCRACIA Y PARLAMENTO: ¿RÉGIMEN O PROCEDIMIENTO?

La dinámica parlamentaria es una de los indicadores más fundamentales que revelan la importancia del proyecto democrático para una sociedad. Naturalmente, la democracia no puede reducirse al parlamento, pero está claro que se trata de una de sus manifestaciones más sustantivas y ello no debería ponerse en entredicho, a pesar de los problemas y obstáculos que enfrenta esta función constitucional.

En esta perspectiva, teóricamente debemos entender el desarrollo parlamentario a partir del proyecto democrático del que, evidentemente, aquel representa una arista derivada. La democracia debe comprenderse, en primera instancia, como un complejo proceso histórico social, como una construcción incesante, un proyecto que vincula a los individuos de una sociedad, a sus instituciones, a las fuerzas políticas que la empujan y a las estructuras normativas y organizativas que nacen de su dinámica;

“La democracia es el resultado de una intensa y denodada experiencia social e histórica que se construye día a día en las realizaciones y frustraciones, acciones y omisiones, quehaceres, intercambios y aspiraciones de quienes son sus protagonistas; ciudadanos, grupos sociales y comunidades que luchan por sus derechos y edifican de manera incesante su vida en común”. (PNUD, 2004: 51)

En el análisis teórico de la democracia, una de las propuestas más innovadoras y potentes, desde el punto de vista heurístico, corresponde a la teoría política de la imaginación. Para Castoriadis, su proponente, la democracia representa una creación histórico-social relativamente frágil en la historia de la humanidad, a la cual él llama proyecto de autonomía o “política” en sentido estricto. Señala el teórico que la democracia es una institución histórica, inventada por los griegos de la antigüedad⁽¹⁾ y que re-emergió en la historia occidental con la ilustración y el desarrollo de la llamada sociedad moderna de los últimos tres siglos (Vera, 1998: 4-5).

La democracia debe su originalidad histórica a su ínsita naturaleza cuestionadora. La capacidad de una sociedad de poner en entredicho su mismo desarrollo y sus instituciones, sin echar mano de una fuente extrasocial justificadora de dicho cuestionamiento, es decir, los dioses o mitos que niegan la capacidad de una sociedad de darse a sí misma sus leyes e instituciones, sólo fue y es posible, por medio de la democracia. Democracia es autonomía (auto –darse a sí mismo- y nomos –leyes, instituciones) porque implica un reconocimiento explícito de una sociedad que construye su destino asumiendo ella misma su responsabilidad, lo cual implica un cuestionamiento incesante de las instituciones y procesos sociales en todos los órdenes, es decir, de la institución y la ley (Castoriadis, 1989: 85-86).

La antípoda, entonces, del proyecto democrático, es la existencia de las sociedades heterónomas, es decir, que se sostienen en la auto-negación de su capacidad autónoma. Si bien la heteronomía es más fácil de reconocer antes de la era

¹ Sobre la invención griega de la democracia, compárese con Savater (1992: 77-99).

moderna, pues las deidades eran fuentes explícitas de justificación extrasocial de la existencia colectiva, para Castoriadis con el nacimiento de la democracia contemporánea se desarrollaron nuevos dioses que ocultan su carácter “divino” con un barniz sumamente potente y que lacera el proyecto de autonomía desde adentro: los dioses del racionalismo. Con la razón en el olimpo de los dioses, las sociedades se vuelven frugales en su autonomía, en su democracia, y ello se ha traducido en una crisis crónica de la representación de la sociedad. (Ibid, 75-78)

La democracia como construcción social, de esa manera, implica un doble proceso de constitución del proyecto de autonomía: es a la vez social e individual. No puede haber una sociedad autónoma si no hay individuos autónomos y viceversa: sólo una sociedad con instituciones democráticas puede crear individuos democráticos, es decir, con la capacidad lúcida para cuestionar esas mismas instituciones (Castoriadis, 1997: 281).

En esta visión, el autor delimita una diferenciación entre democracia como procedimiento y democracia como régimen. La primera está asociada a las reglas o normas jurídicamente establecidas para hacer avanzar el proceso democrático y la segunda corresponde a la capacidad de una sociedad de instituir individuos autónomos que sean capaces de utilizar esas reglas en una perspectiva lúcida y coherente, pero en el ejercicio de la autonomía. El punto medular de la diferenciación es que la heteronomía socialmente instituida tiende a subordinar el régimen democrático a sus procedimientos, lo cual implica elevar el aspecto procesal al rango de “semidios”, es decir, el procedimiento termina sustituyendo, por sublimación, a la discusión lúcida de los asuntos políticos. A este respecto, señala el autor que la visión procedimental de la democracia implica que;

“...en un régimen democrático, sólo importa la «forma» o el «procedimiento» según los cuales estas decisiones son tomadas- o bien que estas formas o procedimientos por sí solos caracterizan un régimen como democrático. (...) O bien, los individuos que deben aplicar los procedimientos –votar, legislar, ejecutar leyes, gobernar- fueron educados de manera crítica. En ese caso, el espíritu crítico tiene que ser valorizado, como tal, por la institución de la sociedad – y la caja de Pandora del cuestionamiento de las instituciones existentes se abre, la democracia vuelve a ser movimiento de auto-institución de la sociedad-, es decir, un nuevo tipo de régimen en el sentido pleno del término”. (Ibid: 280-282)

La importancia de este punto de vista teórico, para los efectos del presente ensayo, se relaciona con el hecho de que nos interesa proponer la hipótesis⁽²⁾ de que el proceso parlamentario en nuestro país, según la lectura de la legislatura objeto de análisis, tiende hacia un reglamentismo formalista que fomenta una sublimación procedimental de la democracia en diversas formas, lo cual, a la postre se traduce en una incapacidad sustantiva del parlamento para tomar decisiones de importancia. Se genera así una clausura de sentido (discusión lúcida) parlamentaria, sea por sumisión “técnica” o pseudointelectual; sea por manipulación político-procedimental.

² En efecto, no podríamos ir más allá de proponer una hipótesis. Nuestro interés consiste en señalar líneas de investigación futuras, sobre la base de una teoría política particular.

Sobre la base de esta lectura crítica, trataremos de valorar la gestión parlamentaria de la legislatura 2005-2006.

2. PRODUCCIÓN LEGISLATIVA: ¿DECISIONES PROCEDIMENTALES?

Para el análisis de la producción legislativa, es necesario considerar dos aristas fundamentales en el proceso parlamentario: la producción de leyes y proyectos en general y el trámite a algunos asuntos particulares que son de especial relevancia.

2.1. Producción de leyes y proyectos⁽³⁾

El tema de la medición de la producción legislativa es muy polémico, porque debe contemplarse desde varias aristas. Por un lado, debe analizarse la producción de leyes y de proyectos⁽⁴⁾ de manera diferenciada y luego, por otro lado, debe examinarse la relación entre la cantidad y la calidad de dicha producción.

Cuadro 2.1.1 Aprobación de leyes en el Parlamento costarricense durante cuatrienio constitucional (por proponentes institucionales). Mayo 2002- Abril 2006

PROPONENTES	I Legislatura		II Legislatura		III Legislatura		IV Legislatura		TOTAL	
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
I. PODER EJECUTIVO	29	38.7%	18	29.0%	8	26.7%	12	17.9%	67	28.6%
II. PODER LEGISLATIVO	46	61.3%	44	71.0%	22	73.3%	55	82.1%	167	71.4%
Partido Unidad Social Cristiana	24	32.0%	23	37.1%	6	20.0%	19	28.4%	72	30.8%
Partido Liberación Nacional	5	6.7%	1	1.6%	2	6.7%	8	11.9%	16	6.8%
Partido Acción Laborista (PALA)	1	1.3%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	1	0.4%
Partido Fuerza Democrática	1	1.3%	1	1.6%	0	0.0%	0	0.0%	2	0.9%
Partido Acción Ciudadana	1	1.3%	0	0.0%	1	3.3%	4	6.0%	6	2.6%
Varios Partidos Políticos	14	18.7%	16	25.8%	12	40.0%	17	25.4%	59	25.2%
Partido Movimiento Libertario	0	0.0%	1	1.6%	1	3.3%	0	0.0%	2	0.9%
Partido Bloque Patriótico	0	0.0%	1	1.6%	0	0.0%	2	3.0%	3	1.3%
Partido Renovación Costarricense	0	0.0%	1	1.6%	0	0.0%	0	0.0%	1	0.4%
Partido Auténtico Herediano	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	1	1.5%	1	0.4%
Partido Patria Primero	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	1	1.5%	1	0.4%
Independiente	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	3	4.5%	3	1.3%
TOTALES	75	100.0%	62	100.0%	30	100.0%	67	100.0%	234	100.0%
TOTALES RELATIVOS	32.1%		26.5%		12.8%		28.6%		100.0%	

Fuente: Elaboración con base en Asamblea Legislativa (2006a: 6-8).

En el cuadro no. 2.1.1, hemos resumido alguna información relevante en materia de producción legislativa, considerando la fuente proponente de las

³ Para el análisis desarrollado en este capítulo, se tomaron como base las investigaciones realizadas por el Departamento de Servicios Parlamentarios y el Centro de información Estadística de la Biblioteca de la Asamblea Legislativa, cuyos datos se presentan en los anexos del 1 al 4. Existen algunas discrepancias en los datos, según la fuente, empero, no son tan relevantes como para falsear la información.

⁴ Naturalmente, el análisis de la legislación aprobada es más relevante que la presentada como proyectos de ley, en el tanto reflejan tácitamente la capacidad real del Parlamento para producir legislación. (véanse anexos 1 al 4)

leyes aprobadas. Durante el período constitucional 2002-2006, se aprobaron un total de 234 leyes, de las cuales el 28,6% fueron presentadas por el Ejecutivo y el 71,4% por el legislativo. Esto confronta el concepto señalado anteriormente (véase supra, pag. 3), en cuanto a que los parlamentos pierden importancia frente a los ejecutivos, empero debe tenerse precaución, pues muchos de los proyectos del gobierno se presentan por medio de legisladores de la bancada oficialista que, como se ve, presentó el 30,8% de las leyes aprobadas⁽⁵⁾.

Ello contrasta notablemente con la capacidad de los demás partidos en aprobar legislación, pues como se ve, salvo el PLN que presentó un modesto 6,8% de la normativa, el resto de los partidos no logran superar el muy lábil 2,6% que ostenta el PAC. Esto sugiere respuestas sobre quién ha gobernado el país en los últimos dos lustros, sobre todo si se considera que el otro rubro de relevancia, un 25%, corresponde a iniciativas presentadas por varios partidos. Desde el punto de vista histórico, es importante señalar que la producción en cantidad descendió prácticamente en un 50% respecto del período constitucional precedente, pues en ese cuatrienio se aprobaron 477 leyes (Asamblea Legislativa, 2006e).

Cuadro 2.1.2 Aprobación de leyes en el Parlamento costarricense durante cuatrienio constitucional (por categorías). Mayo 2002- Abril 2006

CATEGORÍAS	I Legislatura		II Legislatura		III Legislatura		IV Legislatura		TOTAL	
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
I. POR ÓRGANO	75	100,0%	62	100,0%	30	100,0%	67	100,0%	234	100,0%
PLENARIO	61	81,3%	39	62,9%	13	43,3%	62	92,5%	175	74,8%
COMISIÓN PLENA I	7	9,3%	9	14,5%	3	10,0%	1	1,5%	20	8,5%
COMISIÓN PLENA II	3	4,0%	6	9,7%	8	26,7%	1	1,5%	18	7,7%
COMISIÓN PLENA III	4	5,3%	8	12,9%	6	20,0%	3	4,5%	21	9,0%
II. POR ÁREA	75	100,0%	62	100,0%	30	100,0%	67	100,0%	234	100,0%
GOBIENRO Y ADMINISTRACION	38	50,7%	40	64,5%	10	33,3%	41	61,2%	129	55,1%
ECONÓMICA	13	17,3%	7	11,3%	7	23,3%	16	23,9%	43	18,4%
SOCIAL	8	10,7%	8	12,9%	7	23,3%	7	10,4%	30	12,8%
RELACIONES INTERNACIONALES	15	20,0%	7	11,3%	3	10,0%	2	3,0%	27	11,5%
AMBIENTAL	1	1,3%	0	0,0%	3	10,0%	1	1,5%	5	2,1%
II. POR TIPO DE LEY	75	100,0%	62	100,0%	30	100,0%	67	100,0%	234	100,0%
NUEVAS	44	58,7%	40	64,5%	13	43,3%	51	76,1%	148	63,2%
REFORMAS A OTRAS LEYES	16	21,3%	15	24,2%	13	43,3%	14	20,9%	58	24,8%
CONVENIOS	15	20,0%	7	11,3%	3	10,0%	2	3,0%	27	11,5%
DEOGACIONES	0	0,0%	0	0,0%	1	3,3%	0	0,0%	1	0,4%

Fuente: Elaboración propia con base en Asamblea Legislativa (2006a: 10-13).

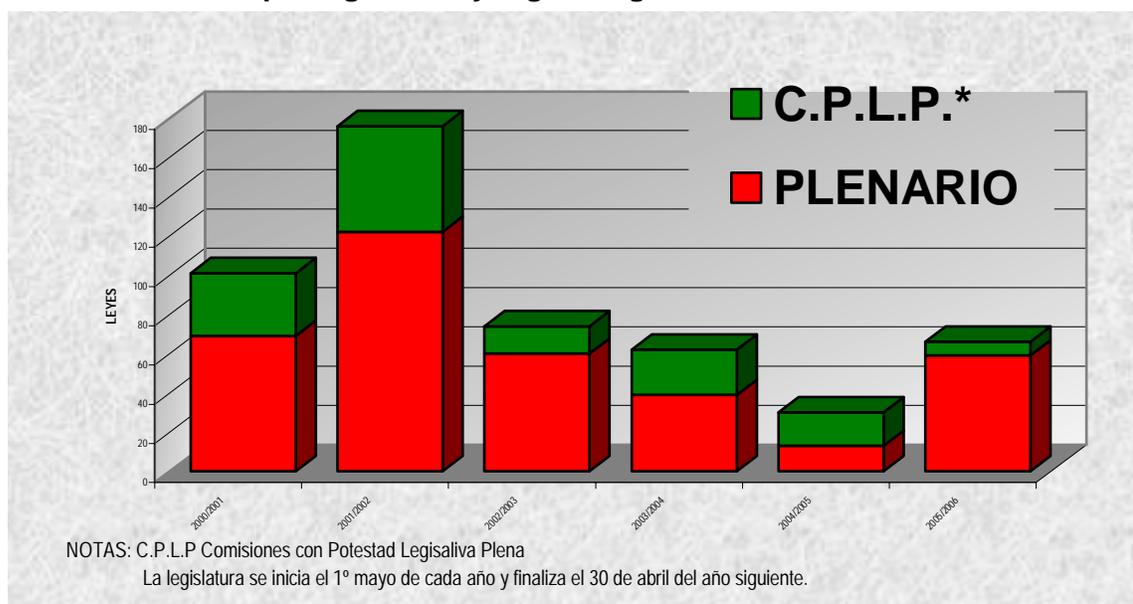
El análisis comparado entre legislaturas revela que, a pesar de que la IV legislatura coincide con el período electoral, no hay evidencia sobre una reducción de la productividad, puesto que más bien fue el año más productivo (28,6%), después del primero (32,1%) y más aún, en la relación Legislativo-Ejecutivo, el parlamento

⁵ No debe obviarse que muchas leyes aprobadas se presentaron en períodos anteriores, lo cual se explica, entre otras cosas, por la larga letanía tramitológica por la que transitan los expedientes.

alcanzó la más alta productividad relativa, con un 82,1%, contra el 61,3% de la primera legislatura. Que la caída productiva ocurriera en el tercer año, con un 12,8% del total (la mitad del primer año), a pesar de los fuegos electorales del cierre, señala posibles hipótesis sobre el funcionamiento sistema electoral frente al proceso legislativo y si se considera que aquel se ha diversificado notablemente, una respuesta tentativa es que ante una oferta electoral mayor, se produce un incremento productivo legislativo, como mecanismo de “venta política” frente al mercado electoral.

