



UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE ANDALUCÍA  
SEDE IBEROAMERICANA SANTA MARÍA DE LA RÁBIDA  
2007

## TÍTULO

**LAS RELACIONES ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y EL  
PODER LEGISLATIVO EN COSTA RICA:  
EL ANÁLISIS DE LA ADMINISTRACIÓN DE FIGUERES  
(1994-1998)**

## AUTORA

**Ana Patricia Cubillo Guevara**

Director Tesis	Alcántara Sáez, Manuel
Maestría	I Maestría en Ciencias Políticas en Iberoamérica
Módulo presencial	1999
ISBN 10	84-7993-122-1
ISBN 13	978-84-7993-122-3
©	Ana Patricia Cubillo Guevara
©	Para esta edición, la Universidad Internacional de Andalucía



**La consulta de esta tesis queda condicionada a la aceptación de las siguientes limitaciones de uso:**

- a) La difusión de esta tesis por medio del servidor de la UNIA ha sido autorizada por los titulares de los derechos de propiedad intelectual únicamente para usos privados enmarcados en actividades de investigación y docencia.
- b) No se autoriza su reproducción con finalidades de lucro ni su difusión y puesta a disposición desde un sitio ajeno al servidor de la UNIA.
- c) Esta reserva de derechos afecta tanto al resumen de presentación de la tesis como a sus contenidos.
- d) En la utilización o cita de partes de la tesis es obligado indicar el nombre de la persona autora.

**UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE ANDALUCÍA**  
**SEDE IBEROAMERICANA SANTA MARÍA DE LA RÁBIDA**  
**I MAESTRÍA EN CIENCIAS POLÍTICAS EN IBEROAMÉRICA**

**LAS RELACIONES ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y EL PODER LEGISLATIVO**  
**EN COSTA RICA:**  
**EL ANÁLISIS DE LA ADMINISTRACIÓN FIGUERES (1994 - 1998)**

Memoria presentada como Tesis de Maestría por:  
Ana Patricia Cubillo Guevara.

Dirigida por el Prof. Dr. Manuel Alcántara Sáez.

Huelva, octubre de 2001.

**ÍNDICE**

INTRODUCCIÓN.....	4
1.- EL ANÁLISIS DE LAS RELACIONES ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y EL PODER LEGISLATIVO. ....	15
1.1.- Perspectiva institucional. ....	21
1.1.1.- <i>Las formas de gobierno.</i> .....	21
a) <i>Presidencialismo versus parlamentarismo.</i> .....	22
b) <i>Presidentes reactivos y proactivos.</i> .....	29
1.1.2.- <i>Los sistemas de partidos y los sistemas electorales.</i> .....	33
a) <i>Los sistemas de partidos.</i> .....	33
b) <i>Los sistemas electorales.</i> .....	39
1.2.- <i>La formación de coaliciones.</i> .....	44
2.- EL SISTEMA POLÍTICO COSTARRICENSE. ....	54
2.1.- El régimen político. ....	54
2.1.1.- <i>La división de poderes.</i> .....	54
a) <i>El Poder Legislativo.</i> .....	55
b) <i>El Poder Ejecutivo.</i> .....	55
c) <i>El Poder Judicial.</i> .....	56
d) <i>El Tribunal Supremo de Elecciones.</i> .....	56
e) <i>Las atribuciones constitucionales del Ejecutivo y el Legislativo.</i> .....	57
2.1.2.- <i>La formación de la ley y el control político.</i> .....	59
2.1.3.- <i>El sistema electoral.</i> .....	63
2.2.- El comportamiento político. ....	66
2.2.1.- <i>Las elecciones.</i> .....	66
2.2.2.- <i>Los partidos políticos.</i> .....	73
a) <i>Partido Liberación Nacional.</i> .....	74
b) <i>Partido Unidad Social Cristiana.</i> .....	75
c) <i>Partidos minoritarios.</i> .....	77
2.2.3.- <i>El sistema de partidos.</i> .....	82
2.2.5.- <i>La cultura política.</i> .....	84
2.5.6.- <i>Los actores políticos.</i> .....	87
2.2.7. <i>La interacción de factores que influyen en las relaciones Ejecutivo - Legislativo.</i> .	91
3. LA ADMINISTRACIÓN FIGUERES Y LAS RELACIONES EJECUTIVO – LEGISLATIVO	107

3.1. La Administración Figueres. ....	107
3.1.1. Las elecciones 1994 y los resultados electorales. ....	107
3.1.2. La composición de la Asamblea Legislativa. ....	109
3.1.3. La formación del gabinete. ....	111
3.1.4. Las dificultades de gobierno. ....	113
3.1.5. La producción legislativa. ....	120
3.1.6. El control político. ....	133
a) El voto de censura. ....	133
b) Las comisiones de investigación. ....	134
c) Los conflictos de competencia. ....	135
3.2. La agenda del Ejecutivo. El Pacto Figueres – Calderón. ....	137
3.2.1. Un paso hacia la ingobernabilidad. ....	137
3.2.2. A la búsqueda del consenso. ....	140
3.2.3. La negociación de una nueva agenda. ....	142
3.2.4. El Pacto Figueres - Calderón. ....	147
3.2.5. La conformación de mayorías parlamentarias en el desarrollo de la agenda. ....	149
a) Los liderazgos y la fragmentación de las bancadas parlamentarias. ....	150
b) La evolución legislativa de algunos temas de la agenda. ....	153
b.1) La Reforma al Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional. ....	155
b.2) La Ley de Ajuste Tributario. ....	155
b.3) Las Garantías Económicas. ....	157
b.4) La Reforma del Servicio Nacional de Electricidad. ....	161
b.5) La Ley Orgánica del Banco Central. ....	163
3.2.6. La continuidad de la agenda. ....	164
3.2.7. El desgaste del Pacto. ....	166
CONCLUSIONES: .....	173
BIBLIOGRAFÍA: .....	180

## INTRODUCCIÓN

El propósito general de esta investigación es analizar los rasgos institucionales que caracterizan las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en la experiencia costarricense, específicamente para el período 1994-1998. Este período comprende la Administración Figueres y nos permitirá tener una mejor comprensión de las dificultades y posibilidades en el desarrollo de su gobierno.

Para acercarnos al estudio de dicho tema debemos comenzar por ver que aportaciones han realizado diferentes autores con anterioridad. Así, por ejemplo, Bethell (1997) estudia las relaciones Ejecutivo-Legislativo bajo la premisa de que los ejecutivos constitucionales de América Latina han sido mucho menos poderosos de lo que generalmente se supone. Sobre todo, porque el jefe del Ejecutivo no ha contado con el apoyo mayoritario de la población y con mayorías en la Asamblea Legislativa. Todos los presidentes han tenido dificultades para promover programas gubernamentales, ya fuera debido a configuraciones de múltiples partidos o a que los partidos que apoyan a los presidentes, o las a menudo cambiantes coaliciones, se han desmoronado en la mitad del mandato; y ello ha causado en determinados momentos una grave situación de estancamiento y parálisis.

Pese a ello, han existido momentos en que el equilibrio en las potestades legislativas de ejecutivos y legislaturas se altera a favor de los primeros. Este es, y ha sido históricamente, el caso de situaciones de crisis, en las que tanto el Presidente como Primeros Ministros han pasado a ejercer los poderes legislativos casi de forma exclusiva. Esos poderes de emergencia con que los ejecutivos se envisten y evitan los procedimientos legislativos ordinarios pueden estar previstos en la Constitución o ser producto de acuerdos puntuales informales y, en general, adquieren la forma de la delegación de poderes a fin de que el Ejecutivo pueda legislar sobre cuestiones que están normalmente sujetas a la aprobación parlamentaria.