El análisis de la producción parlamentaria por categorías, tal y como se observa en el cuadro no. 2,1,2, también revela algunos elementos importantes. En primer término, está claro que sigue siendo el Plenario, en detrimento de las Comisiones Plenas, el que lleva la batuta en ese nivel, pues el 74,8% de las leyes se aprobaron ahí. Comparativamente, la inercia de las Plenas -que se crearon para drenar la sobrecarga funcional del Plenario- queda demostrada, pues en la última legislatura la relación se agudiza: las tres comisiones sólo aprobaron 5 proyectos del total (67), apenas un 7,5%. Esta circunstancia se aprecia también, cuando se analizan las últimas seis legislaturas, tal y como se observa en el gráfico 2.1.1, pues es evidente que las indicadas comisiones ceden espacio frente al Plenario.

Gráfico 2.1.1 Aprobación de leyes en el Parlamento costarricense por legislatura y órgano legislativo. 2000-2006



Fuente: Centro de Información Estadística (Asamblea Legislativa, 2006e).

Curiosamente, sólo en la III legislatura las Plenas generaron, de manera combinada, más leyes que el Plenario, por cierto en el año más improductivo. En la última legislatura, los 5 proyectos aprobados en estas instancias, 4 se aprobaron entre mayo y agosto, y 1 en setiembre, lo cual deja entrever su parálisis en el período electoral. Cuatro expedientes fueron reformas a otras leyes, en temas como

aduanas, seguridad escolar, transporte de personas (taxis) y vivienda, y únicamente la ley 8460, “ejecución de las sanciones penales juveniles”, establece un desarrollo jurídico más profundo, al mejorar las posibilidades de las personas jóvenes que delinquen para purgar las penas en una visión más integral y oportuna.

Por área de interés, la mayoría de las leyes se relacionan con gobierno y administración, el 55,1%, lo cual sugiere una legislación muy orientada a modificar y ajustar el funcionamiento del Estado. La tendencia se mantuvo durante la última legislatura, ya que el 61,2% de los asuntos corresponden a esta área, seguido por la materia económica, social (34,3% combinado) y en último término lo internacional y ambiental.

Cuadro 2.1.3 Aprobación de leyes en el Parlamento costarricense durante IV legislatura (por categorías cualitativas). Mayo 2005- Abril 2006

CATEGORÍAS CUALITATIVAS	I Ordinario	I Extraord.	II Ordinario	II Extraord.	TOTAL	
					Absoluto	Relativo
Reformas y adiciones a leyes existentes, que buscan actualizar y mejorar lo ya establecido	3	2	4	7	16	23.9%
Condonación de deudas y exoneración de cargas impositivas	2	0	1	2	5	7.5%
Convenios internacionales y tratados de libre comercio	1	1	1	0	3	4.5%
Autorizaciones varias relativas a bienes inmuebles	0	0	21	8	29	43.3%
Leyes sustantivas que implican la creación de nuevos marcos legales sobre temas diversos	0	1	3	5	9	13.4%
Declaratorias	0	0	1	2	3	4.5%
Presupuesto nacional y modificaciones	1	0	1	0	2	3.0%
TOTALES	7	4	32	24	67	100.0%

Fuente: Elaboración propia con base en Asamblea Legislativa (2006a: 38-47)

Finalmente, por categorías cualitativas las leyes aprobadas muestran algunas tendencias interesantes: el 62% fueron leyes “nuevas”, un 24,8% reformas a otras leyes, 11,5% convenios y 0,4% derogaciones, circunstancia que se replica en la última legislatura, en porcentajes similares. Estos datos⁽⁶⁾, de primera entrada, podrían hacernos suponer que la Asamblea tiene una producción de leyes muy autónoma y, en ese tanto, presumiblemente muy sustantiva. Sin embargo, un análisis cualitativo más detallado revela una perspectiva menos halagüeña de la situación, tal y como se aprecia en el cuadro no. 2.1.3, en cual elucidamos 7 categorías de proyectos a partir de un análisis del contenido básico de cada uno, durante la IV legislatura.

Con ese análisis, “reformas a otras leyes” sí se acerca al porcentaje del cuadro precedente, pero leyes sustantivas, como creación de nuevas leyes, se aleja notablemente, pues sólo un discreto 13,4% concuerda con esta categoría. Aquí un 43,3% representa la proporción más importante, a saber autorizaciones relativas a inmuebles (donaciones, segregaciones, etc.), lo cual es un trámite de carácter muy administrativo o procedimental. Finalmente, otras categorías no superan el 8%, como

⁶ Según la valoración del Depto. de Servicios Parlamentarios.

los convenios y tratados, las declaratorias, los presupuestos y las condonaciones y exoneraciones. De esa manera, las “leyes nuevas” (que en sentido estricto lo son), no relucen tanto como se podría suponer (7).

Algunas tendencias muy sugestivas arrojan estos datos. El rubro más significativo, “autorizaciones”, contrario a la tendencia más general, se gestó en su totalidad en las sesiones de cierre (entre setiembre 2005 y abril 2006), lo cual indica que hubo mucha diligencia “administrativa” en el contexto del “ruido electoral”. Las leyes sustantivas, 9 en total, corrieron una suerte similar, pues 8 se aprobaron durante ese mismo período y los temas sobre los que versaron fueron muy importantes: Documentos y firmas digitales (8454), ejecución de sanciones penales juveniles (8460), migración y extranjería (8487), emergencias y prevención del riesgo (8488), iniciativa popular (8491), referéndum (8492), salud animal (8495), mercado secundario de hipotecas (8507) y el Código Procesal Contencioso Administrativo (15,134 –aún no publicado).

Cuadro 2.1.4 Consultas de constitucionalidad y aprobación de leyes en el Parlamento costarricense. 2005-2006

Categorías	2005		2006(1)		Totales	
	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo
Proyectos en la Asamblea Legislativa (2)	32	74.4%	11	25.6%	43	100.0%
Consultas resueltas por Sala IV	17	73.9%	6	26.1%	23	100.0%
Razón Proyectos/Consultas	53.13%		54.55%		53.49%	

1/ Datos a mayo del 2006

2/ Proyectos importantes, excluyendo autorizaciones, segregaciones, etc.

Fuente: La República (14/5/06: Pág.: 5)

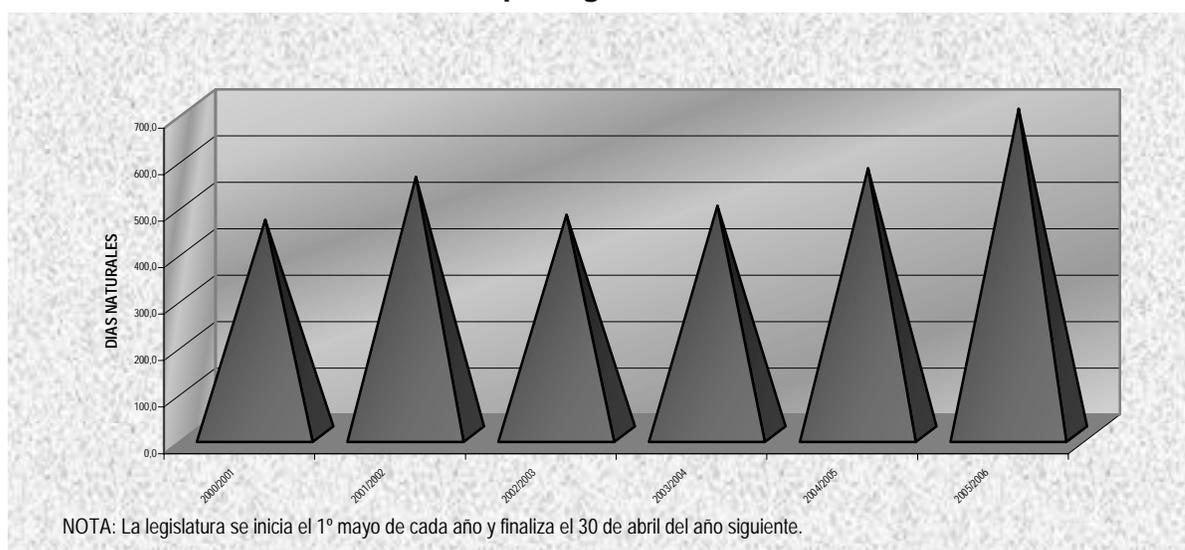
Resulta particularmente interesante, que las leyes relevantes que se han detectado, muestran otra característica que apunta hacia una redefinición sustantiva del sistema político costarricense: el parlamento parece estar legislando con el permiso de la Sala Constitucional. Como se aprecia en el cuadro no. 2.1.4, durante la IV legislatura, en promedio, un 53% de los proyectos sustantivos aprobados por la Asamblea requirieron de la bendición de la Sala Constitucional para su aprobación final. Son varias las cuestiones de fondo en juego (8), desde la utilización del procedimiento para retrasar la aprobación de un proyecto, hasta la resolución de un desacuerdo estrictamente político en un espacio no parlamentario (procedimental); sin embargo, lo más importante es que en nuestra democracia parlamentaria, ni siquiera los asuntos más relevantes que son de conocimiento de la Asamblea Legislativa, parecen tener su certificado de nacimiento garantizado.

⁷ Nuestro análisis se acerca, en cambio, al punto de vista del Centro de Información Estadística (véase anexo no. 3).

⁸ Véase reportaje periodístico de comentario (cuadro 2.2.4). La diferencia entre los proyectos sustantivos planteados por la fuente y nosotros (cuadro 2.2.3), se debe a divergencias de criterio.

El análisis de productividad legislativa planteado, apunta al tema de la eficacia en la legislación y no al tema del trabajo que se realiza en el Parlamento. Usualmente, este asunto se confunde, lo cual redundaría en un mito muy peligroso, a saber, que en el congreso de la República no se trabaja. Esto se aleja de la realidad, pues ciertamente, el trabajo de los expedientes legislativos es muy arduo y requiere de mucho tiempo que se distribuye entre los trabajos técnicos, el análisis de consultas, audiencias e informes y el trabajo de subcomisiones, etc. Como se aprecia en el gráfico 2.1.2, durante el período 2000-2006, los expedientes duraron entre 400 y 500 días de tramitación, salvo la legislatura de estudio, que rondó los 650 días. Esta duración se explica naturalmente por la compleja tramitología por la que transita cada expediente, pero también por la gran cantidad de trabajo que usualmente genera cada uno.

Gráfico 2.1.2 Duración promedio de leyes aprobadas en el Parlamento costarricense por legislatura. 2000-2006



Fuente: Centro de Información Estadística (Asamblea Legislativa, 2006e).

Por último es importante señalar que los muchos días que requiere cada expediente, se traducen en el hecho de que la mayor parte de las leyes aprobadas en cada legislatura, corresponde a proyectos de ley presentados en períodos precedentes, tal y como se aprecia en el gráfico 2.1.3.

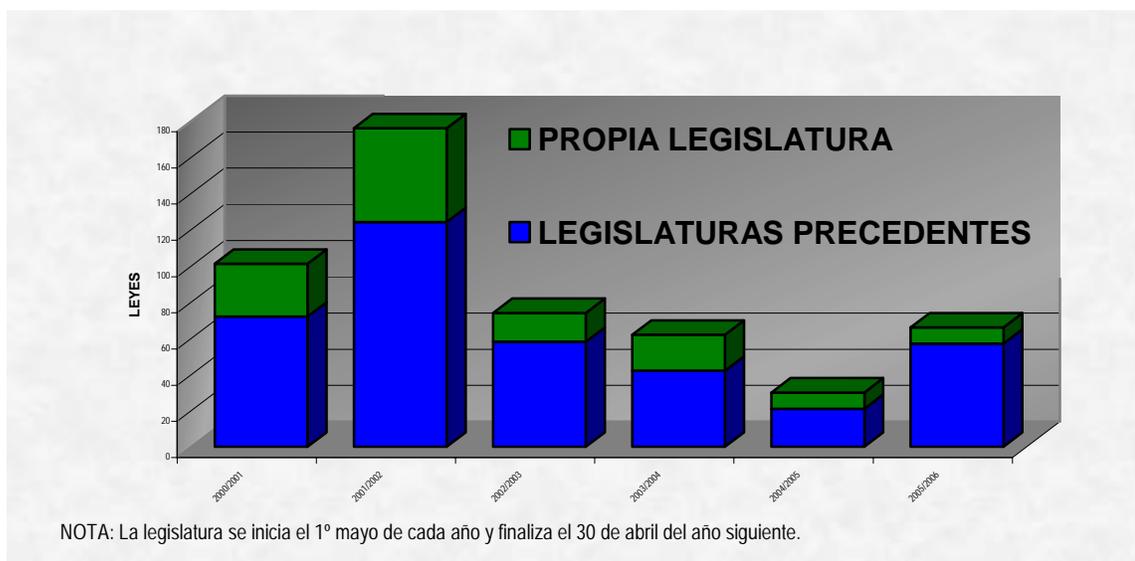
En materia de proyectos de ley, durante el período constitucional considerado, la Asamblea Legislativa recibió un total de 1489 expedientes ⁽⁹⁾, una cifra muy alta, que contrasta con las 234 leyes aprobadas, lo que significa que matemáticamente, por cada 100 proyectos presentados, se aprobaron 15.7 leyes ⁽¹⁰⁾. Durante la última

⁹ Para el análisis cuantitativo de los proyectos, se utiliza la información aportada por el Centro de Información Estadística de la Biblioteca de la Asamblea Legislativa (véase anexo no. 3)

¹⁰ Este dato lo podemos denominar "razón de efectividad legislativa", es decir, un 15.7% (leyes/proyectos)

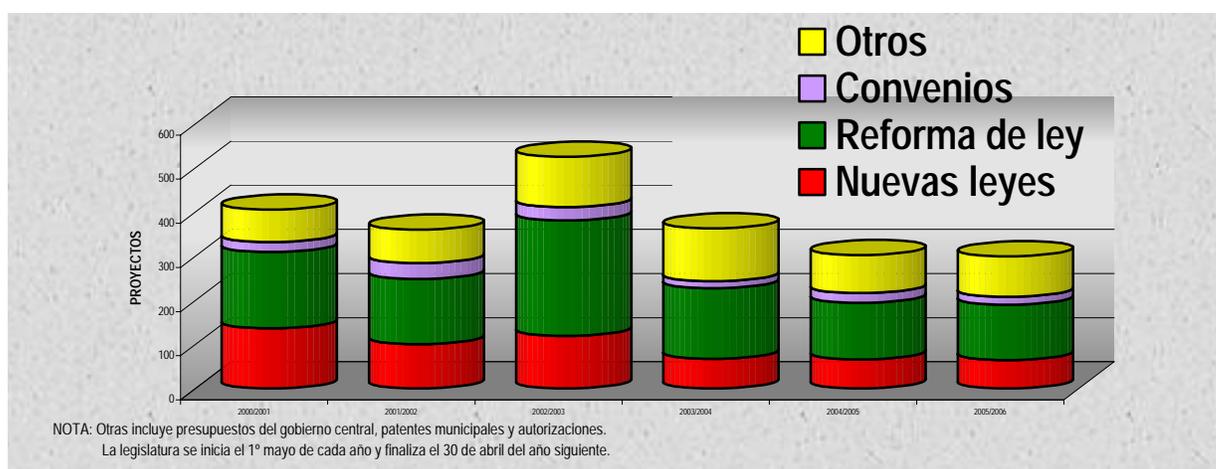
legislatura, se presentaron 299 del total de expedientes, es decir, un 20%; lo que significa que la producción proporcional del proyectos no descendió sustantivamente en la legislatura electoral.