En efecto, el Poder Ejecutivo participa en el proceso de elaboración de leyes, normalmente definiendo y organizando la agenda de políticas, y, en el caso de los sistemas presidenciales, a través de las prerrogativas del Presidente de presentar proyectos de ley y de vetar leyes sancionadas por el Congreso, según los casos. De este modo, la tarea de producción de leyes en un régimen democrático da lugar a un juego inter-institucional de prerrogativas legislativas compartidas que testimonia, o no, el equilibrio existente entre el

Poder Ejecutivo y el Legislativo. Frente a los poderes de conducción del Ejecutivo, las legislaturas mantienen por su parte: poderes de iniciación, esto es, la posibilidad de introducir legislación de su propia autoría; poderes de prevención, por medio de los cuales desalientan la presentación de proyectos por parte del Gobierno al hacer evidente sus reticencias a cooperar con la aprobación; y, por último, el poder de reacción frente a las iniciativas impulsadas desde el Gobierno, permitiendo su aprobación, rechazo, modificación o demora.

Un aspecto frecuentemente subrayado en las críticas del presidencialismo en América Latina, es el problema de crear y conservar una base de apoyo en el Congreso para las iniciativas políticas del Presidente. Generalmente, ese apoyo supone formar una coalición para gobernar que suele ser muy distinta de la coalición electoral que llevó al Presidente y su partido al Gobierno. El problema que se presenta es que esas coaliciones, usualmente convocadas *ad hoc* por el Presidente, suelen ser inestables y estar integradas por legisladores con escasa o nula afinidad con el contenido de las políticas del Ejecutivo (incluidos legisladores pertenecientes al partido en el Gobierno) (De Riz, 1995: 359).

A diferencia de los sistemas parlamentarios, en los que las coaliciones / alianzas se forman generalmente después de las elecciones y son vinculantes, en los sistemas presidenciales con frecuencia éstas se producen antes, pero son inestables una vez pasada la elección<sup>1</sup>. Los legisladores y/o los partidos políticos pueden pasar a la oposición sin que el Gobierno caiga, lo que puede llevar a los presidentes a concluir su mandato con muy poco apoyo en el Congreso, perdiendo incluso el apoyo de su propio partido. A esto se agrega que, dado el sistema de separación de poderes, propio del presidencialismo, los partidos pueden desresponsabilizarse de la función de gobierno y dejar al Presidente en un vacío político. Por lo tanto, el carácter no vinculante de las coaliciones de gobierno (por ejemplo, a la hora de garantizar la implementación de políticas de reforma cuya lógica puede entrar en contradicción

---

<sup>1</sup> Existe cierta ambigüedad en el uso de los términos *alianza* y *coalición*, por ejemplo, en las legislaciones de muchos países latinoamericanos se utiliza la denominación *coalición* en lugar de *alianza* (vgr. Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México). La literatura política reserva, sin embargo, el término *coalición* para el acuerdo de varios partidos para la formación de gobierno en los sistemas parlamentarios. En ese sentido, la formación de una coalición, en el sentido tradicional, es una unión post-electoral, mientras que la alianza es una unión pre-electoral (vgr. La Alianza, en Argentina, o la Concertación por la Democracia, en Chile) (Ferreira, 2000: 24). Por lo tanto, la *alianza* tiene una finalidad esencialmente electoral, que persigue maximizar las posibilidades de éxito en una determinada elección, ya sea por estrategia política o ya porque el propio sistema electoral incentiva a la formación de bloques (p. ej. el sistema binominal o el sistema de ballottage), ya sea para ejecutar programas específicos de acción política conjunta, ya sea para salvar al partido de la cancelación o caducidad de su personería o registro. En este sentido, la característica esencial de la *alianza* es su carácter temporal, que no implica el surgimiento de un nuevo partido (unión o fusión) (Rial, 2000: 191-203)

con la lógica de la competencia electoral) es lo que aparece como un problema mayor en las relaciones del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

La desresponsabilización de los partidos en la función del gobierno puede tener como desenlace el inmovilismo y la pretorianización, o bien, la acentuación de los rasgos autoritarios del régimen. En cualquiera de los dos casos se alimenta una visión pesimista sobre el futuro de las nuevas democracias.

Por lo tanto, la dinámica de la gestión de gobierno bajo los regímenes presidenciales tiende a girar en torno a una cuestión principal: encontrar estrategias que logren superar los riesgos de la parálisis institucional planteados por los principios de división de poderes y de frenos y contrapesos. De ahí que suele sostenerse que estos riesgos son mínimos cuando el Ejecutivo cuenta con una mayoría disciplinada en el Congreso. Sin embargo, la mayoría de los presidencialismos contemporáneos se caracterizan por generar *gobiernos divididos*, *gobiernos de coalición* o situaciones en las que el Presidente tiene dificultades para disciplinar sus propias filas. A la vista de los desafíos que se plantean para lograr y mantener una mayoría parlamentaria, cada uno de estos tres escenarios está destinado a afectar, de un modo u otro, el rendimiento de los Gobiernos y la competencia electoral.

Más que un sistema de contrapesos, en la mayoría de los sistemas políticos contemporáneos, la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo ha sido y es una relación de mutuo bloqueo por diferentes razones. Por ejemplo, cuando el Presidente tiene la facultad de iniciativa legislativa, la aprobación de leyes sobre determinadas materias requiere de mayorías calificadas cuya consecución supone un proceso de negociación sobre el contenido de la iniciativa. En otros casos, cuando el Congreso no aprueba la totalidad o parte de un proyecto de ley de presentado por el Ejecutivo y devuelve al Presidente un proyecto muy diferente del presentado, éste dispone de la capacidad de veto (total y/o parcial según los casos y los países) para impedir que salga adelante una ley no deseada. Lo cierto es que la tramitación de un proyecto de ley termina muchas veces en una deformación completa del texto (y de la intención) original y, en todos los casos, consume un tiempo considerable.

El mutuo bloqueo sólo puede superarse con compromisos y consensos muy excepcionales en la historia política contemporánea de América Latina. Lo habitual es una convivencia entre órganos que desarrollan políticas autónomas; es decir, el Ejecutivo hace uso permanente de los decretos y el Parlamento sirve para el logro de metas electorales (en algunos casos presidenciales) de los parlamentarios. Esto parece ser más fluido en el caso de



los sistemas bipartidistas y de elecciones simultánea que en los sistemas multipartidistas y de elecciones no simultáneas. Sin embargo, persisten problemas como la relación del Presidente con las corrientes o fracciones de su partido, y con las dificultades que un marco polarizado ofrece para lograr votos de la oposición en los casos de mayoría calificada (Nohlen, 1998: 120).

Podría argumentarse también, que esos desafíos son más bien teóricos ya que la presidencia cuenta con mecanismos de excepción que le permiten actuar, llegado el caso, sorteando el problema de construir y sostener una mayoría legislativa. Estos mecanismos son los que han forjado la reputación “hiperpresidencialista” de los Gobiernos latinoamericanos. Pero, precisamente porque son mecanismos de excepción no resuelven la dinámica de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Sólo en la hipótesis de una usurpación regular de atribuciones, dichos mecanismos serían toda la respuesta a los riesgos de la parálisis institucional (Mustapic, sf, 1).

Para Bethell (1997), la clave de la reestructuración del presidencialismo consiste en definir con precisión las diferentes competencias y los métodos de elección del Ejecutivo y el Legislativo para mitigar el conflicto entre ambos. No obstante, los estudios recientes sobre la transformación del papel de los Legislativos en la etapa inaugurada por la democracia en la región latinoamericana revelan que éstos siguen estando caracterizados por una debilidad endémica y desempeñando un papel institucional débil en el sistema político (Close, 1995).

Precisamente, la preponderancia de los ejecutivos y la debilidad de los poderes legislativos en América Latina ha llevado a O'Donnell (1994) a caracterizar esas nuevas democracias como *delegativas*, entendiendo por éstas unos sistemas escasamente institucionalizados y donde predomina la dimensión vertical, definida básicamente por las elecciones, sobre la dimensión horizontal, caracterizada por el juego y equilibrio entre poderes.