Gráfico 2.1.3 Leyes aprobadas en el Parlamento costarricense según legislatura de ingreso. 2000-2006



Fuente: Centro de Información Estadística (Asamblea Legislativa, 2006e).

Gráfico 2.1.4 Proyectos de ley presentados por legislatura en el Parlamento costarricense según tipo. 2000-2006



Fuente: Centro de Información Estadística (Asamblea Legislativa, 2006f)

En el gráfico 2.1.4., se recoge la información básica sobre los proyectos presentados ante la Asamblea Legislativa en las últimas 6 legislaturas. Como se

aprecia, la proporción temática de los proyectos guardan una relación similar durante las cuatro legislaturas, a la vez que se observa una tendencia decreciente a lo largo del período constitucional, en cuanto a la cantidad de proyectos presentados. Reformas a otras leyes, fue el rubro más significativo en términos relativos (45,3%), seguido de nuevas leyes (21.2%), otros (incluye autorizaciones) y convenios (33.5%).

Cuadro 2.1.5 Proyectos de ley presentados ante al Parlamento costarricense, por proponentes. 1994-2006

LEGIS-LATURA	PODER LEGISLATIVO										
	TOTAL	PODER EJECUTIVO	Total Legislativo	P.L.N.	P.U.S.C.	PUSC+PLN	Emergentes	PUSC+Emergente	PLN+Emergente	PLN+PUSC+Emergente	Comisión Especial
1994/1995	306	40	266	91	77	11	51	1	-	35	-
1995/1996	358	74	284	116	89	19	26	2	6	25	1
1996/1997	297	60	237	105	70	15	27	1	3	16	-
1997/1998	265	56	209	79	65	15	32	1	6	11	-
1998/1999	396	80	316	66	114	14	94	2	1	25	-
1999/2000	419	80	339	65	136	30	63	2	5	38	-
2000/2001	405	63	342	79	148	21	69	4	-	21	-
2001/2002	360	80	280	89	86	22	52	6	2	23	-
2002/2003	525	58	467	102	135	14	118	10	9	79	-
2003/2004	363	45	318	67	71	8	85	7	16	64	-
2004/2005	302	58	244	22	75	10	81	3	10	43	-
2005/2006	299	49	250	35	61	11	81	15	3	44	-

Fuente: Centro de Información Estadística (Asamblea Legislativa, 2006f)

En el cuadro 2.1.5, se recoge la tendencia histórica de presentación de proyectos desde 1994, por proponente. Como se ve, esta tendencia es similar, en cuanto a la cantidad de proyectos presentados por período y en los tres períodos constitucionales analizados, la última legislatura representó la parte más baja de la cosecha (1998, 2002 y 2006). En cuanto a la relación entre Ejecutivo y Legislativo, como proponentes, las proporciones son también semejantes, por lo que la iniciativa de las leyes parece recaer nuevamente en el parlamento. Sin embargo, la importancia de la fracción oficialista en cada caso se mantiene, por lo que es muy probable que lo que se detectó en esta materia en relación con las leyes, también aplica para el caso de los proyectos (véase supra, pags. 6 y 7). No obstante, está claro que en la Asamblea Legislativa, los partidos tradicionales son los que tiene una mayor producción de proyectos.

El trámite de expedientes durante la última legislatura, en términos de dictámenes aprobados e informes de mociones (vía artículo 137), fue de 800 iniciativas, por lo que de cada 100 proyectos presentados, 54 iniciativas fueron dictaminadas. La relación entre proyectos y leyes, por diputado, arroja cifras similares (Asamblea Legislativa, 2006a: 14). El diputado libertario Malavassi fue el que más iniciativas

presentó, un total de 143, pero sólo aprobó 5, lo que significa una razón de efectividad del 11,6%. Los diputados rojazules Mario Redondo, Miguel Huevo y German Rojas fueron los que obtuvieron razones de efectividad más altas, con un 15,9%, 16,8% y un 17.6%, respectivamente, cada uno. Naturalmente, el cómputo de estos datos también reflejan los proyectos de ley firmados mancomunadamente por varios diputados, lo que impide ver, a ciencia cierta, la efectividad real de cada legislador. (Ibid: 80-81)

2.2. Reformas electorales: inercia democrática

El interés específico en materia de legislación electoral, deviene de la relación entre la coyuntura y la temática. Durante el período constitucional, se discutieron varias iniciativas en la materia, por lo que es relevante determinar en la “legislatura electoral”, el destino de esas discusiones. Las reformas electorales comprenden un amplio campo de discusión legislativa, que va desde la reforma al régimen político (parlamentarismo, presidencialismo, reformas municipales, etc.), formas de democracia directa (referéndum, plebiscito, etc.), hasta los aspectos representación política y procedimientos electorales.

Como ha sido la tónica, nuestro país no se aprovisionó de reformas electorales durante la IV legislatura parlamentaria⁽¹¹⁾. Naturalmente, en este período las leyes 8492 (Referéndum) y 8495 (iniciativa popular) constituyen una importante contribución a la modificación del régimen político costarricense, en beneficio de los institutos de democracia directa, pero la decisión tuvo un carácter derivado de la reforma constitucional que en mayo del 2002 los había creado y que ordenaba su operacionalización en un plazo de un año, vía leyes ordinarias, así como de la ordenanza de la Sala Constitucional de aprobarlos a más tardar el día 17 de noviembre del 2005 y la resolución respectiva del Presidente de la Asamblea, en la sesión 062 del Plenario, del 1 de setiembre de ese año, para acicatear el procedimiento. (Asamblea Legislativa, 2005d: 290-293).

Cuadro 2.2.1 Proyectos de ley de reformas electorales tramitados en el parlamento costarricense. Mayo del 2005- mayo del 2006

Órgano asignado	Nº exp. por órgano
Plenario	6
Comisión 15.434	3
Comisión 15.002	2
Gobierno y Administración	1
Total de expedientes	12

Fuente: Elaboración propia, (Anexo no. 6)

¹¹ Las comisiones especiales de reformas electorales han funcionado desde hace más de tres lustros, sin que haya generado muchos resultados.

En materia de reformas electorales, como se aprecia en el cuadro 2.2.1, durante la cuarta legislatura se presentaron un total de 12 proyectos⁽¹²⁾, 6 de los cuales esperan comisión para su trámite, uno está en Gobierno y Administración y 5 en las dos comisiones especiales que atienden la materia, la de Financiamiento de Partidos Políticos (15002) y la Ley de Partidos Políticos (15434). Mientras las doce iniciativas versan sobre temas puntuales de reforma parcial al procedimiento electoral, fueron los expedientes 14268 (Código Electoral), 15796 (Financiamiento de los Partidos Políticos¹³) y 13862 (Ley de Partidos Políticos), los que se constituyeron en el centro de la discusión durante todo el período constitucional y la cuarta legislatura.

**Tabla 2.2.2 Principales innovaciones del Código Electoral
Proyecto de Ley 14,268 (Dictamen afirmativo de mayoría – Abril del 2005)**

Innovación	Concepto
1. Voto preferencial	Permite al elector escoger, entre la lista del partido de su preferencia, hasta dos candidatos un hombre y una mujer para los cargos de diputado, regidor y concejal de distrito, de modo que para la adjudicación de esos puestos se rompe el tradicional sistema de elección por lista bloqueada, dado que ésta se reordenará de acuerdo con los votos preferentes obtenidos por cada candidato.
2. Grupos independientes	Permite a los ciudadanos organizarse en grupos independientes para participar en las elecciones a nivel municipal, rompiendo, de esa manera, el monopolio de los partidos políticos.
3. Simplificación de requisitos	Para facilitar la formación y el funcionamiento de partidos políticos, como instrumentos imprescindibles que son de nuestra democracia, se elimina la obligación de celebrar asambleas de distrito, tanto para la inscripción como para la estructura mínima de los partidos. En sustitución de ello, las asambleas de cantón deberán promover la más amplia participación de los afiliados y simpatizantes de los diferentes distritos que integran cada cantón.
4. Contribución estatal	En primer término, se reduce a un cero coma diez por ciento (0,10%) del producto interno bruto del año tras anterior a las elecciones, el aporte estatal a los partidos con derecho a ella. Se desarrolla el concepto de deuda adelantada. Es requisito para recibir la contribución estatal, contar con auditorias internas de carácter permanente
5. Aporte privados	Se establece la prohibición de que candidatos y precandidatos reciban directamente financiamiento privado. Se obliga a los partidos a que publiquen la lista de contribuyentes y sus respectivos aportes, sancionándose su incumplimiento. Se establece un tope de contribución para las personas físicas nacionales y se pena con un diez por ciento (10%) de la contribución estatal que le correspondiere al partido que contravenga cualquier disposición relativa a las donaciones, contribuciones o aportes privados. Se faculta al Tribunal a ordenar auditorajes sobre las finanzas de los

¹² Los expedientes fueron los siguientes: 15933, 15989, 16000, 16033, 16037, 16043, 16049, 16099, 16105, 16106, 16148 y 16160 (véase anexo 5).

¹³ Véase supra 3.2

	partidos, a fin de constatar el cumplimiento de la normativa en esta materia.
6. Participación femenina	Se mantiene el cuarenta por ciento (40%) de participación mínima de la mujer en las estructuras partidarias y en las delegaciones a sus asambleas. En lo que respecta a las nóminas que se presenten para las elecciones nacionales o locales, se garantiza la paridad de género, debiendo figurar en forma alternativa hombres y mujeres.
7. Garantías	Se establece expresamente el instituto del recurso de amparo electoral, como garantía de los derechos políticos frente a los partidos. Se prevé también la acción de nulidad, como mecanismo de impugnación de aquellos actos de las autoridades partidarias, relativas a los procesos internos para la designación de los integrantes de sus órganos, delegados a las asambleas y candidatos a puestos de elección popular.

Fuente: Elaboración propia con base en expediente 14,268, (Anexo no. 5).

La última de estas iniciativas, presentada en 1999, que pretendía regular el funcionamiento, estructura y patrimonio de los partidos políticos, recibió dictamen unánime negativo en marzo del 2004, con el fin de acoger el nuevo Código Electoral (14268) como base de discusión, el cual había sido presentado en febrero 2001. Para abril del 2005, se aprobó dictamen afirmativo de mayoría y se inició la discusión de mociones 137 y cuyas principales innovaciones se recogen en la tabla 2.2.2. Sin embargo, la Asamblea Legislativa, al calor de los tradicionales fuegos electorales, no gestó una discusión que finiquitara el expediente y ya en el nuevo período constitucional, el 16 de mayo del 2006, se remitió el proyecto a una nueva comisión especial, conjuntamente con el 15,796 (reformas parciales) para ser redictaminado en un plazo de 12 meses, a la vez que se habilitó para conocer otros proyectos en la materia, hasta el año 2010. Nuevamente, la reformas electorales, ayunas de voluntad política, quedaban entrampadas en el intrincado laberinto procedimental del parlamento.

2.3. DR-CAFTA: un debate parlamentario no iniciado

Evidentemente, la negociación y discusión del TLC entre Centroamérica, EEUU y República Dominicana⁽¹⁴⁾, junto al plan fiscal, son los dos grandes temas de agenda de la política nacional durante el cuatrienio. Mientras el plan fiscal se discutió parlamentariamente durante los cuatro años, el TLC ha vivido una postergación notable: una verdadera discusión que nunca se celebró.

Luego de más de un año de consultas y negociaciones formales entre los países involucrados, el 28 de mayo de 2004 EEUU y Centroamérica firman el tratado, y República Dominicana se adhiere en Agosto. Mientras el gigante del norte lo ratificó el 25 de julio del 2005, para abril del año 2006 sólo Costa Rica no lo había ratificado (Antillón, 2005: 2). Por su parte, el expediente legislativo (16047) empezó a discutirse

¹⁴ DR-CAFTA por sus siglas en inglés. Por economía procesal, seguiremos usando este acrónimo.

hasta octubre del 2005, 17 meses después, casi al cierre del período parlamentario ⁽¹⁵⁾.

La Comisión Especial Permanente de Relaciones Internacionales celebró apenas 11 sesiones para abordar la temática, empezando el 6 de diciembre del 2005 la primera (acta no. 10) y cerrando el 19 de abril del 2006 (acta 21) con la última, período en el que apenas se pudieron recibir 4 audiencias que no pasan de ser puramente introductorias, a pesar de que la comisión planeaba, muy elásticamente, convocar audiencias a 32 organizaciones de todos los sectores –definido en la 2da. sesión- (Soto, 2006: 3-12).

Los conflictos políticos en relación con este trascendental tema, afloraron desde la primera sesión, pues algunos diputados increparon al Presidente de la Comisión, Rolando Laclé, en el sentido de que su bufete tenía nexos con empresas que requerían asesoramiento sobre el tema, cuestión que el legislador negó, en cuanto a que mientras presidiera la comisión, su bufete no daría esos asesoramientos (durante la coyuntura).

Durante la 2da. y 3ra. sesiones, la comisión recibe en audiencia a la Viceministra de Comercio Exterior, Doris Osterlof, quien además de comparecer en sustitución del ministro que se encontraba fuera del país, no demostró tener un dominio sistemático y pormenorizado del tema, circunstancia que le cuestionaron los legisladores, en algunos momentos de manera enojadiza, como se nota en la sentencia de la diputada Valerín: :

“Nuevamente Doña Doris, usted no sabe, usted no tiene los datos, ni de éstos, ni de la agenda, ni de los proyectos, ni de las instituciones. (...). Bueno, nuevamente nada Doña Doris, cero respuesta, por supuesto que usted ha mentado, claro que sí ha mentado” (Asamblea Legislativa, 2006d: 20 y 28”).

Por este desaguado, la Comisión decidió programar audiencias con los exfuncionarios que en su momento habían negociado el TLC, Anabelle González y Alberto Trejos (no hubo tiempo de recibirlos, desde luego). No obstante, en las sesiones finales, el Ministro Manuel González fue recibido en audiencia durante 3 sesiones en las que se desarrolló una discusión muy amplia, en las que el funcionario demostró un conocimiento más exhaustivo del tema. En la penúltima sesión, el 5 de abril, se recibió al expresidente Carazo, el cual se opuso vehementemente al tratado, como es su tónica.

En materia de audiencias, es fundamental destacar que en la sesión del 18 de diciembre, antes del receso de fin de año, se recibió en comparecencia una delegación de 6 congresistas norteamericanos para conversar sobre el tema. En esta sesión, desde el punto de vista de estos representantes, quedaron en claro dos cosas: que la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CBI) tenía sus días contados con el TLC (hasta el 2008) y que la posibilidad de una renegociación era muy difícil.

¹⁵ El proyecto se publicó hasta el 22 de noviembre de ese año, en el Alcance no. 44 del Diario Oficial La Gaceta no. 225.

La postergación de la discusión del tratado es más grave si se consideran los elementos relacionados con las dos agendas que le son inherentes. La “agenda de implementación” corresponde a aquellas medidas que el país debe seguir para implementar el tratado y cuyo contenido está definido por el mismo instrumento y “la agenda complementaria”, en cambio, corresponde a los golpes de timón en la política nacional, de base discrecional, en áreas como educación, infraestructura, PYMES, tramitologías y propiedad intelectual, entre otros, que buscan mejorar la competitividad del país y su desarrollo humano (Antillón, 2005: 90-91).

En la tabla no. 2.3.1 se describen las diversas iniciativas legislativas en cuanto a la agenda derivada. La mayoría de las iniciativas son de reciente presentación (2006) o no se han presentado y son pocas las que tienen algún recorrido como el Código Penal, la Ley de Protección de las Obtenciones Vegetales y la Ley de Modernización del ICE. Por la importancia del tema (punto neurálgico del debate nacional), ésta última iniciativa merece especial atención. La Comisión Mixta de Modernización del ICE (expediente no. 15166), la cual fue instalada el 31 de marzo del año 2003⁽¹⁶⁾, debía conocer los proyectos 15083 (presentado el 28/11/2002) y el 14669 (presentado el 18/4/2002), los cuales apuntaban a realizar una modificación integral a la ley orgánica del ICE (no. 449 de 1949).

La comisión inició funciones a partir del 1 de abril de ese año y trabajó hasta el 30 de noviembre del 2005, fecha de archivo, sin lograr dictaminar el expediente. Su trabajo se concentró en tramitar una gran cantidad de audiencias sobre muchos temas relativos al ICE y dictar un texto sustitutivo sobre la base de la fusión de los dos originales y los puntos de vista de la mayoría de los legisladores, el cual fue aprobado en la sesión del 30 de junio del 2004 (Asamblea Legislativa: 2004c).

Tabla 2.3.1
Derivación legislativa y estado procesal de las agendas del DR-CAFTA según el Gobierno. 2006 (Agenda de Implementación o Derivada)

PROYECTO	EXP.	TRÁMITE
A. Telecomunicaciones		
1. Ley de Fortalecimiento y Modernización del ICE.	15.0 83	<ul style="list-style-type: none"> • Poder Ejecutivo presentó texto sustitutivo el 20 de Octubre de 2005. • El Plenario no aprobó la moción presentada para prorrogar el plazo a la Comisión Mixta Especial. • Pendiente la decisión sobre a cuál comisión se le asignará el conocimiento de esta reforma.
2. Ley General de Telecomunicaciones	N.A.	<ul style="list-style-type: none"> • En proceso la elaboración del proyecto de ley. • El borrador final del proyecto, preparado por el Poder Ejecutivo, se encuentra en la etapa de consultas.
B. Seguros.		
3. Ley General de Seguros	N.A.	<ul style="list-style-type: none"> • En proceso la elaboración del proyecto de ley. • El borrador final del proyecto, preparado por el Poder Ejecutivo, se encuentra en la etapa de consultas.
C. Casas Extranjeras		
4. Reforma A LA aLey de Protección al Representante	16.1 16	<ul style="list-style-type: none"> • COMEX, en coordinación con la Cámara de Comercio Exterior y de Representantes de Casas Extranjeras (CRECEX), coordinó y consensuó el proyecto de ley.

¹⁶ Integrada por 11 legisladoras y 8 asesores externos de diferentes organizaciones de la sociedad civil y el mismo ICE.

de Casas Extranjeras, Ley No. 6209 del 09 de marzo de 1978 t Derogatoria del Inciso b) del Artículo 361 del Código de Comercio, Ley No. 3284 del 24 de abril de 1964.		<ul style="list-style-type: none"> • Firmado por el Ministro de Comercio Exterior y remitido al Ministerio de la Presidencia, para su tramitación ante la Asamblea Legislativa, mediante el oficio DM-0040-6, de fecha 20 de enero de 2006. • Presentado a la Asamblea Legislativa el 14 de febrero de 2006. • Publicado en La Gaceta No. 80 del 27 de abril de 2006. • Asignado a la Comisión de Asuntos Jurídicos.
D. Propiedad Intelectual. 5. Tratado de Budapest sobre el Reconocimiento Internacional del Depósito de Microorganismos a los fines del Procedimiento en materia de Patentes (1980)	16.1 23	<ul style="list-style-type: none"> • Firmado por el Ministro de Relaciones Exteriores y remitido al Ministerio de la Presidencia mediante oficio No. 026-06-OAT-PE del 01/02/2005, para su tramitación ante la Asamblea Legislativa. • Presentado a la Asamblea Legislativa el 6 de marzo de 2006. • Enviado a la Imprenta Nacional para su publicación.
6. Tratado sobre el Derecho de las Marcas (1994)	16.1 44	<ul style="list-style-type: none"> • Firmado por el Ministro de Relaciones Exteriores y remitido al Ministerio de la Presidencia mediante oficio No. 026-06-OAT-PE del 01/02/2005, para su tramitación ante la Asamblea Legislativa. • Presentado a la Asamblea Legislativa el 6 de marzo de 2006. • Enviado a la Imprenta Nacional para su publicación.
7. Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (1991) – UPOV	N.A.	<ul style="list-style-type: none"> • El envío de la UPOV a la Asamblea Legislativa depende de la aprobación previa de legislación nacional que sea conforme con UPOV.
8. Ley de Protección a las Obtenciones Vegetales.	13.6 40	<ul style="list-style-type: none"> • En discusión en la Comisión de Asuntos Agropecuarios. • Publicado en La Gaceta No. 154 del 10 de agosto de 1999.
9. Reforma de varios artículos de la Ley de Marcas y otros Signos Distintivos, Ley no. 7978 del 6 de enero de 2000 y de la Ley de Patentes de Patentes, Invención, Dibujos y Modelos Industriales y Modelos de Utilidad, Ley No. 6867 del 25 de abril de 1983.	16.1 18	<ul style="list-style-type: none"> • Firmado por el Ministro de Comercio Exterior y la Ministra de Justicia y Gracia. • Remitido por COMEX al Ministerio de la Presidencia, para su tramitación ante la Asamblea Legislativa, mediante el oficio DM- 0047-6, de fecha 20 de enero de 2006. • Presentado a la Asamblea Legislativa el 14 de febrero de 2006. • Enviado a la Imprenta Nacional para su publicación.
10. Reforma y adición de varios artículos de la Ley de Procedimientos de Observancia de los Derechos de Propiedad Intelectual, Ley No. 8039 del 12 de diciembre de 2000.	16.1 17	<ul style="list-style-type: none"> • Firmado por el Ministro de Comercio Exterior y la Ministra de Justicia y Gracia. Remitido por COMEX al Ministerio de la Presidencia, para su tramitación ante la Asamblea Legislativa, mediante el oficio DM-0046-6, de fecha 20 de enero de 2006. • Presentado a la Asamblea Legislativa el 14 de febrero de 2006. • Publicado en La Gaceta No 80 del 27 de abril de 2006. • Asignado a la Comisión de Asuntos Jurídicos.
E. Otras Reformas. 11. Código Penal	11.8 71	<ul style="list-style-type: none"> • Se aprovechará la tramitación de esta reforma al Código Penal, para incluir las mociones relacionadas con el establecimiento de sanciones monetarias a empresas vinculadas con los delitos de soborno y corrupción. • Se encuentra en su trámite de primer debate en el Plenario Legislativo. Pendiente el IV días de mociones 137. Las mociones requeridas ya fueron presentadas.

Fuente: Soto (2006: 13-17), con base en documento de COMEX.

Desde entonces y hasta el archivo de la comisión, el trabajo se orientó a gestionar audiencias y discutir algunas mociones, las cuales en su mayoría no se aprobaron. Lo cierto es que en la IV Legislatura, se celebraron 13 sesiones ordinarias (52-72), de las cuales se cancelaron 6 y una no tuvo quórum, y dos extraordinarias (75 y 76), la última de las cuales se celebró el 28 de julio, último día que la comisión tenía para dictaminar, cosa que no se logró. Con este desenlace, la modernización del ICE se mantuvo durmiendo el sueño de los justos en los laureles parlamentarios y aunque muchos son los factores que explican este hecho, lo cierto del caso es que ni el Ejecutivo, ni las fracciones del PUSC y PLN continuaron dando trámite al expediente. Sobre estas circunstancias, las últimas palabras de la Presidenta de la comisión ⁽¹⁷⁾, en la última sesión, expresaban su sentir con claridad;

“Vamos a tratar de aclarar un poquito la situación de la Comisión, antes de que nos vayamos. Hoy era el último día que teníamos para dictaminar, porque la prórroga no ha sido aprobada por Plenario. Sin embargo, la costumbre parlamentaria ha sido que, una vez presentada la solicitud de prórroga, las comisiones pueden seguir sesionando. En la convocatoria a sesiones extraordinarias del Poder Ejecutivo viene incluido el expediente de la Comisión, más no así el expediente que estamos estudiando, porque —probablemente— la impericia sigue campeando en Zapote. Entonces habrá que entender que es interés del Poder Ejecutivo que se conozca. Habrá que ver si el Plenario prorroga el plazo de la Comisión. Mientras el Plenario no prorrogue el plazo de la comisión, no voy a convocarla. No se puede convocar y me parece que tendremos que indicarle a la prensa quiénes han colaborado en esta Comisión, para que el trabajo se saque adelante y quiénes han boicoteado el trabajo. Lo de hoy ha sido un boicot del trabajo. Vamos, entonces, a cerrar con cinco diputados presentes: los dos diputados del Partido Acción Ciudadana —doña Ruth y don Rodrigo Alberto—, el diputado de Restauración Costarricense —don Carlos Avendaño Calvo—, la diputada del Partido ADN —Emilia María Rodríguez Arias— y con Gloria Valerín Rodríguez del Partido Unidad Social Cristiana. No vino el PLUSC”. (Asamblea Legislativa, 2005c: 12)

La inercia en cuanto a los otros proyectos es clara. En materia específicamente de telecomunicaciones, no hubo proyectos de relevancia, ni un proyecto de ley marco de telecomunicaciones, pues la premisa fue siempre que se aprobara la modernización del instituto, como preámbulo a la discusión de otros tópicos⁽¹⁸⁾. En cuanto al tema de seguros, se presentaron 2 proyectos en el 2002 y 2 en el 2003⁽¹⁹⁾, los cuales prácticamente no tuvieron movimiento desde el 2003 y vencieron en el

¹⁷ La Dip. Gloria Berlín, nominalmente del PUSC, pero abiertamente alejada de su fracción.

¹⁸ Relacionados con esta materia se presentaron 8 proyectos durante el período constitucional (2002-2006), incluyendo la ley de comentario. Durante el 2005, sólo el TLC tenía que ver con la temática.

¹⁹ En el 2002, los expedientes 14717 (rompimiento de monopolio de seguros) y 14896 (regulación del contrato de seguros); y en el 2003, el 15154 (ley reguladora de seguros) y 15170 (creación de Superintendencia de Seguros).

2006. Como se aprecia en la tabla de comentario, el gobierno tenía en el tintero sus propias iniciativas que nunca presentó.

Tabla 2.3.2 Derivación legislativa y estado procesal de las agendas del DR-CAFTA según el gobierno. 2006 (Agenda complementaria)

PROYECTO	EXP.	TRÁMITE
1. Ley de Aprobación del contrato de préstamo No. 7284-CR entre el Gobierno de CR y el BID (Equidad y Eficiencia de la Educación).	15.9 86	<ul style="list-style-type: none"> • Dictaminado afirmativamente por la Comisión de Asuntos Hacendarios el 8 de febrero de 2006. • Se encuentra en el orden del día del Plenario, en su trámite de primer debate. En espera del II Informe de Mociones 137.
2. Ley de Aprobación del contrato de préstamo No. 163/OC-CR entre el Gobierno de CR y el BID (inversiones productivas y competitividad)	15.9 87	<ul style="list-style-type: none"> • Dictaminado afirmativamente por la Comisión de Asuntos Hacendarios el 14 de Febrero de 2006. • Se encuentra en el orden del día del Plenario, en su trámite de primer debate. En espera del II Informe de Mociones 137.
3. Ley de Aprobación del Contrato de Préstamo No. 1734 entre el Gobierno de la República de CR y el BCIE (modernización aduanas)	15.9 88	<ul style="list-style-type: none"> • Dictaminado afirmativamente por la Comisión de Asuntos Hacendarios el 14 de febrero de 2006. • Se encuentra en el orden del día del Plenario, en su trámite de primer debate. En espera del II Informe de Mociones 137.
4. Ley para la Agricultura Orgánica.	16.0 28	<ul style="list-style-type: none"> • Se encuentra en el Plenario en su trámite de primer debate. En espera del IV Informe de Mociones 137.
5. Creación del Sistema de Banca de Desarrollo Agropecuario	15.7 95	<ul style="list-style-type: none"> • En discusión en la Comisión de Asuntos Agropecuarios.
6. Ley General del Servicio Nacional de Salud Animal.	15.1 48	<ul style="list-style-type: none"> • Aprobado por el Plenario, en su trámite de segundo debate, el 28 de marzo de 2005.
7. Ley de Reforma Procesal Laboral.	15.9 90	<ul style="list-style-type: none"> • Se encuentra en la Comisión de Asuntos Sociales. • Sen encuentra en la fase de audiencias y consultas.

Fuente: Soto (2006: 13-17), con base en documento de COMEX.

Finalmente, en materia de la agenda complementaria, como se observa en la tabla 2.3.2, tanto los tres préstamos como la ley para la agricultura orgánica, se encuentran en el Plenario para su primer debate y período de mociones artículo 137. Dos expedientes se encuentran en la comisión de sociales esperando trámite y sólo la Ley General de Servicio Nacional de Salud Animal, se aprobó en marzo del 2005.

3. CONTROL POLÍTICO

El análisis del control político constituye un aspecto crucial de la democracia parlamentaria. La discusión crítica, la denuncia y el análisis de los principales temas de la agenda política nacional, desde la función del control político legislativo, se expresa en la dinámica parlamentaria a través de diferentes frentes: intervenciones en Plenario y en comisiones, investigaciones puntuales de temas de interés de parte

de los diputados, conferencias de prensa y gestión de medios de comunicación colectiva y, naturalmente, el trabajo de las comisiones de investigación.