Por otra parte, las mayores atribuciones con las que puede contar el Ejecutivo crean ciertamente un Presidente institucionalmente fuerte. Pero ello no nos dice todo lo que necesitamos saber para que ése sea también un Presidente políticamente fuerte, esto es, uno en condiciones de resolver el problema de coordinación que presupone la producción de decisiones de Gobierno. Aquí intervienen otros factores, en especial, los resultados electorales y las características de los partidos y el sistema de partidos. En consecuencia, aún con presidentes poderosos, en cuanto a la dotación de atribuciones constitucionales a su

disposición, no se eliminan los riesgos del inmovilismo. De aquí entonces, que cobre especial relevancia analizar la modalidad que adoptan las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, en un contexto particular, la Costa Rica de finales del siglo XX.

El interés que presenta el estudio del presidencialismo en Costa Rica es la particular relación entre ambos poderes, que se configura a partir del diseño constitucional, el sistema electoral y la naturaleza de los partidos políticos. Su análisis permite observar cómo los sistemas presidenciales pueden ser reestructurados para obtener resultados típicamente asociados a los regímenes parlamentarios, como argumentan algunos autores (Shugart y Carey, 1992).

En el caso de Costa Rica, con una democracia de larga trayectoria, el sistema político ha adoptado la modalidad del *presidencialismo atenuado*. En alguna medida esto se debe al poder desarrollado por la Asamblea Legislativa; a pesar de que el Ejecutivo pueda contar con mayorías calificadas y disponga del derecho de iniciativa legislativa (en período de sesiones extraordinarias del Parlamento) y de iniciativa exclusiva en materia presupuestaria, así como de iniciativa de veto, lo cierto es que la Asamblea Legislativa ejerce una limitación “real” al poder del Ejecutivo aún en situaciones en las que hay una oposición minoritaria (Urcuyo, 1995: 25). A pesar de ello, el presidencialismo costarricense, al igual que muchos otros, se caracteriza no sólo por los muy amplios poderes del Presidente, sino también por la injerencia del Presidente en los más variados aspectos del proceso político.

El estallido de la crisis económica a principios de los años 80 y el efecto combinado de las políticas de ajuste y del proceso de globalización, marcan el inicio de un período de transformaciones significativas en la sociedad y en el Estado costarricense. No solamente ha cambiado la economía; de forma más lenta, la vida política nacional ha sufrido también importantes transformaciones: algunas atañen al carácter institucional del régimen representativo, como el fortalecimiento del bipartidismo durante la década de los 80 (que constituye el hecho más trascendental en la vida política costarricense durante los últimos años), los acuerdos de las cúpulas políticas, el extremo debilitamiento de las expresiones políticas contestatarias...; otras atañen a la reforma profunda de las estructuras estatales, como, por ejemplo, en el plano corporativo, el fortalecimiento de la organización empresarial frente a la marginación de los sindicatos, prácticamente relegados a la organización de los trabajadores del sector público.

Ante este panorama, las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en los noventa han sido de mayor confrontación. Por ejemplo, de febrero a mayo de 1994 se vivió una especie de parálisis institucional, en la cual se generaron situaciones de bloqueo parlamentario en la aprobación de las iniciativas enviadas por el Gobierno; ello se explica, en parte, porque la Administración Calderón (1990-1994) venía arrastrando un estancamiento legislativo de tres años y, en parte, porque en febrero se realizaron elecciones presidenciales y legislativas en las que la oposición había obtenido la victoria con un programa claramente opuesto a la línea del Ejecutivo.

En mayo de 1994 se celebró el cambio de Gobierno, pero la situación de bloqueo persistió ante la falta de una mayoría legislativa suficiente que apoyase al Ejecutivo; no sería hasta octubre de ese mismo año, cuando el Presidente Figueres y el ex presidente Calderón lograron establecer, atribuyéndose la representación del Partido Liberación Nacional y el Partido Unidad Social Cristiana, un consenso básico sobre la agenda legislativa, que conduciría con posterioridad al llamado *Pacto Figueres-Calderón*, un acuerdo programático sobre la Reforma del Estado. Esto último sucedió en mayo de 1995 después de que el Presidente rindiera ante la Asamblea Legislativa el informe de su primer año de Gobierno, y éste afirmara que “el país transitaba por una crisis de ingobernabilidad causada por una sobrecarga de demandas sobre el Estado y por la pérdida de legitimidad de las instituciones” (Proyecto Estado de la Nación, 1996: 145).

Es al estudio de las relaciones Ejecutivo-Legislativo en torno a la consecución de este consenso sobre la agenda legislativa a lo que dedicamos una buena parte de esta investigación.

Los objetivos que pretendemos alcanzar con este trabajo son dos: por un lado, pretendemos *identificar los rasgos institucionales del sistema político costarricense que contribuyen a explicar la dinámica de las relaciones Ejecutivo-Legislativo*; y por otro, queremos *analizar las relaciones Ejecutivo-Legislativo durante la Administración Figueres, en el marco de la negociación y el seguimiento de la agenda del Ejecutivo*.

Dichos objetivos se alcanzarían por medio de la demostración de la hipótesis central de esta investigación, esto es que *las relaciones de consenso que se dan en Costa Rica entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo se ven favorecidas por los principales rasgos institucionales del sistema político costarricense, lo cual se constata durante la Administración Figueres*.

Para poder abordar la temática de las relaciones Ejecutivo-Legislativo se hace indispensable analizar una serie de variables de naturaleza institucional en las que se encuentra la clave de la explicación de las mismas; hemos agrupado dichas variables en cuatro bloques. El primero de los bloques sería el referido a la *forma de gobierno y características*, donde nos fijaríamos en: la forma de elección (sistema electoral) presidencial y parlamentaria; la realización simultánea o separada de las elecciones presidenciales y parlamentarias; el unicameralismo o el bicameralismo asimétrico y sus poderes de veto; la reelección (parlamentaria y presidencial); los mecanismos de control simultáneos (los poderes de disolución de un parlamento por parte del Presidente y de censura de ministros o del gabinete por parte del órgano legislativo); los procedimientos de revocatoria del mandato presidencial; los diversos poderes de intervención del Ejecutivo sobre el proceso legislativo (la legislación delegada, el decretismo, el derecho de iniciativa parlamentaria, la importancia que tiene el control de la agenda legislativa por parte del Ejecutivo en cuanto a las sesiones ordinarias y extraordinarias); la influencia del poder Legislativo sobre el Ejecutivo (influencia en la formación del gabinete); y el impacto sobre la configuración del régimen político ejercido por mayorías simples, calificadas o absolutas, en lo referente al resello parlamentario frente al veto del Ejecutivo. El segundo bloque lo conformarían las variables relacionadas con el *sistema electoral*: las elecciones simultáneas o separadas; y la forma de elección (una vuelta o dos vueltas). El tercero bloque estaría formado por la variables referidas al *sistema de partidos*: el número de partidos; la disciplina parlamentaria; y la interacción entre el sistema de partidos y la figura presidencial. Y por último habría que estudiar también a los *actores políticos*, tanto civiles como militares.

Este estudio se enmarca dentro de la corriente institucionalista de los Ciencias Sociales. En las referencias teóricas de la investigación desarrollamos parte de la discusión que nos resulta indispensable, por la utilización de una metodología sustentada en la elaboración interpretativa del análisis institucionalista. Esta afirmación sin embargo, debe matizarse ya que no pretendemos asegurar que la institucionalidad es todo y que la ingeniería institucional y constitucional pueden responder a todos los planteamientos. Una institucionalidad inadecuada es sólo parte de los problemas que impiden lograr la gobernabilidad democrática y por ello el trabajo sobre tal dimensión de la realidad socio-política comprende una de las facetas de las respuestas para un buen gobierno, en la dinámica de los procesos de cambio político y social.