Mientras los primeros frentes reflejan la función cotidiana del control político ⁽²⁰⁾, durante la última legislatura, en cuanto a las comisiones de investigación, dicho control giró fundamentalmente alrededor de dos temas centrales: financiamiento de los partidos políticos –en la legislatura “electoral”- y control de gasto y del ingreso.

3.1. Financiamiento de los Partidos Políticos

El tema del financiamiento de los partidos políticos, se ha convertido en uno de los debates medulares de la vida política del país, debido a las irregularidades que se han detectado en el pasado y a los agudos escándalos de corrupción de los últimos meses, los cuales vuelven altamente sensible el tema en período electoral. Ya el Proyecto del Estado de la Nación, en una entrega anterior, había examinado y elucidado la realidad del problema, al señalar las notorias irregularidades que presuntamente se observaban en al menos tres agrupaciones políticas, el PLN, el PUSC y Renovación Costarricense:

“Más aún, en abril del 2003, la CGR denunció ante el Ministerio Público a siete dirigentes del PUSC, PLN y PRC, por la presunta comisión de irregularidades en el proceso de liquidación de gastos para recibir el pago de los subsidios estatales. Los presuntos responsables, -entre ellos los tesoreros de ambos partidos mayoritarios y el exdiputado Justo Orozco, del PRC-, fueron denunciados según el caso, por los delitos de estafa, uso de documento falso, falsedad ideológica, tentativa de estafa, defraudación tributaria y fraude de simulación”. (Casas, 2002: 13-14)

En esas circunstancias, la Asamblea Legislativa conformó a finales del año 2002 la “Comisión Especial Investigadora del Financiamiento de los Partidos Políticos”, expedientes 15002 y 15796, integrada por 2 diputados del PLN, 2 del PUSC y 1 del PAC, del BPP y del PML.

La comisión, que realizó 100 sesiones ordinarias y extraordinarias, entre el 21 de noviembre del 2002 y el 1 septiembre del 2005, recibió en audiencia a 85 personalidades políticas y empresariales del país, desde expresidentes, diputados, exdiputados, jefes de comités ejecutivos y excandidatos presidenciales, entre otros; 60 durante el 2003, 20 durante el 2004 y 6 en el último año. Esta tendencia se explica por el hecho de que, en un tema como este, es fundamental que el ruido del año electoral no afecte la discusión, pues se trata de un tema extremadamente sensible en período de campaña política. De hecho, mientras en los dos primeros años participaron todo tipo de personalidades, en el 2005 únicamente hubo audiencias con funcionarios públicos menos involucrados con los partidos, tales como Magistrados del TSE, la Contralora y el Procurador de la República y el Director de la Fundación Latinoamericana de Ciencias Sociales (Villanueva, 2006: 3-7).

²⁰ Sobre esta dimensión del control político, no encontramos datos sistematizados.

Luego de casi 4 años de trabajo, la comisión finalmente emitió un informe final, prácticamente el último día de gestión legislativa del periodo, firmado por los diputados Luis G. Villanueva (PLN), Gloria Valerín (Independiente), Humberto Arce (BPP) y Marta Zamora (PAC). Luis Ramírez (PLN), Ronaldo Alfaro (PML) y Rodolfo Delgado (PUSC) no participaron con sus rúbricas. El informe revela serias anomalías en el manejo del financiamiento de los partidos políticos: donaciones ocultas no reportadas, estructuras paralelas, confusiones en el origen de los fondos, lucro personal y donaciones con destinos ajenos a la campaña (Ibid: 7).

En la tabla 3.1.1. se esbozan las principales irregularidades que detectó el informe, en materia de financiamiento de partidos políticos, de las cuales no se salva ninguno de los partidos políticos que alcanzaron curules en el 2002. El elemento central de la investigación correspondió a la danza de millones que se movieron alrededor de las donaciones nacionales e internacionales que recibieron los partidos, bajo la premisa de guardar el secreto de los donantes. Algunas de ellas, señala el informe, se hicieron sin distinción de color político, como el caso de la empresa Waked Internacional de Panamá, que donó \$55,000 al PUSC y \$25,000 al PLN; o el Grupo Pellas, gran empresa centroamericana que canalizó \$150,000 al PUSC, \$50,000 al PLN y 10 millones de colones al PAC. Naturalmente, fue el partido con más posibilidades de triunfo el que recibió más dinero, ¢ 2000 millones de fuentes diversas: \$500,000 de un banco taiwanés, ¢896 millones de Gramínea Plateada y un millón de dólares de Bayamo S.A. Ciertamente, los datos que arroja el informe señala con claridad la interacción existente entre los grandes capitales y el poder político. La pregunta clave es: ¿cómo se cobran las facturas?

Tabla 3.1.1 Principales irregularidades detectadas por la comisión de financiamiento de partidos políticos (por agrupación política)

Partido	Irregularidad	Donantes	Monto asociado
PUSC	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Donaciones no reportadas al TSE ✓ Recepción directa de donaciones del candidato (Abel Pacheco y Miguel Ángel Rodríguez) ✓ Manejo de dineros en bancos extranjeros. ✓ Dineros recaudados en manos de altos dirigentes 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Personas físicas, empresas nacionales y extranjeras 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Más de 2000 millones de colones
PLN	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Donaciones no reportadas ✓ Uso de un fideicomiso en el BCR, en el que el origen de los fondos no está claro ✓ Gastos absurdos de grandes cantidades) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Personas físicas, empresas nacionales y extranjeras 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ \$25,000 de empresa panameña y \$50,000 del Banco de San José. ✓ Se gastaron \$25,000 en juguetes.
PAC	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Donaciones no reportadas, que fueron reveladas mucho tiempo después. ✓ Errores de la Tesorería 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Empresa extranjera que hace negocios con el Estado 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ No hay dato.
PML	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Donaciones ligadas a empresas con interese en apuestas internacionales 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Empresa extranjera 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ No hay dato.

	✓ Peligro de influencia de mafias internacionales		
PRC	✓ Manipulación indebida en el manejo de bonos por parte del candidato presidencial	✓ Personas	✓ 25 millones de colones

Fuente: Elaboración propia, con base en Villanueva (2006: 9-17)

Del trabajo de la comisión se gestó la redacción de un proyecto de ley para regular las donaciones a los partidos políticos, expediente no. 15796 y la evidente danza de millones que se verificó. El proyecto pretendía crear la infraestructura institucional necesaria para realizar la fiscalización, imponer sanciones más graves a las irregularidades, restablecer la deuda política adelantada, distribuir mejor los recursos, prohibir el financiamiento extranjero y reducir la deuda política a un 0,10% del PIB.

Naturalmente, el proyecto no encontró el apoyo político necesario para avanzar, toda vez que el proceso electoral se convertía en el centro de gravedad política del país y el TSE había impuesto como plazo límite a la Asamblea el día 30 de noviembre para aprobar las reformas, por lo que en diciembre el gobierno desconvoca el proyecto de la agenda, a pesar de estar en el trámite de primer debate. De todos los elementos, antes del receso parlamentario, hubo una intensa discusión sobre el monto de la deuda política, tal y como se aprecia en la tabla no. 3.1.2.

Tabla 3.1.2 Posiciones de los partidos políticos en torno al porcentaje de deuda política respecto del PIB. Agosto-noviembre 2005

MES	PARTIDO	PROPUESTA(1)
Agosto	<ul style="list-style-type: none"> ✓ PLN y PUSC ✓ PAC ✓ PUP ✓ PML 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ 0,15% PIB (¢ 12,000 millones), un 0,02% para otros partidos y un 0,01% para una 2da. ronda. ✓ 0,08% PIB (¢ 6,500 millones) ✓ 0,10% PIB (¢ 10,000 millones) ✓ Eliminar deuda política
Setiembre	<ul style="list-style-type: none"> ✓ PLN y PUSC ✓ Otros partidos 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Bajan la cifra a 0,15% ✓ Mantienen su posición
Octubre	<ul style="list-style-type: none"> ✓ PLN ✓ PUSC ✓ PAC ✓ PUP ✓ PML ✓ PUPC 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Baja a un 0,12% ✓ Mantiene un 0,15%, pero a mediados de mes exige el 0,19% vigente ✓ Mantiene el 0,08% pero está dispuesto a apoyar el 0,10% ✓ Mantente el 0,10% ✓ Apoya el 0,10% ✓ Ningún partido debe cobrar más de ¢ 500 millones
Noviembre	<ul style="list-style-type: none"> ✓ PLN y PUSC ✓ PAC, PLN y PUSC 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Suben al monto actual, un 0,19% del PIB ✓ Aceptan que debe dejarse el tema del porcentaje de lado; para aprobar el proyecto

1/ El monto a la fecha de la discusión, es de un 0,19% del PIB del año trasanterior.

Fuente: La Nación (Agosto-Noviembre)

Como se observa, el porcentaje varió según las circunstancias. Liberación y la Unidad mantuvieron una posición de bajar el porcentaje hasta en un 0,15%, pero al acercarse el límite del plazo, pasaron de nuevo al 0,19% vigente y al final se culparon mutuamente del inminente entierro del proyecto⁽²¹⁾, señalando otros extremos del mismo como punto de la discordia. El PAC se mantuvo constante con su posición del 0,08% y el PML, el caso más interesante, luego de rechazar la deuda como fue su posición histórica, para octubre la aceptó en un 0,10%, igual que el PUP y eventualmente el PAC. Esta radiografía política deja entrever un hecho evidente, a saber, que la discusión sobre el financiamiento estuvo articulada alrededor de las matemáticas electorales que los partidos empezaron a calcular, conforme se acercaba el día de las elecciones y conforme iban cuajando las diferentes estrategias de campaña.

3.2. Comisión de Control del Gasto y del Ingreso

El análisis de la Comisión de Control del Gasto y del ingreso constituye un aspecto muy importante de la gestión parlamentaria, pues éste es el órgano que en la Asamblea Legislativa ejerce algún control sobre la ejecución de los presupuestos del sector público. Para realizar algunas observaciones sobre los alcances de la comisión durante la última legislatura del período, comparamos el devenir de su trabajo desde el año 2004, y encontramos una severa constricción de su función entre ese año y la legislatura de interés. Esto último al menos en lo atinente a su labor genérica de control político, es decir, la investigación de temas puntuales y coyunturales relacionados con el manejo irregular o sospechoso de los recursos públicos. Por su parte, su labor específica, por tratarse del análisis de la liquidación de los presupuestos públicos, es más mecánica o derivada de la gestión presupuestaria común del sector público.

Tal y como se puede observar en el anexo no. 6, en efecto, la cantidad de audiencias de la comisión declinó ostensiblemente, al punto de que se puede plantear que la misma entró en una suerte de parálisis durante la última legislatura. Mientras en la legislatura 2004, se realizaron 76 audiencias en 34 sesiones, en el 2005 fueron 19 en 15 sesiones y en el 2006 terminaron siendo 4 audiencias en 3 sesiones.

Como se observa en la tabla 3.2.1, más allá de los temas puntuales que trataron las audiencias, el trabajo de la comisión giró en torno a la investigación de 6 temas principales: el escándalo CCSS-Fishel y los préstamos (España-Finlandia), irregularidades en la Junta de Protección Social, las líneas celulares adjudicadas por el ICE a Ericsson y el caso ALCATEL, las entradas del concierto de Pavarotti que manejó el ICT, problemas de coordinación y planificación en la gestión financiera del Tribunal Supremo de Elecciones y la venta de lotería clandestina de la Junta de Protección Social.

²¹ Véase La Nación del 17 de noviembre del 2005.

En cuanto a las 4 audiencias celebradas durante la legislatura de interés, éstas estaban relacionadas con temas puntuales que la comisión investigó durante el período: la compra de edificio de RECOPE, rendición de cuentas de parte del Regulador General y el análisis de las tiendas libres del IMAS en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría. De esa manera, como se puede apreciar, la comisión bajó su perfil durante esta legislatura “electoral”, por lo que su labor fue más bien marginal.

Tabla 3.2.1 Conclusiones y hallazgos de la comisión de control del ingreso y el gasto público. Mayo 2004 – abril del 2006

Tema	Conclusiones y Hallazgos
1) CSSS: Caso Fischel, Empréstito Español, Empréstito Finlandés	Las principales razones por las que la comisión decidió investigar estos casos se fundamenta en que dentro de las potestades de control político de la comisión se encuentra la de fiscalizar los ingresos financieros del sector público, y dentro de estos se encuentran los empréstitos internacionales, en apego a lo establecido en el párrafo segundo del artículo 89 del Reglamento de la Asamblea Legislativa. Los empréstitos internacionales, según lo establecido en el artículo 121 de la Constitución Política, son aprobados por el Parlamento, por lo cual existe la responsabilidad moral y política de garantizar que estos recursos sean utilizados en concordancia a los principios de legalidad y racionalidad. El mal uso de los recursos obtenidos del exterior afectan la imagen internacional del país. Existen problemas de carácter estructural dentro de las finanzas públicas que dejan únicamente un 3% aproximadamente para la inversión en programas sociales, infraestructura y promoción económica, lo que evidencia la necesidad de ser sujetos de crédito internacional para financiar este tipo de proyectos de inversión.
2) Junta de Protección Social	Se cuestionaron algunas irregularidades como por ejemplo el uso irregular de vehículos y teléfonos celulares, la disminución de utilidades en la institución por más de mil millones, gastos de más de 25 millones en viajes en los últimos siete meses, - por ejemplo, en un año pasaron de 4 millones a 25 millones-. Además de fiestas para despedir funcionarios, pagos de horas extras, etc.
3) ICE: Caso Líneas Celulares y caso ALCATEL	Se trata de una licitación que dio problemas desde sus inicios, por tratarse de un cartel restringido a tecnología GSM y a una determinada banda (1800 Mhz). Ello provocó discrepancias en el seno de los grupos técnicos del ICE y división de criterios en el grupo de profesionales de la CGR al que le correspondió evaluar y confirmar la adjudicación. La licitación fue adjudicada a Ericsson por la junta directiva del ICE, luego de que esta empresa sufragara gastos de viaje a Europa a dos directores, al subgerente de telecomunicaciones del ICE y al gerente de RACSA. Esto ocurrió días antes de la votación por parte de la Directiva del ICE para decidir la licitación, la cual favoreció a Ericsson por recomendación vehemente del subgerente de Telecomunicaciones. Además, los escándalos relacionados con el caso ALCATEL
4) ICT: Concierto Pavarotti	Hubo un manejo irregular en el manejo de las entradas por parte del ICT, por lo que la comisión recomendó que en adelante otras actividades similares realizadas en el país, todas las instituciones públicas deben realizar un control estricto sobre las entradas recibidas por parte de los organizadores; y la entrega de las mismas deberá ser en forma pública y distribuidas entre todas las instituciones de bien social del país.
5) Tribunal Supremo de	La auditoría hizo una evaluación del sistema de control interno, cuyos resultados quedan constados en las Memorias de Autoevaluación de los Procesos Electorales

Elecciones	y concretamente, en relación con las elecciones del 2002. Este informe revela serias deficiencias de control interno, destacando falta de planificación, falta de coordinación, los cuales generan gastos adicionales.
6) Junta de Protección Social: Venta de Lotería Clandestina	Desde hace muchísimos años la venta de loterías clandestinas ha sido el dolor de cabeza de las autoridades de la Junta de Protección Social de San José. Hay una gran investigación que ha realizado la Junta de Protección Social y se esta ante un delito por la venta de la lotería clandestina o los tiempos ilegales. La comisión quiso investigar este asunto.