En los años ochenta, buscando explicar diferencias en los logros alcanzados por los países industrializados en el ámbito económico y social, las investigaciones sobre las políticas públicas en Europa redescubren la importancia del factor institucional para el desarrollo político. Si bien el resurgimiento de los temas institucionales se origina en este marco, éstos cobran aún más relevancia a raíz de los procesos de cambio de régimen que se inscriben en la llamada “tercera ola democratizadora” (Huntington, 1991). Es lo que actualmente referimos como *neoinstitucionalismo*.

Al igual de lo que se podría denominar el viejo institucionalismo, las nuevas versiones actualizadas del institucionalismo se basan en el supuesto de que las reglas del juego político ayudan a formar el comportamiento de los individuos, los partidos y otros agentes políticos. A diferencia de sus antecesores, como los estudios del derecho constitucional, el nuevo institucionalismo sustituye una mera descripción de leyes y estatutos constitucionales por el esfuerzo de explicar cómo la acción política es una respuesta lógica a los incentivos creados por las instituciones y cómo el comportamiento político puede transformar dichas reglas. Tales inquietudes son las que naturalmente llevan a los nuevos institucionalistas a utilizar los terrenos de Arrow y de Coase, la teoría de juegos y otras herramientas enmarcadas en la microeconomía. Sin embargo, en este “nuevo institucionalismo” existe un conjunto de vertientes y enfoques que difieren bastante entre sí, no sólo en cuanto a la conceptualización de las instituciones y al interés epistemológico de su estudio, sino también en lo que respecta al método y al instrumentalario analítico empleado.

Los antecedentes más cercanos a este tipo de investigación los encontramos bien referidos a las relaciones Ejecutivo-Legislativo en Centroamérica y en Costa Rica. Para el caso de Centroamérica la producción de estudios en torno a cuestiones de diseño institucional, es aún limitada. Por lo tanto, este estudio procede con base en los pocos estudios de la realidad política-institucional. Precisamente, en la actualidad FUNDAUNGO, con sede en San Salvador, realiza una investigación específica sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo y la institucionalización de la democracia en Centroamérica, coordinada por Ricardo Córdova, que trata las crisis institucionales sufridas por Guatemala desde 1993 y los enfrentamientos entre poderes para el caso de Nicaragua, así como la discusión en torno a la agenda para la reforma de los congresos.

En el caso de Costa Rica, varios analistas se han ocupado del tema. Hernández Valle, Rodolfo Piza y Carlos José Gutiérrez realizan aportaciones desde la perspectiva jurídica-

constitucional. Constantino Urcuyo, politólogo, contribuye a la polémica en torno a las ventajas y desventajas del presidencialismo y del parlamentarismo, negando la validez de dicha confrontación. Pero una de las investigaciones más novedosas es la realizada por Fabrique Lehoucq, quien recalca la escasez de estudios sistemáticos sobre la realidad política-institucional costarricense.

Para recopilar toda la información necesaria para esta investigación se ha procedido de la siguiente manera. En primer lugar, se hizo un recopilación bibliográfica de los documentos que en la última década han contribuido, dentro de la corriente institucionalista de la Ciencia Política al debate sobre los sistemas políticos, los sistemas de partidos, los sistemas electorales y los actores políticos, para, a partir de su estudio elaborar el marco teórico de esta investigación.

En segundo lugar, se procedió con otra recopilación bibliográfica sobre el terreno (Costa Rica) de los distintos documentos que desde diferentes perspectivas se dedican concretamente al estudio de las relaciones Ejecutivo-Legislativo en Centroamérica, en general, y en Costa Rica, en particular, así como de otros documentos que analizan los diferentes elementos institucionales del sistema político costarricense. Dicha recopilación se realizó en distintas librerías, en las diferentes bibliotecas de la Universidad de Costa Rica, en la Biblioteca de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, en la Biblioteca del Tribunal Supremo de Elecciones y en la Biblioteca del Proyecto Estado de la Nación.

En tercer lugar, se realizó un trabajo de archivo en la Biblioteca Nacional de Costa Rica (Sección Hemeroteca) de donde se extrajeron artículos de diferentes periódicos nacionales sobre distintos tópicos relacionados con el tema para el período 1994-1998; los contenidos de dichos artículos fueron analizados sistemáticamente al objeto de establecer una cronología de los hechos políticos más relevantes en relación con el objeto de estudio y fueron utilizados para elaborar el capítulo tres. Otra importante fuente documental para el estudio de las relaciones Ejecutivo-Legislativo durante la Administración Figueres lo constituyó la *Revista Parlamentaria* editada por la Asamblea Legislativa y en la que se recogen, además de artículos de fondo sobre los problemas políticos costarricenses, síntesis y estadísticas de la actividad parlamentaria; dichos datos estadísticos, junto con otros datos solicitados al Servicio de Documentación e Información de la Asamblea Legislativa expresamente para esta investigación, han permitido elaborar la mayoría de los cuadros de naturaleza cuantitativa acerca de la actividad parlamentaria.

Y en cuarto lugar, por medio de la conexión a internet se ha realizado una recopilación extra de información muy diversa (prensa, estadísticas, información institucional, etc...) que han servido para complementar la información recopilada por otros medios.

Este trabajo de investigación ha contado con una serie de limitaciones importantes, las más importantes de las cuales han sido las de naturaleza geográfica y financiera. Realizar una investigación de este tipo desde España no es fácil, ya que el trabajo de documentación hay que hacerlo en su mayoría sobre el terreno (hemeroteca y recopilación de bibliografía de circulación nacional), lo que nos ha obligado a desplazarnos en dos ocasiones hasta Costa Rica. Dado que no se contaba con ningún tipo de financiación, dichas estancias han sido costeadas personalmente por la autora de este trabajo, así como la adquisición y traslado a España de la práctica totalidad de la bibliografía utilizada y de la reprografía de los documentos procedentes de periódicos y revistas de divulgación científica.

El documento que aquí se presenta se encuentra organizado en tres grandes apartados. En primer lugar, hemos considerado interesante introducir un capítulo teórico de naturaleza institucional que respalde el análisis de las relaciones Ejecutivo-Legislativo partiendo de los planteamientos de Linz; el propósito de estas reflexiones es fundamentar el argumento de que la opción en términos de la antinomia presidencialismo-parlamentarismo es un punto de partida para explorar diseños constitucionales e institucionales, pero no es el único

Dedicamos un segundo capítulo al estudio del marco institucional del sistema político costarricense contemporáneo, tratando de ver en qué medida dicho marco ha favorecido las relaciones de consensos entre el Ejecutivo y el Legislativo o, que en ausencia de tales consensos, si ha sido posible la aprobación de la agenda del Ejecutivo, a pesar de que en el caso de Costa Rica los Presidentes poseen pocos recursos extraordinarios (por ejemplo, el gobierno por decreto). En este sentido, la cuestión es saber cuáles son los factores institucionales que pueden explicar que las relaciones Ejecutivo-Legislativo, en el intento por desarrollar con más o menos éxito una agenda legislativa.

El tercer capítulo se centra, teniendo en cuenta el marco institucional antes mencionado, en el estudio de las relaciones Ejecutivo-Legislativo en el caso concreto de un período de Gobierno, la Administración Figueres (1994-1998). Se trata de analizar cómo el Gobierno pudo negociar un pacto que en su momento le hizo perder un apoyo partidista significativo (por hostilidad o por pérdida de credibilidad ante los diputados y la sociedad civil

en general), destacando que la búsqueda del consenso sobre la agenda legislativa de la Administración Figueres se hizo inevitable ante la negativa de los diputados a aceptar la agenda del gobierno y el consiguiente retraso en su desarrollo, máxime cuando durante la Administración Calderón (1990-1994) existieron fuertes limitaciones en el desarrollo de la agenda.