Fuente: Elaboración propia con en Asamblea Legislativa (2006g)

4. NEGOCIACIÓN Y DINÁMICA POLÍTICA PARLAMENTARIA

Además de los procesos estrictamente legislativos y de control político, la Asamblea Legislativa tiene una dinámica interna particular, que está asociada a los procesos de negociación política de las fracciones, por un lado, y con la relación de dichos procesos con el soporte reglamentario y jurídico del parlamento, por el otro.

4.1. Articulación del Directorio y Agenda Parlamentaria

La articulación del Directorio Legislativo y de la agenda parlamentaria, durante el cuatrienio 2002-2006, estuvo caracterizado por la enorme volatilidad de las fracciones políticas, por un claro debilitamiento de la línea de partido y por un transfugismo parlamentario en las agrupaciones políticas. Hubo también una verdadera agenda monotemática de fondo, el plan fiscal ⁽²²⁾ que se mantuvo en el centro de la discusión parlamentaria como se verá más adelante.

Cuadro 4.1.1 Transfugismo de fracciones parlamentarias. 2002-2006

Partido	Original	Transfugismo	Diferencia
PUSC	19	17	2
PLN	17	15	2
PAC	14	8	6
PML	6	5	1
PRC	1	0	1
Totales	57	45	12
Independientes*	5	4	1
BP		3	
PAH		1	
PPP		1	
PRN		1	
ADN		1	
Totales	5	11	1

* La diputada Elvia Navarro, luego de abandonar el PAC, pasó al PLN

Fuente: Elaboración propia con base en Asamblea Legislativa (2005d: 263)

²² En las negociaciones también se mencionaba el DR-CAFTA, pero está claro que en términos legislativos, este tema era relativamente marginal (véase supra, 2.3)

Como se aprecia en el cuadro 4.1.1, todas las fracciones políticas que asumieron funciones en el 2002, sin excepción, sufrieron alguna tasa de transfugismo que alimentaron nuevos partidos, partidos ya existentes y curules independientes. El PUSC perdió a las diputadas Valerín y Faigenzicht y el PLN a los diputado Corrales y Serrano, todos los cuales quedaron independientes; el PAC perdió ocho legisladores que integraron el BP (órgano administrativo) y que luego se desgranaron así: 3 para el PUP, 1 al PPP, 1 para ADN y 1 al PLN; el PML perdió al diputado Salas que fundó el PAH y el PRC perdió al Diputado Avendaño que fundó Restauración Nacional.

Este fraccionamiento político, se tradujo en negociaciones políticas alrededor del Directorio que se condensaron en directorios pluripartidistas, tal y como se aprecia en el cuadro no. 4.1.2, debido a que ninguna fracción tenía los 29 votos para amarrar su configuración. Para la primer legislatura, la fracción oficial negoció con el movimiento libertario y se repartieron los 6 puestos en partes iguales; para la segunda, se negoció en los mismos términos pero se incorporó al otrora diputado del PRC a la primer prosecretaría; para la tercera, además de esos tres, entró a jugar el BP, que asumió la Vicepresidencia y la segunda prosecretaría; y finalmente, para la última, el PML quedó fuera y se incorporaron 2 diputados independientes. En suma, el multipartidismo se hizo cada vez más patente en el Directorio y los conflictos ideológicos y prácticos terminaron rompiendo la alianza que por 3 años el PUSC sostuvo con los libertarios (²³).

Cuadro 4.1.2 Conformación del directorio legislativo por filiación política. 2002–2006

Puesto	I Legislatura		II Legislatura			III Legislatura				IV Legislatura				
	PUSC	PML*	PUSC	PML	PRC**	PUSC	PML	BPP	PRN	PUSC	PPP	PRN	PLN	Indep
Presidencia	1		1			1				1				
Vicepresidencia		1		1				1			1			
1er. Secretaría		1	1				1							1
2da. Secretaría	1		1			1							1	
1er. Prosecretaría		1			1				1			1		
2da. Prosecretaría	1		1					1						1
Totales	3	3	4	1	1	2	1	2	1	1	1	1	1	2

* 1ER. Prosecretario saldría del PML y fundaría el PAH

** 1er. Prosecretario saldría del PRC y fundaría el PRN

Fuente: Elaboración propia, con base en Asamblea Legislativa (2005d) y observación participante.

En la última legislatura, sin embargo, la dinámica operó de una manera un tanto novedosa, aunque con el mismo resultado. Aparte de que el PML quedó fuera, hubo todo un movimiento entre algunas de las 19 legisladoras de la Asamblea, para integrar un Directorio de género interpartidario. Tal y como se aprecia en la tabla

²³ Es importante señalar que el Dip. Gerardo González (PUSC), se mantuvo por dos años consecutivos en la Presidencia; Juan José Vargas (PPP) por dos años en la Vicepresidencia, Elvia Navarro (independiente) por 2 años y Carlos Avendaño (PRN) por 3 años, en la 1er. y 2da. prosecretarías de manera relativamente alternada.

4.1.1, las negociaciones arrancaron con interés en enero del 2005, hasta que la propuesta se terminó extinguiendo el 1ro. de mayo de ese año. El mejor momento de la negociación, a mediados de febrero, les arrojaba un apoyo insuficiente de 19 votos, el cual se basaba en la disímil coincidencia del PAC y el Movimiento Libertario y, en el fondo, había una cosa clara, un directorio femenino, para que prosperara tenía que favorecer el plan fiscal y el TLC. La alianza sufrió un serio deterioro cuando a mediados de marzo, el candidato liberacionista Oscar Arias, tiró de los mecates políticos para favorecer la negociación que cuajaría finalmente en una muerte lenta pero claramente anunciada de la intentona femenina.

4.2. Acuerdos Legislativos

El análisis de los acuerdos legislativos es muy oportuno, para tener una visión panorámica del funcionamiento interno de la Asamblea Legislativa, en una perspectiva de sus dinámicas de negociación política y del proceso decisorio en el que éstas se vierten. Para ello, se debe tener claro que el Parlamento costarricense emite acuerdos legislativos desde tres instancias distintas: Presidencia, Directorio y Plenario.

Tabla 4.1.1 Negociaciones políticas en torno a la configuración del directorio legislativo. 2005-2006 (enero – abril 2005)

Fecha	Medio	Situación
28/enero/05	La Nación	Las legisladoras negocian la presentación de una papeleta con miras a dirigir el Directorio. Las mujeres buscarían el impulso de leyes que favorezcan el sector femenino.
6/feb/05	La Nación	Los socialcristianos respaldarán a las mujeres diputadas para que encabecen el Directorio del Congreso, si ellas se comprometen a votar positivamente el plan fiscal y el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. Faigenzicht confirmó que pretenden una distribución justa de los seis puestos del Directorio: presidencia, vicepresidencia, dos secretarías y dos prosecretarías.
9/feb/05	La Nación	El apoyo al Directorio femenino se condiciona a que apoyen el plan fiscal y el TLC. Hombres también aspiran al directorio.
19/feb/05	La Nación (Pág 6 A)	Una papeleta femenina para encabezar el Directorio de la Asamblea Legislativa apenas tendría el respaldo de 19 votos, si la elección fuera hoy. El apoyo proviene mayoritariamente del Partido Acción Ciudadana (ocho diputados; cinco son mujeres) y del Movimiento Libertario (cinco hombres). Cinco congresistas, sobre todo de la bancada socialcristiana, son tajantes en afirmar que no votarán por la fórmula femenina. Otros 14 legisladores, de todos los partidos, ponen diferentes

		condiciones para apoyar un Directorio encabezado por mujeres.
22/feb/05	La Nación (Pág 6 A)	Las diputadas procuran el respaldo del expresidente Óscar Arias y de la fracción liberacionista para conformar un Directorio integrado en su mayoría por mujeres. El grupo femenino procura la mayor cantidad de puestos del directorio y cuenta hasta ahora con el respaldo del Partido Acción Ciudadana y del Movimiento Libertario.
1/marzo/05	La Nación	Las diputadas acordaron ayer ofrecerle la presidencia del Congreso a una mujer socialcristiana. Se postulan Lilliana Salas o Aida Faigenzicht
10/marzo/05	Al Día (Pág 12)	Diputadas del PLN prefrieron respaldar la posición del candidato verde y blanco, Óscar Arias, y dar su apoyo a "una persona muy cercana" al presidente Abel Pacheco y al PUSC.
4/abril/05	La Nación (Pág 14 A)	Posibilidad de que una mujer ocupe la presidencia del Congreso pierde fuerza. Los libertarios podrían negociar la permanencia de Gerardo González, lo cual resta cinco votos a las mujeres. Faigenzicht, quien se constituyó como la presidenta del grupo de legisladoras que pretendían un directorio femenino salió del país en esas fechas lo cual según sus colegas afecta la negociación de los votos. Aunque se pretendía que una mujer ocupara la presidencia del Congreso, no todas las diputadas respaldan la propuesta.
25/abril/05	La República (Pág 14)	El Presidente del Congreso, Gerardo González, amarra negociación para articular un Directorio multipartidista como el precedente. La idea de un Directorio femenino pierde fuerza.
26/abril/05	La Prensa Libre	Liberación Nacional cierra filas para apoyar reelección de González. Se señala que el candidato verde y blanco, Oscar Arias, apoya reelección y busca que se le de trámite al Plan Fiscal y al TLC.

Fuente: Elaboración propia, con base en La Nación, La República, La Prensa Libre, Al Día y Extra (enero-mayo 2005).

Como se puede apreciar en el cuadro no. 4.2.1., el Parlamento Costarricense emitió un total de 104 acuerdos legislativos, distribuidos entre los tres órganos respectivos, en el período que comprende del 1 de marzo del 2005 al 20 abril del 2006⁽²⁴⁾. El peso relativo de cada órgano en la producción de los 104 acuerdos examinados, que releva la importancia relativa de cada uno en dicha producción, apunta a que el Plenario y el Directorio predominan en la generación de acuerdos, con un 50.9% y un

24 Se tomó como punto de partida el día indicado y no el 1 de mayo (inicio formal de la IV legislatura), porque fue en ese mes cuando se aprobó la reforma al 208 bis, elemento central de este análisis. Partiendo de ese hecho, hubo 8 acuerdos de Directorio y 9 de Plenario, entre el 1 de marzo y el 30 de abril del 2005.

43.2% cada uno, respectivamente, en tanto la Presidencia alcanzó un 5.7%. Esto no es de extrañar, si se considera que la Asamblea Legislativa es un órgano colegiado por naturaleza.

Cuadro 4.2.1. Acuerdos legislativos del parlamento costarricense por órganos de decisión durante la IV legislatura . Marzo 2005-abril 2006 [a])

CATEGORÍAS	Plenario	Directorio	Presidencia
Reforma Reglamento(b)	1		
Conformación e integración de comisiones	6	1	3
Permisos de atraques, sobrevuelos, etc	23		
Nombramientos Magistrados (c)	8		
Otros nombramientos (d)	6		
Declaratorias de períodos legislativos	8		
Benemeritazgos	1		
Sustituciones y permutas			3
Autorización de viajes		36	
Reglamentos administrativos (e)		8	
SUBTOTALES	53	45	6
TOTAL ABSOLUTO	104		
RELATIVOS	50.96%	43.27%	5.77%

a/ Se toma como inicio, el día 8 de marzo del 2005

b/ Se trata de la adición del 208 bis al reglamento

c/ Dos propietarios, 3 suplentes y 3 reelecciones

d/ Contralora, Defensora, Defensor Adjunto y 3 ratificaciones del Ejecutivo

e/ Se dictaron 4 reglamentos (licores, equipos de cómputo, visitantes y horas extra)

Fuente: Elaboración propia, con base en Sistema de Información Legislativo

El análisis detallado de los acuerdos por categoría, por otra parte, revela características cualitativas muy interesantes para el análisis del período. En cuanto al Plenario, lo más interesante es que en sentido estricto, durante la IV legislatura, no se aprobó una sola reforma al reglamento legislativo, pues la reforma al 208 bis que se apunta, se finiquitó el 8 de marzo del 2005. Ciertamente, las reformas al reglamento legislativo no ocurren todos los días, por su naturaleza inherente, la cual expresa las reglas procedimentales básicas por las que transita el debate parlamentario. En esas circunstancias, amén de lo dicho, se puede afirmar que la Asamblea Legislativa no modificó, en sentido estricto, sus reglas de funcionamiento interno.

Si se analiza el conjunto de los acuerdos de Plenario, es fácil percatarse que la mayor parte de su producción tiene un carácter eminentemente administrativo. Casi el 44% de los acuerdos correspondieron a permisos de atraque, sobrevuelo y otros, los cuales son asuntos que si bien en ocasiones generan intensos debates parlamentarios, operan por inercia reglamentaria, al tenor del inciso 5 del ordinal 121 de la Ley Fundamental. Esto es así, porque la mayoría de las autorizaciones están asociadas al tránsito normal de naves extranjeras, acuáticas y aéreas, por el espacio

territorial aéreo y marítimo del país, que no pone en entredicho de manera sustantiva, la seguridad nacional.

Es muy importante notar que las autorizaciones generaron una resolución vía costumbre parlamentaria, que viene a establecer parámetros sobre esta temática. La moción de orden no. 6, con fecha 10 de agosto del 2005 interpretó que los únicos permisos relacionados con lo dicho, son aquellos en los que las naves involucradas son expresamente naves de guerra o artilladas, de tal manera que todas las demás, que hasta la fecha las tramitaba el Plenario, quedan eximidas del trámite. Con esta suerte de jurisprudencia parlamentaria, el Plenario descargó una tramitología muy importante y, de hecho, luego de la aprobación de la moción, sólo se autorizaron 7 permisos contra 23 del total del período.

Ente las declaratorias de períodos legislativos y la conformación e integración de comisiones, actos plenamente administrativos, el Plenario generó el 26% de los sus acuerdos. Finalmente, los nombramientos de 8 magistrados, la Contralora, los Defensores y 3 ratificaciones del ejecutivo, representaron conjuntamente el 26.4% del total, además del benemeritazgo de Don Mario Ehchandi Jiménez. En estos últimos acuerdos, el debate político sí es más intenso y supera, evidentemente, el aspecto puramente administrativo (véase infra, 4.5).

En cuanto al Directorio, las decisiones apuntaron predominantemente a consolidar la autorización de 36 viajes en diferentes espacios internacionales de interés para el parlamento, lo cual representó el 80% del total de los acuerdos. Asimismo, se dictaron 4 reglamentos administrativos nuevos y se realizaron 4 modificaciones a reglamentos existentes, para un 17.7%. Finalmente, los acuerdos de Presidencia sólo fueron para integrar comisiones y para realizar sustituciones y permutas.