Aunque no se trata de un análisis comparado de la región centroamericana, consideramos que el estudio del caso de Costa Rica puede ser un punto de partida para llevarlo a cabo eventualmente. Precisamente porque los países centroamericanos se presentan como casos paradójicos para el análisis comparado que ilustran situaciones de parálisis, crisis e incertidumbre en el proceso político. En el caso de Guatemala, donde los presidentes pueden estar tentados a unirse con sectores militares para terminar con el empate causado por gobiernos divididos; en el caso de Costa Rica, salvo unas cuantas excepciones, los conflictos han estado casi ausentes desde la promulgación de la Constitución de 1949, en parte porque un gran número de presidentes han gobernado con el respaldo de una mayoría legislativa; en el caso de Nicaragua donde la Unión Nacional Opositora (coalición de partidos antisandinistas) fraccionó su representación en la Asamblea Nacional, que repercutió en la negociación de una fracción de la bancada de la UNO con una fracción de la bancada del Frente Sandinista ante la falta de coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo, sobre todo en el proceso de reforma constitucional que creó una crisis institucional que retrasó por seis meses la vigencia de dichas reformas.

Somos conscientes de que, éste es un avance en la concreción de la realidad (no pretende ir más allá); aunque, nos presenta el inconveniente de que no podemos llegar a hipótesis más generales y de comportamiento más a largo plazo, ya que nos queda la duda por saber si estas relaciones, se sucederán en eventuales Gobiernos, es decir, saber si continuará la facilidad para establecer coaliciones o pactos políticos duraderos de apoyo a la agenda negociada. A pesar de esto, suponemos que en un análisis más amplio que abarcara otras Administraciones del pasado y del presente nos daría una visión más completa del problema y nos permitiría llegar a conclusiones más sólidas, referidas al conjunto del sistema político costarricense; este es el trabajo que pensamos acometer en nuestra tesis doctoral.



## 1.- EL ANÁLISIS DE LAS RELACIONES ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y EL PODER LEGISLATIVO.

Después de haberse instaurado en América Latina gobiernos civiles emanados de procesos electorales cada vez más competitivos, los sistemas democráticos han comenzado a enfrentar una nueva problemática ligada a la institucionalización y consolidación de la democracia. La construcción institucional de la democracia (los diseños constitucionales, la legislación electoral y de partidos) ha pasado a ocupar un lugar de importancia en el debate contemporáneo sobre la gobernabilidad<sup>2</sup>, sobre todo la discusión a profundidad sobre el problema de la gobernabilidad en la etapa posterior de consolidación en paralelo a la discusión acerca de la relevancia de las políticas diseñadas para enfrentar la crisis; por ello decir, la capacidad de los gobernantes para generar respuestas en un marco institucional definido se ha convertido hoy día en un tema relevante.

En el estudio de las relaciones Ejecutivo - Legislativo se ha marcado como punto de partido el debate reabierto por Linz en torno a las formas de gobierno (presidencialismo versus parlamentarismo) y sus efectos en el funcionamiento de las democracias, particularmente en el de las nuevas democracias de América Latina. En este debate se destaca el rol negativo del presidencialismo (dualismo de poder entre Congreso y el Ejecutivo) como causante del derrumbe de las democracias, como elemento que impide o dificulta la transición a la democracia y como estructura que dificulta la consolidación de la democracia; de esta forma, se defiende el parlamentarismo como alternativa en América Latina.

El presidencialismo es una forma de gobierno comúnmente llamada *gobierno de separación de poderes*. El principio rector del presidencialismo es la interdependencia de los diversos órganos estatales por coordinación. Ello significa que cada uno de los órganos

---

<sup>2</sup> Cuando hablamos de la gobernabilidad, según Alcántara, se trata de “un concepto de características polisémicas que tiene un significado central en la política en la medida en que relaciona partes substantivas de la misma, lo cual hace difícil su operatividad en términos de desagregar sus variables constitutivas y estéril todo análisis político desde una concepción totalizadora” (Alcántara, 2000: 663). Puede entenderse como “la situación en la que concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno que se sitúan en su entorno o que son intrínsecas a éste. De esta forma, este concepto se enmarca en el ámbito societal no aséptico en el que se registran demandas de los ciudadanos que son en mayor o menor medida procesadas por el sistema político. Paralelamente, la gobernabilidad viene condicionada por los mecanismos en que se produce la acción de gobierno, que tienen que ver con una dimensión de carácter múltiple más propia del mismo. Se trata de los criterios de representación política, de los niveles de participación política, de los sistemas de partidos existentes y de los arreglos institucionales que regulan las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo” (Alcántara, 2000: 662).

constitucionales actúan con independencia dentro del ámbito de su competencia, de manera que sus relaciones recíprocas son de pesos y contrapesos. Sus principales características son:

- El Presidente es de elección popular y no está sujeto a responsabilidad política del Congreso.
- Los miembros del Congreso también son elegidos por el voto popular.
- El Presidente carece del derecho de disolver el Congreso. Como contrapartida, el Congreso no puede darle votos de censura al Presidente ni lograr su dimisión.
- El cargo de Secretario de Estado o ministro es incompatible con el de miembro del Congreso.
- El Congreso no puede darle votos de censura a los secretarios del estado o ministros.
- El impulso político del estado tiene su centro de gravedad en el Presidente de la República, quien es Jefe de Estado y cabeza del Poder Ejecutivo.
- La formación de la voluntad estatal requiere la concurrencia tanto del Legislativo como del Ejecutivo en áreas críticas como la aprobación de leyes, la política exterior y otras (interdependencia por colaboración).
- El Presidente nombra y remueve discrecionalmente a los miembros del gabinete.
- Las iniciativas de leyes del Poder Ejecutivo o del Presidente son invariablemente aprobadas, mientras mantenga la mayoría en el Congreso. Si la oposición domina el Congreso, el Presidente se ve obligado a negociar sus principales iniciativas legislativas con el partido contrario. En este punto cabe anotar que el mayor grado de “interdependencia” entre estos dos poderes se da precisamente cuando el poder Ejecutivo y el Legislativo están en manos de Partidos Políticos diferentes o contrarios.
- Para ejercer el control político existen mecanismos o medios de acción como las comisiones investigadoras del parlamento, las interpelaciones y el control presupuestario (Ver Volio, 1995: 61-62).

Esto hace que el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo tengan funciones diferenciadas en el diseño constitucional, respondiendo al modelo de separación de los poderes. En los regímenes democráticos, los legislativos desempeñan al menos dos roles importantes; por un lado, controlan y supervisan la implementación de las políticas por parte del Gobierno; y por otro lado, participan en el proceso de elaboración de normas mediante la aprobación de leyes y de algún otro tipo de reglas y regulaciones. La elaboración de las leyes es quizá el rol distintivo de los legislativos en el proceso político, aunque también es éste un punto de encuentro con las actividades que desarrollan los Ejecutivos. A pesar de que, algunas de las funciones de ambos poderes no están claramente definidas, se superponen o entran en conflicto generando bloqueos de poderes que no tienen solución normativa (Krsticevic, 1992).

Las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, en un sentido dinámico, comienzan justamente cuando un Presidente asume su mandato o cuando se constituye un nuevo Congreso. Es entonces cuando entran en juego las estrategias políticas por parte de los presidentes y de los partidos con representación parlamentaria, es decir, sus cálculos sobre posibles costes y beneficios vinculados con las opciones de cooperar o no. Las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo puede ser analizadas en dos fases: primero, estudiando los procesos de la formación del gobierno en sentido estricto, es decir, del gabinete; y segundo, estudiando las interacciones entre el gobierno y las fuerzas parlamentarias en relación con las políticas públicas (Thibaut, 1998: 139).