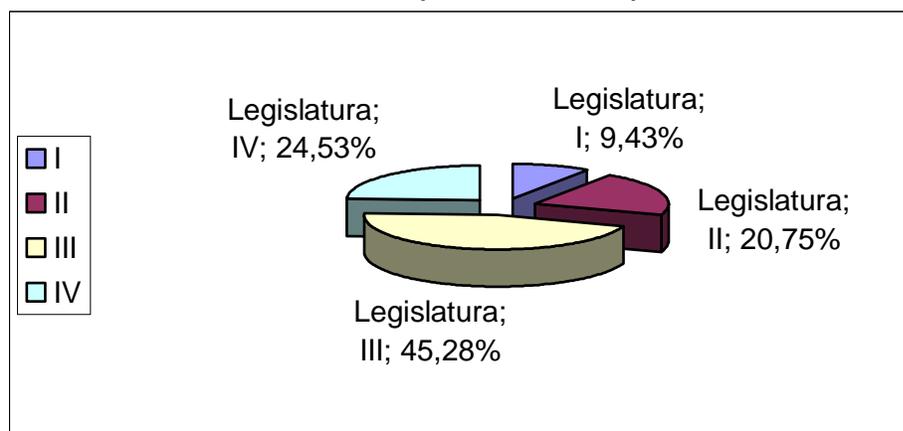
Renglón aparte merece el análisis de las resoluciones presidenciales, las cuales ancladas en el inciso 4 del artículo 27 del Reglamento Legislativo, se convierten en el acicate procedimental para hacer avanzar la discusión parlamentaria, dentro de los cánones de la Ley Fundamental y el mismo reglamento. Durante el período constitucional⁽²⁵⁾, la Presidencia dictó 51 resoluciones, por legislatura 5, 11, 24 y 11, respectivamente, las cuales se distribuyen porcentualmente, según se indica en el gráfico 4.2.1.

Al compararse el 47,06% de las resoluciones en el tercer año, con el importante descenso en la producción legislativa (véase supra, cuadro 2.2.1 e infra, cuadro 4.2.2) en esa legislatura, se confirma la hipótesis de que dicho instrumento procedimental actúa como lubricante decisonal con el fin de favorecer la productividad y eficiencia parlamentaria, como parece mostrar la correlatividad inversa asociada⁽²⁶⁾.

²⁵ Datos a noviembre del 2005. El análisis de las resoluciones del Presidente se basa en un exhaustivo estudio del Depto. de Servicios Técnicos, bajo la dirección del Presidente de la Asamblea de entonces, Lic. Gerardo González Esquivel. Véase Asamblea Legislativa (2005d).

²⁶ Compárese con Asamblea Legislativa (2005d:271)

Gráfico 4.2.1. Resoluciones presidenciales en el Parlamento costarricense. 2002-2006 (datos relativos)



Fuente: Elaboración propia con base en Asamblea Legislativa (2005d: 275-280)

En el cuadro 4.2.2, hemos realizado una clasificación de las resoluciones según las categorías indicadas. Durante todo el período, el 43,1% de las resoluciones se asociaron a la definición de reglas para articular los debates y las votaciones, seguido de trámites simples con un 19,6% y trámites para regular los nombramientos con un 17,6%. En la tercera legislatura, nótese que las reglas para articular el debate representaron el 54%, lo que parece confirmar nuestra hipótesis señalada en el párrafo precedente. En la IV legislatura, se nota una tendencia similar a la precedente, siempre encabezando la regulación del debate (45,4%), seguido del tema de los nombramientos (27,3%), tal y como ocurrió el año anterior.

Cuadro 4.2.2. Resoluciones de la presidencia del parlamento costarricense por categorías cualitativas y legislaturas. Mayo 2002- noviembre 2005

CATEGORÍAS CUALITATIVAS	I Legislatura	II Legislatura	III Legislatura	IV Legislatura	TOTAL	
	Absoluto	Absoluto	Absoluto	Absoluto	Absoluto	Relativo
Uso de la palabra	1	2	0	0	3	5,9%
Reglas para articular debates*	2	2	13	5	22	43,1%
Trámites simples (levantar sesión, finalizar asuntos, recesos, sustituciones, permisos)	2	1	5	2	10	19,6%
Plazos comisiones	0	4	0	0	4	7,8%
Interpretaciones varias (explícitas)	0	1	0	1	2	3,9%
Nombramientos (procedimientos)	0	0	6	3	9	17,6%
Apelaciones	0	1	0	0	1	2,0%
TOTALES	5	11	24	11	51	100,0%

* Trámites sobre mociones de revisión, posposición, reiteración, orden, censura y votaciones,

Fuente: Elaboración propia, con base en Asamblea Legislativa (2005d: 277-280)

4.3. Reforma al Reglamento: 208 bis

El Reglamento Legislativo se constituye en el basamento jurídico que rige el funcionamiento interno de la Asamblea Legislativa. Emanado del inciso 22 del artículo 121 de la Constitución Política, ha tenido un desarrollo notable desde su promulgación, al punto de convertirse en un enmarañado entramado normativo que ha vuelto muy inflexible y estructurado el proceso legislativo.

Esta evolución, ha ocurrido al calor de la lógica relativamente bipolar que estructuró el proceso político costarricense desde 1950. Sin embargo, con el desarrollo reciente del sistema electoral del país (2002 y 2006), el reglamento ha venido a convertirse en una herramienta que no calza con dicha lógica, por lo que se ha generado una discusión importante en los últimos lustros, con el fin de hacerlo más afín a las necesidades actuales del parlamento. A la larga, pareciera que el reglamento se ha convertido, por su inflexibilidad, en una herramienta que le permite a partidos minoritarios bloquear el proceso parlamentario por la vía procedimental. Sobre este dilema del aprendiz de brujo para los partidos tradicionales, señalaba el expresidente de la Asamblea Legislativa, Antonio Álvarez Desanti^[27];

“Si definiéramos el actual Reglamento, ésta sería una buena aproximación: es el instrumento que utilizan la minorías para evitar la promulgación de leyes y acuerdos legislativos”. (Álvarez, 2005: 11).

Es en este contexto que la Asamblea Legislativa, por imperio del acuerdo 6231-04-05 (proyecto de acuerdo legislativo no. 15746), adiciona un artículo 208 bis al Reglamento, con el fin de crear un mecanismo que flexibilice el procedimiento parlamentario de un proyecto, sobre la base de la articulación del consenso político. El texto del ordinal reza de la siguiente manera:

“Mediante moción de orden, aprobada por dos tercios de sus votos, la Asamblea Legislativa podrá establecer procedimientos especiales para tramitar las reformas a su Reglamento y proyectos de ley cuya aprobación requiera mayoría absoluta, exceptuando la aprobación de contratos administrativos, los relacionados a la venta de activos del Estado o apertura de sus monopolios y los tratados y convenios internacionales sin importar la votación requerida para su aprobación. Todo procedimiento especial deberá respetar el principio democrático, y salvaguardar el derecho de enmienda (Asamblea Legislativa, 2005^a: 1)”

La discusión de la reforma al reglamento, para crear este mecanismo, en realidad tuvo varios antecedentes de importancia. Por un lado, ya existía en el reglamento una vía de tramitación flexible, expuesta en el artículo 41 bis de ese cuerpo legal ⁽²⁸⁾, la cual, no obstante, no ha sido muy funcional porque amén de los recovecos

²⁷ Compárese con González (2005: 21), Malavassi (2005: 31) y Villanueva (2005: 84).

²⁸ Fue adicionado al Reglamento según acuerdo no. 4084 del 14 de junio de 1999.

procedimentales que su aplicación requiere (que se vierte en 11 extensos incisos) y ha vuelto nugatoria su utilidad (Ramírez, 2001: 30-33).

Por otro lado, ante el enfrentamiento de algunos diputados al trámite del 208 bis, principalmente los legisladores del Movimiento Libertario, hubo una consulta de constitucionalidad que alegaba que la reforma violentaba los principios de seguridad jurídica y respeto democrático de las minorías. La Sala dictó la resolución 2005-398, con la que zanjó la consulta en beneficio de la reforma, la cual fue adoptada por la Presidencia de la Asamblea Legislativa, según consta en el acta 120 de la sesión Plenaria del 25 de enero del 2005. La resolución de la Sala concluía:

“Se evacua la consulta formulada en el sentido que el proyecto de adición del artículo 208 bis al Reglamento de la Asamblea Legislativa (expediente No. 15.746), no es inconstitucional en el tanto se entienda que la moción de orden debe ser aprobada por las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa y que en la misma se deben fijar las fases del procedimiento especial dispuesto”. (Asamblea Legislativa, 2005b: 54-55)

Como se ha hecho costumbre en el país, la Sala Constitucional ha terminado siendo un tribunal político-legal de última instancia, en el que se dirimen muchos de los conflictos de poder del sistema político. En muchas ocasiones, el ganador o el perdedor del asunto de interés, depende de cuanto les sonríe el aspecto formal-procedimental en la Sala. Lo cierto es que finalmente la reforma tuvo luz verde para finiquitar el expediente y sólo restaba ver el mecanismo funcionando para determinar sus bondades. Por lo pronto, para los perdedores de esta primera batalla, la situación era clara:

“Esto es lo que entiendo que debe saberse respecto del desafortunado Artículo 208 bis del Reglamento de la Asamblea Legislativa: constituye un contubernio, Sala Constitucional implicada, que solo merece repudio y la exhibición pública de esa componenda, indigna de un Estado de Derecho, hecha en menoscabo de esta república democrática que es Costa Rica”. (Malavassi, 2005: 64)

4.4. 208 bis en la Praxis: Pacto Fiscal

El primer laboratorio de observación de la “vía rápida” se desarrolló en el proyecto más relevante de reforma estructural que impulsó el gobierno durante todo el cuatrienio, el pacto fiscal. Como se aprecia en la tabla 4.4.1, la Comisión Especial Mixta, creada en agosto del 2002, dictaminó el proyecto de ley de contingencia fiscal (aprobado como ley de la República no. 8343 del 18 de diciembre del 2002) y emitió dictamen afirmativo de mayoría el 9 de diciembre del 2003 del proyecto de ley de pacto fiscal y reforma fiscal estructural (expediente 14584), con el apoyo de todos los miembros de la comisión (seis legisladores -PUSC, PLN y PAC) y ocho asesores

externos, salvo el diputado del Movimiento Libertario (Asamblea Legislativa, 2003: 3-6).

Tabla 4.4.1 Trámite del plan fiscal en la asamblea legislativa: consideraciones procesales y políticas. Agosto del 2002-abril 2006

AÑO	MES	TRÁMITES PROCESALES	DINÁMICA POLÍTICA
2002	Agosto	Instalación de la Comisión Mixta	2 diputados del PLN, PAC y PUSC, y 1 diputado del PML y 8 asesores externos.
	Diciembre 9	Ley de contingencia fiscal	Ley no. 8343
2003	Diciembre 18	Dictamen afirmativo de mayoría	Mucho consenso. Sólo el diputado libertario no firmó el dictamen.
2004	Enero, 19	Presentación del proyecto de ley de pacto fiscal y reforma fiscal estructural (exp. 15516)	Proyecto con buen ambiente, pues se tomo el dictamen de la comisión mixta.
	Marzo, 6	Dictamen afirmativo de mayoría	En una negociación entre el PLN, el PUSC y el PRC, se realizaron algunas modificaciones sustantivas al tema de Renta, IVA y Código Tributario (mega-mociones).
	Marzo, 29	Dictamen afirmativo de minoría (PAC) Dictámenes negativos de minoría (PML y BPP)	El PAC rechaza las mega-mociones señalando que el proyecto se vuelve regresivo y que el gobierno maneja el tema atropelladamente, mientras el PML y el BPP se radicalizan en oponerse al proyecto.
	Marzo 30	Inicia período de mociones 137	Presentadas/aprobadas por día: 263/16, 347/27, 619/35 y 1280/51. Total: 2509/129.
	Agosto Setiembre 9	Resolución de Presidencia de Comisión Concluye período de mociones 137	La resolución buscaba agilizar el trámite de la gran cantidad de mociones vía 137 del proyecto.
2005	Abril, 18	Se reenvía a comisión vía artículo 154	Se realiza esta operación para aprovechar la eventual reforma de adición al 208 bis.

	Abril, 22	Dictamen afirmativo de mayoría	El PLN, PUSC y PRC mantienen un texto similar al aprobado un año atrás.
	Mayo, 12		La polarización se mantiene, el PAC no presenta informe y el PML y BPP mantiene su rechazo al proyecto.
	Mayo, 23	Dictámenes negativos de minoría	PRIMER EXPERIENCIA POR APLICAR EL ARTÍCULO 208 BIS.
	Mayo, 24	MOCIÓN DE APLICACIÓN DEL 208 BIS AL PROYECTO	Presentadas/aprobadas por día: 1554/93. Se rinde informe el 28 de junio.
		Inicia conocimiento de mociones vía artículo 137 (aplicación 208 bis)	
2006	Febrero, 16	Votación en primer debate	Se aprueba el proyecto con mayoría absoluta, a saber con el voto afirmativo de 32 diputados, contra 15 (acta 128).
	Marzo, 2	Consulta de constitucionalidad	
	Marzo 22	Sala constitucional emite resolución 2006-3671	Declara inconstitucional el expediente por el procedimiento. Hubo votos salvados parciales por parte de 3 Magistrados y total por parte de 2 Magistrados.
	Abril, 6	Dictamen de la Comisión de Consulta de Constitucionalidad	

Fuente: Elaboración propia, con base en información de los expedientes 14584 (Comisión Especial Mixta, 2002-2003), 15516 (Comisión Especial, 2004-2006) y de la Comisión Permanente Especial de Consultas de Constitucionalidad y la Resolución 2006-3671 de la Sala Constitucional.

Posteriormente, la Asamblea instaló una nueva Comisión Especial de Pacto Fiscal⁽²⁹⁾ en febrero del 2004, para conocer el dictamen –presentado por el gobierno como proyecto 15516- el cual fue redictaminado en marzo de ese año (Asamblea Legislativa, 2004^a). Este dictamen fractura el consenso y se genera una oposición política entre PUSC-PLN-PRC por un lado, y el PAC-PML-BPP, por otro. Con ello, el bloque de apoyo al proyecto, en las condiciones dichas, se aprestó a empujarlo a la mayor velocidad posible, por las tortuosas vías parlamentarias.

²⁹ Compuesta por 2 diputados del PLN, del PUSC, del PAC y 1 del PLM, el BPP y el PRC.

En esa línea y ante la lentitud del trabajo por la copiosa cantidad de mociones presentadas, 2509 en total, el Presidente de la misma emite una resolución para darle un trámite expedito a las mociones, las cuales en el cuarto día sumaban 1280. En dicha resolución, la presidencia estableció que su discusión se orquestara según una división de 4 temas, en cada uno se hacía uso de la palabra por diez minutos iniciales y un minuto adicional por cada moción (para cada diputado), agotada la etapa, se le otorgaba a cada grupo político hasta una hora por cada tema y, finalmente, se votarían las mociones una a una, dándose un espacio máximo de una hora para las de revisión (Redondo, 2004: 2-3).

Como se puede apreciar en la tabla de comentario, durante la última legislatura el proyecto de pacto fiscal sufre un último impulso procesal a cargo del bloque de apoyo. En abril del 2005, luego de que se aprobaran 129 de las 2509 mociones presentadas, rinden el dictamen de mayoría, en tanto que el PML y BPP presentan, cada uno, su dictamen negativo de minoría. El PAC, que en el último dictamen, presentaron uno de minoría, pero afirmativo, ahora no presenta el suyo, lo cual habla de la polarización que se vivió en el período sobre el tema.