En un primer momento es en el ámbito de la formación del gabinete donde un Presidente tiene la posibilidad de conseguir el respaldo político-institucional necesario para que su gobierno sea exitoso, a de gabinetes en sistemas presidenciales desarrollada por Octavio Amorin Neto (1994), Thibaut distingue cuatro tipos:

- *“gobierno presidencial partidario*, cuando un Presidente nombra a los miembros de su gabinete de entre las filas de su propio partido; en estos casos el Presidente puede tener más o menos margen de maniobra con relación a su partido, es decir, el tipo de gabinete puede ser más *presidencial* o más *partidario*;
- *gobierno de coalición*, con dos o más partidos que, gracias a su cohesión y disciplina, aseguran el respaldo de sus parlamentarios para las políticas lanzadas por el Gobierno;

- *gobierno de cooptación parlamentaria*, cuando los partidos, por debilidad organizativa, falta de disciplina, fragmentación interna, etc., no son capaces de garantizar este respaldo, aunque el Presidente trate de conseguirlo cooptando políticos de diferentes partidos en su gabinete; y, finalmente,
- *gobiernos de cooptación extra-parlamentaria*, cuando el Presidente trata bien de conseguir el respaldo de importantes (poderosos) actores afuera del Parlamento (p. ej. sindicatos o empresarios) o bien de formar un equipo puramente tecnocrático (o *no político*)" (Thibaut, 1998: 190).

Respecto de lo que sucede durante el ejercicio de gobierno, podemos distinguir dos situaciones: la situación de bloqueo entre diversos poderes del Estado en aquellas circunstancias en las cuales el Presidente no cuenta con el apoyo de las mayorías parlamentarias; y la situación en que el Presidente cuenta con mayoría en el Congreso y ésta suele adoptar una postura monolítica de acatamiento a la voluntad del Presidente para consolidar su poder y no generar fracturas internas que pudieran debilitar al oficialismo en beneficio de la oposición (Rodríguez, 1992: 115).

En el ámbito de las interacciones actuales en materia política entre presidentes y parlamentos es necesario plantear la cuestión sobre la estrategia principal que persiguen los presidentes en relación con los actores parlamentarios. El modelo de las relaciones Ejecutivo - Legislativo resultante de ello también depende, naturalmente, de la capacidad de resistencia o disposición a cooperar o coordinar por parte de los actores parlamentarios. De modo general, se pueden diferenciar las siguientes categorías: a) *supremacía presidencial*, cuando el proceso de toma de decisiones es dominada por el Presidente sin intervención significativa por parte de actores parlamentarios; b) *relaciones coordinadas*, que se acercan al modelo de *checks and balances* en el sentido de que el proceso de toma de decisiones está marcado por negociaciones entre actores gubernamentales y parlamentarios, llegándose, generalmente, a resultados que reflejan un compromiso entre diferentes posiciones; c) *bloqueo*, cuando los actores usan sus respectivos recursos de poder como veto, es decir, el Presidente no puede gobernar pero la oposición tampoco logra influir en un sentido positivo en las políticas públicas (Thibaut, 1998: 140 -141).

En ese sentido, la mayoría de los trabajos ha puesto el énfasis en el estudio de la conformación de mayorías parlamentarias coincidentes con el Ejecutivo, con el fin de facilitar

la acción de gobierno. No cabe duda que contar con una mayoría en el Congreso que dé soporte a la acción de gobierno, resulta esencial para abordar los graves y urgentes problemas que enfrentan los países de América Latina en la articulación de la agenda; algunos autores (Linz, 1990; Valenzuela, 1993; Jones, 1995; Lasagna y Cardenal, 1999) destacan ese aspecto como una de las principales, si no la principal, debilidades de los sistemas presidenciales. Como se ha preocupado en destacar Linz (1990), este fenómeno sólo es explicable debido a la separación de poderes y al sistema de doble elección que caracteriza a los sistemas presidenciales que los distingue de los parlamentarios; lo cual no constituye un problema en un sistema parlamentario, donde el Gobierno depende del apoyo de una mayoría en el Parlamento y cuando deja de contar con ese apoyo cae. En América Latina dicho problema se ve agravado por un factor adicional que acrecienta su frecuencia, el multipartidismo o la existencia de sistemas de partidos fragmentados (Mainwaring, 1990, 1993).

Según Mainwaring (1993), el multipartidismo exagera los males del presidencialismo porque aumenta las posibilidades de bloqueo institucional, facilita la polarización ideológica y dificulta la construcción de coaliciones. Entonces, también podríamos argumentar que este sistema político dificulta el buen funcionamiento del multipartidismo ya que no incentiva la formación o construcción de coaliciones.

Los sistemas presidenciales caracterizados por una rígida separación de poderes, no sólo posibilitan mayorías parlamentarias no coincidentes con el Ejecutivo, sino que además carecen de los mecanismos institucionales para lidiar con una situación de gobierno en minoría. Eso explicaría que para evitar una situación de bloqueo institucional los presidentes tengan ante sí diversos escenarios, entre ellos, gobernar al margen o por encima del Congreso, buscar reformas constitucionales, intentar formar coaliciones y, por último, si los partidos son maleables, intentar comprar el apoyo de parlamentarios de partidos de la oposición.

Sin embargo, en América Latina, la solución a los problemas del bloqueo institucional no ha pasado por buscar mecanismos de colaboración y negociación con el Legislativo cuando la mayoría de éste ha sido de una fracción política distinta, sino por aumentar los poderes del Ejecutivo, que de esta forma se ha ido convirtiendo a éste en un poder cada vez más autónomo y sin control (Lasagna y Cardenal, 1999: 21). No obstante, las variantes del

presidencialismo tienen mucho que aportar a esta idea, ya que no todos los diseños constitucionales confieren al Presidente las mismas atribuciones.

Por tanto, se percibe que el presidencialismo latinoamericano varía enormemente tanto en las Constituciones como en las prácticas políticas. Desde el punto de vista constitucional, cabe distinguir básicamente entre el presidencialismo reforzado, el presidencialismo puro, el presidencialismo atenuado y el presidencialismo parlamentarizado. En la práctica política, hay que diferenciar aún más tomando como criterios las costumbres y los estilos políticos, la mayor o menor jerarquización del sistema, la organización del Ejecutivo (la relación con el gabinete y con el Parlamento mediada por el sistema de partidos políticos, la composición política del Parlamento afectada por el sistema electoral, etc.) (Nohlen, 1998: 24).

Para el análisis de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, se toma como punto de partida el debate reabierto por Linz sobre las formas de gobierno; sin embargo, la confluencia de dos tradiciones, la que en la última década se ha expresado a través de un nuevo interés por las instituciones formales y la que es heredera de los estudios de transiciones y consolidación de la democracia, ha devuelto actualidad al tema de los diseños constitucionales o arreglos institucionales, que pueden elevar las posibilidades de supervivencia de las *nuevas democracias* y, en definitiva, hacerlas funcionales a la agenda política (Cardenal, 1998).

De modo que, el debate de Linz no deja de ser una referencia de importancia, pero cada vez son más los autores que, como Mainwaring, Shugart y otros (1997), apuestan por un tratamiento menos generalizador en torno a las ventajas y desventajas del presidencialismo. Los diferentes estudiosos analizan la dinámica política de algunos países latinoamericanos con regímenes presidenciales de muy diverso tipo. Con ello se persigue un doble objetivo; en primer lugar, la reivindicación de las modalidades de presidencialismo existentes que impiden el recurso a la generalización; y en segundo lugar, el esbozo de una contra réplica dirigida a quienes defienden el parlamentarismo como régimen idóneo en cualquier contexto. Esta lectura de algunos de los argumentos tradicionales, tales como la menor flexibilidad del presidencialismo o su condición de juego de suma cero, permite retomar los términos del debate que en 1984 iniciara Linz.

El análisis de las modalidades de presidencialismo se articula en torno a dos características de tipo institucional: algunas de las atribuciones que las diferentes

constituciones reconocen al Presidente y los poderes que sobre su propio partido tiene el mismo, los cuales se derivan del sistema de partidos. Mainwaring y Shugart (1997) ofrecen ejemplos de países latinoamericanos que ilustran que el modo en que se fragmentan los partidos políticos y la mayor o menor disciplina interna, en combinación con poderes del Presidente de tipo reactivo o proactivo, plantean escenarios diferentes de relaciones entre Ejecutivo y Legislativo. Para Mainwaring y Scully la disciplina partidaria de los partidos facilita el funcionamiento de sistemas presidenciales, ya que la frecuente indisciplina hace más difícil el establecimiento de relaciones estables entre el gobierno, los partidos y la legislatura. Lo cierto es que, bajo condiciones de indisciplina partidaria, los presidente no pueden implementar una agenda legislativa.

Otra línea de investigación en los estudios de las relaciones Ejecutivo - Legislativo, en la cual el debate está estrechamente ligada con la situación *gobiernos divididos* o sin mayoría parlamentaria<sup>3</sup>. Dichas líneas se centra en los problemas y dificultades que han caracterizado las relaciones Ejecutivo - Legislativo en América Latina, especialmente en unas coyunturas en las que el bloqueo entre poderes ha puesto en peligro el programa de reformas sociales, económicas y políticas y / o el proceso de consolidación de la democracia.

### **1.1.- Perspectiva institucional.**

Dedicaremos este apartado a considerar aquellas aportaciones que diferentes autores han realizado al estudio de las relaciones Ejecutivo - Legislativo desde una perspectiva institucional, centrándonos en el estudio de las formas de gobierno, de los sistemas de partidos y de los sistemas electorales.

#### **1.1.1.- Las formas de gobierno.**

La mayor parte de las aportaciones en torno a la influencia de las formas de gobierno sobre las relaciones Ejecutivo - Legislativo proceden del debate presidencialismo versus parlamentarismo; no obstante, resulta particularmente interesante, al margen de este debate la clasificación de los presidentes en proactivos y reactivos según las atribuciones constitucionales de que dispongan en cuanto a sus relaciones con los legislativos.

---

<sup>3</sup> Consideramos que la expresión *gobierno dividido* no se corresponde en sentido estricto con el concepto al que hace referencia, la existencia de un gobierno cuyo partido o coalición de apoyo no ostenta la mayoría

**a) *Presidencialismo versus parlamentarismo.***

Como ya hemos mencionado, ciertos autores, destacando a Linz han advertido sobre los supuestos efectos negativos del presidencialismo. Estos autores mantienen que este sistema no ayuda a la consolidación de las democracias, ya que, por un lado, no favorece la formación de mayorías y, por otro lado, dificulta la resolución de conflictos dada la rigidez del sistema electoral.

Para Linz (1997:32) las dos características que se destacan en los sistemas presidenciales son: a) tanto el presidente, que controla el Ejecutivo y es elegido por el pueblo (o por un colegio electoral elegido por el pueblo con ese único fin), como el Legislativo elegido (de una o dos cámaras), tienen legitimidad democrática, es decir, el presidencialismo es un sistema de *legitimidad democrática dual*; b) tanto el Presidente como el Legislativo son elegidos por un período fijo, el cargo del Presidente es independiente del Legislativo y la duración del Legislativo es independiente del Presidente, es decir, existe una consustancial *rigidez en el sistema presidencial* (Linz, 1990).

El principal argumento de Linz (1994) en su crítica a la viabilidad de los regímenes presidenciales es que los partidos de oposición enfrentan una notoria ausencia de incentivos para cooperar con el partido del Presidente en el ámbito del Poder Legislativo, por dos razones. En primer lugar, si ellos cooperan, y el resultado de dicha cooperación es exitoso (en términos económicos) los beneficios políticos - electorales del éxito tienden a ser capitalizados por el Presidente y su partido. En segundo lugar, y en el caso de que la cooperación fracase, todos los miembros de la coalición comparten los costos políticos con el Presidente y su partido, y solamente aquellos partidos de oposición que no participaron en dicha coalición son favorecidos electoralmente por el fracaso de la coalición gobernante. Por lo tanto, si de una coalición exitosa no procede ninguna ganancia en términos electorales y un fracaso sólo produce costos, lo racional es oponerse al Presidente en lugar de cooperar con él. La parálisis institucional será entonces el resultado final siempre que el partido del Presidente no cuente con una mayoría parlamentaria. Por ello, para Linz, la mejor manera de evitar el inmovilismo y la parálisis en la relación Ejecutivo - Legislativo es cambiar todo el sistema constitucional para pasar del presidencialismo al parlamentarismo.

---

parlamentaria; por este motivo preferimos utilizar los términos gobiernos *en minoría* o *gobiernos sin mayoría parlamentaria*.



Linz (1997: 32) ve el sistema parlamentario como una respuesta a los problemas de legitimación dual y los términos fijos en los que son elegidos los presidentes, como una alternativa más flexible, con posibilidades de fortalecer la capacidad de los gobiernos, de enfrentar las situaciones de crisis, y como un mecanismo para neutralizar la tendencia hacia la fuerte personalización de la política. Para él, la mayoría de las características y problemas de los sistemas presidenciales se derivan de sus rasgos fundamentales; hay algunos otros rasgos del presidencialismo, que no lo definen, pero que se asocian a menudo con éste y son la base de las variantes del presidencialismo; tales rasgos serían los límites en el número de períodos o la no-reelección, la sucesión automática por un vicepresidente, la libertad para nombrar y, aún más, para destituir a un ministro, el que la misma persona sea el jefe de estado y el jefe del Gobierno, etc.

Este enfoque establece que la diferencia más importante entre los regímenes democráticos está en cómo se genera la autoridad del Ejecutivo y su responsabilidad. En regímenes presidenciales basados en la doctrina de separación de poderes, la autoridad del Ejecutivo está generada por elecciones directas o indirectas y éste no es responsable políticamente ante el Legislativo. En los regímenes parlamentarios que se han ido desarrollando gradualmente en Europa Occidental, el Legislativo es el que genera la autoridad del Ejecutivo que, para sobrevivir políticamente, tiene que responder ante las mayorías legislativas (Linz, 1997: 12). Los regímenes presidenciales se basan en un Ejecutivo con considerables poderes en la Constitución y, generalmente, con absoluto control sobre la composición del Gobierno y la administración, donde el Presidente es elegido por el pueblo, directamente o por un colegio electoral elegido con ese fin, por un período de tiempo fijo, por lo que no depende de un voto de confianza formal de los representantes elegidos democráticamente en un Parlamento; el Presidente no es sólo el que ejerce el poder Ejecutivo, sino también el Jefe del Estado y no se le puede destituir, excepto en algún caso excepcional de juicio político (*impeachment*) (Linz, 1997: 32).

Sin embargo, el mismo Linz aclara que, su análisis sobre las problemáticas implicaciones que tiene el presidencialismo para la democracia no quiere decir que una democracia presidencial no pueda ser estable, sino que las probabilidades para ellos en muchas sociedades no son favorables. Tampoco quiere decir que las democracias parlamentarias aseguran siempre la estabilidad, sino que proporcionan una mayor flexibilidad en el proceso de transición y consolidación de la democracias. Su análisis tampoco indica que lo pueda conseguir cualquier tipo de régimen parlamentario. Admite que el análisis queda

incompleto sin una discusión del tipo de régimen parlamentario y sus normas institucionales específicas, las leyes electorales, incluidas, que podrían favorecer la estabilidad democrática (Linz, 1997: 124).