Para aplicar la vía rápida en estas circunstancias al Plan Fiscal, el Plenario aprobó una extensa moción de orden en la sesión plenaria no. 14, del 23 de mayo del 2005. La moción definió todos los elementos procedimentales para aplicar el ordinal de reciente factura, de tal manera que el proyecto se mantendría en el primer lugar del orden del día permanentemente y se definieron de manera exhaustiva los plazos para hacer uso de la palabra, plazos y mecanismos para agilizar el conocimiento de mociones vía artículo 137 y reiteración, el horario de la comisión (todos los días de la semana legislativa), reglas para los debates de discusión y para la consulta facultativa e incluso un acápite de normas de aplicación general (Villanueva, 2005: 75-81^[30])

En esas circunstancias, la comisión realiza un intenso trabajo para conocer la astronómica cantidad de mociones presentadas, un total de 1554 más revisiones, y rinde informe el 28 de junio de ese año. Posteriormente, se realiza la discusión de las reiteraciones en el Plenario hasta que, luego del impasse electoral, en febrero del 2006 (sesión 128) se aprueba en primer debate, con 32 votos a favor y 15 en contra. Finalmente, en marzo, el proyecto se consulta ante la Sala Constitucional, la cual el 22 de ese mes dicta la resolución 2006-3671, en la que declara el proyecto inconstitucional, alegando vicios procedimentales en la aplicación del 208 bis, el imperio de mayoría calificada para su aprobación, la carencia de ciertas consultas obligatorias a instituciones autónomas, la desproporción del plazo para que la comisión resolviera y las resoluciones del Presidente de la Comisión, ya comentadas (Sala Constitucional, 2006: 102-103). El procedimiento se ahogó, a la larga, en el mismo procedimiento.

³⁰ Compárese con acta no. 14, de la sesión plenaria del día 23 de mayo del 2005.

4.5. Nombramientos: entre la idoneidad técnica y la negociación política

Uno de los aspectos que merece un comentario final, se relaciona con el colapso que sufrió el sistema de nombramientos de la Asamblea Legislativa, el cual fue creado para operar en una lógica bipartidista, por lo que en el nuevo contexto ha perdido funcionalidad. Como se apreció en cuadro 4.2.1 (véase supra) durante la última legislatura hubo varios trámites de nombramientos que incluye a Magistrados propietarios y suplentes, ratificaciones de nombramientos del Ejecutivo y, los más importantes, la Contralora General y los defensores de la República.

Tal y como se observa en el anexo no. 7, el trámite en comisión para la definición de las ternas de los postulantes, es técnicamente muy complejo y se basa en una copiosa cantidad de elementos que ponderan un puntaje en escala de 100 y que contemplan aspectos relacionados con los estudios, el ejercicio profesional, publicaciones, dominio de otros idiomas, cuestionarios y entrevista en comisión. En el fondo, los nombramientos han experimentado el colapso entre los supuestos criterios objetivos de idoneidad que genera la Comisión de Nombramientos y los intereses y valoraciones políticas que se ventilan en el Plenario frente a los postulantes.

Tabla 4.5.1. Trámite de los nombramientos de los defensores de los habitantes y el Contralor General de la República. 2005- 2006

Nº Exp.	Nombramiento	Funcionario	Nº Acuerdo	Fecha Acuerdo	Nº Sesión	Fecha Sesión	Duración*
15.811	Contralor (a) General de la República	Rocío Aguilar Montoya	6247-05-06	5-7-05	34	27-6-05	87
15.812	Defensor (a) de los Habitantes	Lizabeth Quesada Tristán	6256-05-06	9-8-05	48	4-8-05	98
15.999	Defensor (a) Adjunto (a) de los Habitantes	Daniel Soley Soler	6273-05-06	8-11-05	96	3-11-05	30

* Días legislativos hábiles (lunes a jueves), que se computaron desde el día de la comunicación de la vacante hasta el archivo del expediente, luego de finiquitado el nombramiento.

Fuente: Elaboración propia con base en actas de Plenario y Comisión Especial de Nombramientos.

En la tabla 4.5.1, se resume la tramitología de los tres nombramientos, considerando todo el proceso decisorio involucrado en Plenario y Comisión. Como se aprecia, la duración administrativa de los procesos fue extensa, 87 para la Contralora, 98 para la Defensora y 30 para el Defensor Adjunto. Para la elección del Contralor, la comisión tomo la decisión de publicar en dos diarios nacionales la vacante, se informó a varias instituciones del concurso y se incluyó la metodología en la página WEB del parlamento. Finalmente, la comisión remitió una nómina con los 5 candidatos mejor valorados al Plenario (que obtuvieron un puntaje de entre 78.95 y 96.14), encabezada por el Master Fernando Herrero. Como se observa en el anexo

de comentario, luego de tres rondas de votaciones en las que ningún candidato de la terna sobrepasó los 12 votos, la señora Rocío Aguilar, propuesta en el Plenario y que apenas logro 2 votos en ella, consiguió los 29 votos necesarios en la tercera ronda de votaciones. La Comisión de Nombramientos había perdido su tiempo.

Naturalmente, el desaguizado con el nombramiento de la Contralora generó controversias en el Plenario, en relación con el procedimiento desarrollado en la Comisión. Quizá por eso, con la Defensora de los Habitantes sí resultó electa la Dra. Lisbeth Quesada Tristán, candidata que obtuvo el mayor puntaje (86,79) de la terna de la comisión, no sin que pasaran 3 rondas de votaciones en las que la fracción oficialista trató de impulsar el nombramiento del Lic. Juan José Echeverría (5to. y último lugar de la terna), sin lograrlo. La misma situación se presentó con el Lic. Daniel Soley Soler, Defensor Adjunto, que sin muchos contratiempos y alcanzando el mayor puntaje de la terna, fue electo en primera ronda ⁽³¹⁾.

EPÍLOGO

A partir del análisis de la información disponible y sobre la base del fundamento conceptual que hemos esbozado en este ensayo, es posible concluir que la propuesta de hipótesis que orientó nuestras reflexiones, parece tener un buen asidero empírico en la realidad parlamentaria costarricense: la democracia como procedimiento tiende a sublimar a la democracia como régimen en la Asamblea Legislativa.

El hecho más sintomático de esta situación, fue la suerte que corrió el proyecto que, a todas luces, constituyó la principal propuesta de política nacional de la administración, el plan fiscal. Después de cuatro años de vaivenes procedimentales, de asistir a la aplicación práctica del 208 bis, de enfrentar miles de mociones y discusiones insulsas de retraso procedimental, de romper alianzas y consensos sobre la danza del procedimiento, la propuesta se ahogó en una mar de formalismos justamente procedimentales según el gran tribunal del “debido proceso”, la Sala Constitucional.

El análisis de la producción legislativa, por otra parte, revela el procedimentalismo que adolece el proceso parlamentario. Pocas leyes de importancia –y bajo referendo constitucional-, muchas leyes “administrativas” –autorizaciones, etc.,-, muchos proyectos de poca relevancia y largas letanías tramitológicas para “empujar” la discusión parlamentaria, son algunos de sus ejemplos. Asimismo, el enmarañamiento legal del país, no mostró serias tendencias a la simplificación, como lo muestra el hecho de que en los últimos cinco años, al menos, la sustitución o derogación de leyes sólo se computó una vez, en la última legislatura (véase anexo no. 3). Al final, tanto las reformas electorales, el plan fiscal y el análisis del DR-CAFTA, no llegaron a ninguna parte en los entretejidos parlamentarios, a pesar de la enorme relevancia de estos temas para el país.

³¹ Por disposición de ley, el Defensor Adjunto se elige sobre la base de una terna que remite el Defensor de los Habitantes, dentro del plazo del mes siguiente a su nombramiento.

En materia de control político, se observa una disminución importante de la función de denuncia de la Comisión del Control y el Gasto Público y una intensa discusión sobre el tema del financiamiento de los partidos políticos que, al calor de los fuegos electorales, terminó en el limbo legislativo de la inercia y en el callejón sin salida de la no-decisión.

Por último, la negociación política estuvo permeada por la inconsistencia ideológico-partidaria, el transfugismo político de las fracciones y la poca capacidad para obtener consensos en las negociaciones. Embotados en muchas decisiones puramente administrativas –como viajes al exterior o permisos de atraques- el Directorio, el Plenario y la Presidencia –con sus 13 resoluciones- se desgastan en discusiones formales y de procedimiento, mientras fallan en lo que es más importante: la consecución de serios esfuerzos de concertación política que, sobre la base de la discusión lúcida, permita una legislación y un control político más acorde con las necesidades sustantivas de nuestro país.

FUENTES DE INFORMACIÓN

A) Libros y artículos

- Álvarez Desanti, Antonio (2005). "El artículo 208 bis". En: Asamblea Legislativa (2005). Revista Parlamentaria. San José, volumen 13, número 9, Asamblea Legislativa.
- Antillón Salazar, Alvar y otros (2005). Informe final de carácter no vinculante al Presidente de la República sobre el tratado de libre comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos de América. San José, EUNED.
- Asamblea Legislativa (2005d): "Las resoluciones de la Presidencia de la Asamblea Legislativa de Costa Rica 2002-2006". En: Revista Parlamentaria, Vol. 13, No. 3, Investigación Técnica no. 4-2005, Departamento de Servicios Técnicos. San José, Diciembre del 2005.
- Calderón, Odalía y otros (2002). La población costarricense de la GAM: situación del país, de la ciudadanía y percepción de la Asamblea Legislativa. Heredia. Instituto de Estudios de Población (IDESPO), Universidad Nacional (UNA).
- Casas Zamora, Kevin (2002). Financiamiento de partidos políticos y campañas electorales. San José, Proyecto Estado de la Nación, Noveno Informe.
- Castoriadis, Cornelius (1997), El avance de la insignificancia. Buenos Aires; Editorial Universitaria.
- Castoriadis, Cornelius (1998), El mundo fragmentado. Montevideo; Nordan-Comunidad.
- González Esquivel, Gerardo Alberto (2005). "208 bis: una revolución parlamentaria". En: Asamblea Legislativa (2005). Revista Parlamentaria. San José, volumen 13, número 9, Asamblea Legislativa.
- Karpinski, Rose Mary y otros (1989), Reflexiones sobre el poder legislativo costarricense, San José, Asamblea Legislativa.

- Malavassi, Federico (2005). “El 208 bis o la derogatoria del reglamento. Nuevas reglas del juego”. En: Asamblea Legislativa (2005). Revista Parlamentaria. San José, volumen 13, número 9, Asamblea Legislativa
- Mc Graw-Hill Interamericana Editores S.A (2000). Constitución Política de la República de Costa Rica, México DF, Mc-Graw Hill.
- PNUD (2004). La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Ramírez Altamirano, Marina (2001). Reglamento de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. San José, Asamblea Legislativa.
- Redondo Poveda, Mario (2004). Resolución del Presidente. San José, Asamblea Legislativa, Comisión Especial de Pacto Fiscal, Agosto del 2004.
- Savater, Fernando (1998). Política para Amador. Barcelona, Ariel.
- Soto Flores, Oscar (2006): Principales hechos relevantes del proceso de discusión y audiencias del CAFTA-DR en la Asamblea Legislativa de Costa Rica. San José, Documento mimeografiado.
- Therborn, Göran (1990). “¿Existen verdaderamente (amenazas contra) la democracia?”. En: Torres-Rivas, Edelberto. Política. Teoría y métodos, San José, EDUCA.
- Villanueva Monge, Luis Gerardo (2005). “Artículo 208 bis, una respuesta a la atrofia parlamentaria”. En: Asamblea Legislativa (2005). Revista Parlamentaria. San José, volumen 13, número 9, Asamblea Legislativa.
- Villanueva Monge, Luis Gerardo (2006). Comisión Especial Investigadora del Financiamiento de los Partidos Políticos, expediente 15002. Informe al Plenario. San José, Asamblea Legislativa.

B) Documentos

- Abarca Amador Ethel y Soto Flores, Oscar (2006): Generalidades sobre el CAFTA. Informe Ejecutivo Parlamentario. San José, documento mimeografiado.

- Asamblea Legislativa (2003). Proyecto de ley de pacto fiscal y reforma fiscal estructural. San José, Asamblea Legislativa, Dictamen Afirmativo de Mayoría, expediente 14584, 9 de diciembre del 2003.
- Asamblea Legislativa (2004a). Proyecto de ley de pacto fiscal y reforma fiscal estructural. San José, Asamblea Legislativa, Dictamen Afirmativo de Mayoría de Comisión Especial, expediente 15516, 13 de setiembre del 2004.
- Asamblea Legislativa (2004b). Proyecto de ley de pacto fiscal y reforma fiscal estructural. San José, Asamblea Legislativa, Dictamen Comisión Especial con cuatro informes mociones 137, expediente 15516, 13 de setiembre del 2004.
- Asamblea Legislativa (2004c). Proyecto de ley de reforma a la ley constitutiva del ICE no. 499 del 8 de abril de 1949 y reformas a otras leyes. San José, Asamblea Legislativa, texto sustitutivo, 30 de junio del 2004.
- Asamblea Legislativa (2005a). Acuerdo Legislativo No. 6231-04-05. San José, Asamblea Legislativa.
- Asamblea Legislativa (2005b). Acta de Plenario Legislativo no. 12º del 25 de enero del 2005. San José, Asamblea Legislativa.
- Asamblea Legislativa (2005c). Acta de Comisión Especial Mixta del ICE no. 75 del 28 de julio del 2005. San José, Asamblea Legislativa.
- Asamblea Legislativa (2006a). Informe de la gestión parlamentaria. Período constitucional del 1 de mayo del 2002 al 27 de abril del 2006. San José, Asamblea Legislativa, Depto. de Servicios Parlamentarios.
- Asamblea Legislativa (2006b). Proyectos de ley presentados del 1 de mayo del 2005 al 27 de abril del 2006. San José, Asamblea Legislativa, Depto. de Servicios Parlamentarios.
- Asamblea Legislativa (2006c). Leyes aprobadas del 1 de mayo del 2005 al 27 de abril del 2006. San José, Asamblea Legislativa, Depto. de Servicios Parlamentarios.
- Asamblea Legislativa (2006d). Acta No. 12 de la Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales del 12 de diciembre del 2006. San José, Asamblea Legislativa.

- Asamblea Legislativa (2006e). Leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa. Datos Históricos 1986-2006. cuadros y gráficos en formato de Excel, San José, Asamblea Legislativa, Centro de Información Estadística, Biblioteca.
- Asamblea Legislativa (2006f). Proyectos de ley presentados ante la Asamblea Legislativa. Datos Históricos 1986-2006. cuadros y gráficos en formato de Excel, San José, Asamblea Legislativa, Centro de Información Estadística, Biblioteca.
- Asamblea Legislativa (2006g). Informe de liquidación negativo de mayoría. Ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la República, fiscal y por programas para el ejercicio económico 2003 y 2004. San José, Asamblea Legislativa, Comisión Permanente Especial de Control de Ingreso y Gasto Público. 27 de abril del 2006.

Sala Constitucional (2006). Resolución 2006-003671. San José, Corte Suprema de Justicia, expediente 06-00