Lijphart (1997:149) realiza una crítica al presidencialismo centrándose en una debilidad adicional de la forma de gobierno presidencial, esto es su marcada tendencia hacia la democracia mayoritaria, que lo hace especialmente inadecuado para numerosos países donde, a causa de la falta de consenso natural, es necesaria una forma de democracia consensual en lugar de una mayoritaria. "La democracia consensual, que se caracteriza por compartir, limitar y dispersar el poder, es mucho más probable que consiga ese objetivo (la consolidación democrática) que un gobierno decididamente mayoritario".

Por lo tanto, su argumentación a favor de la reforma del sistema de gobierno consiste en atribuirle al parlamentarismo una mayor capacidad para fomentar el modelo *consociacional*<sup>4</sup> de adopción de decisiones en contraposición con un tipo *confrontacional* asociado a la forma presidencial. Para Lijphart (1990: 121) el presidencialismo es "enemigo de los compromisos de consenso y de pactos que puedan ser necesarios en el proceso de democratización y durante períodos de crisis"; por ello considera que el presidencialismo es inferior al parlamentarismo.

La conclusión de que *presidencialismo implica mayoritarismo*, suscita varias cuestiones difíciles y paradójicas (Lijphart, 1997: 1963). Para empezar, el mayoritarismo significa la concentración del poder político en manos de una mayoría, y si la presidencia es la depositaria de este poder, significa la existencia de un Presidente muy poderoso; en otras palabras, la lógica del presidencialismo es que necesita presidentes muy fuertes, quizá excesivamente. Esta lógica está en conflicto con la realidad empírica del presidencialismo en los Estados Unidos y también, como Mainwaring (1990) ha señalado, en la mayoría de los regímenes presidenciales democráticos en América Latina.

---

<sup>4</sup> Para Lijphart (1997: 155) las ocho características que definen las dos dimensiones de la democracia, mayoritaria y consensual, serían: por un lado, en la democracia mayoritaria, gobiernos de un solo partido, dominio del Ejecutivo, sistema bipartido, sistema de partidos unidimensionales, elecciones con pluralidad, gobierno unitario y centralizado, legislativos unicamerales y constituciones no escritas; y por otro lado, en la democracia consensual, gobierno de amplias coaliciones, equilibrio entre Ejecutivo y Legislativo, sistema multipartido, sistema de partidos multidimensionales, representación proporcional, gobierno federal y descentralizado, bicameralismo fuerte y constituciones escritas y rígidas.

Lijphart (1997: 163) considera que una explicación de esta paradoja sería que el presidencialismo implica no sólo concentración de poder (especialmente Ejecutivo), sino también, por definición, separación de poderes; si un poder Legislativo separado está eficazmente organizado, especialmente con comités especializados y una buena infraestructura administrativa, la separación de poderes puede significar un equilibrio aproximado de poder entre Presidente y Legislativo, y una presidencia que está lejos de ser todopoderosa. Una segunda explicación, que puede aplicarse a la mayoría de los casos latinoamericanos, es que el miedo a los presidentes omnipotentes ha generado una tendencia a limitar el poder presidencial, especialmente por medio de la prohibición de la reelección inmediata.

Encontramos en las constituciones de América que, cuatro países tienen reelección inmediata (Argentina, Brasil, Estados Unidos y Venezuela), cinco países no tienen reelección (Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, y Paraguay), siete tienen reelección alterna transcurrido un período de Gobierno (Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, Haití, República Dominicana y Uruguay), dos países tienen reelección alterna transcurrido dos períodos (Nicaragua y Panamá) y un caso peligroso para la democracia que no tiene restricciones de ningún tipo ya que tiene reelección inmediata y alterna (Perú).

Sin embargo, no está totalmente claro por qué una situación de equilibrio entre el Ejecutivo y el Legislativo produce desacuerdos insuperables y frustraciones en lugar de consenso. Para Lijphart (1997: 164) "el problema de lo que Linz llama *doble legitimidad democrática* – el hecho de que tanto el Presidente como el Legislativo puedan pretender una legitimidad democrática – es sólo una parte de la explicación. El mismo problema surge potencialmente en el caso de sistemas bicamerales, con cámaras directamente elegidas con una composición de partido distinta, y también en relación con la división de poderes federal. Ciertamente, todas las características de la democracia consensual pueden considerarse como intentos de evitar *una única legitimidad democrática*, que necesariamente sería una única concentración de poder".

Según destaca Lijphart (1997:164) "el auténtico problema no es tanto que el Presidente y la legislatura puedan pretender legitimidad democrática, sino que todo el mundo – incluido el Presidente, el pueblo en su mayoría e incluso los politólogos – sienta que la pretensión del Presidente sea mucho más fundada que la de el Legislativo (importante en la cultura política). Un indicador es la dificultad que tenemos para imaginar un sistema en el cual

el Legislativo tuviera el poder de destituir a un Presidente elegido popularmente, pero que estemos dispuestos a concebir el poder de un Presidente para disolver el Legislativo – a pesar de que, después de todo, el Legislativo también ha sido elegido popularmente".

Por consiguiente, aunque la falta de poder de decisión de un Presidente le incline a buscar el consenso o un compromiso, la sensación de legitimidad democrática superior puede hacer que el presidente, sintiéndose plenamente justificado, no esté dispuesto, ni psicológicamente preparado, para llegar a un compromiso. "Si este razonamiento es correcto, el presidencialismo es inferior al parlamentarismo, independientemente de que el Presidente sea fuerte o débil. En el primer caso, el sistema tendería a ser mayoritario; en el segundo, el consenso no sustituiría al mayoritarismo, sino el conflicto, la frustración y el estancamiento" (Lijphart, 1997: 165).

Llegado este punto, indudablemente, otros factores, además del tipo de régimen, explican las dificultades, pero para Lijphart no es desacertado argumentar que el presidencialismo multiplica las dificultades.

Como hemos venido mencionado, el presidencialismo tiene el grave inconveniente de que genera dualismo de poder entre el Legislativo y el Ejecutivo, con el consiguiente potencial de conflicto que allí se deriva. La ausencia de mecanismos para resolver conflictos que surgen entre los poderes; la inadecuada representación de intereses en el proceso político no electoral; la posibilidad de presidentes minoritarios unida a probables fenómenos de polarización política; los períodos rígidos de nombramiento del personal Ejecutivo, y el no propiciar fenómenos de formación de coaliciones sociopolíticas que faciliten el proceso de canalización de las demandas, son otros inconvenientes de esta forma de gobierno.

Sartori (1997: 175), alejándose de un nivel de abstracción general, ha señalado que "la mejor fórmula política es la que sea más aplicable a cada caso", agregando que el semipresidencialismo puede mejorar el presidencialismo, de la misma manera que los sistemas semiparlamentarios son mejores que los simplemente parlamentarios. Esto equivale a decir que llegados a este punto del argumento el *contexto* es esencial, entendiendo por *contexto* al menos el sistema electoral, el sistema de partidos y la cultura política o grado de polarización. Es decir, para Sartori el mejor de los diferentes sistemas de gobierno es el semipresidencialismo, no porque sea el mejor en sí mismo sino porque es el que mejor se puede aplicar.

Sartori no considera en primera instancia las condiciones socioeconómicas, de cultura política de un país, sino sobre todo, las condiciones del sistema político mismo, esto es, el sistema de partidos y el sistema electoral. Su preocupación normativa apunta a la dimensión funcional de las instituciones; es decir, si éstas tienen capacidad para cumplir sus funciones esenciales, entre ellas las de gobernar (Monsalve y Sottoli, 1998: 45).

Para Sartori (1997: 181), un presidencialismo basado en dos partidos se ve favorecido por la posición central de la presidencia; por tener partidos que funcionan como competidores principales por la presidencia; por exigir un ganador con mayorías absoluta (con un sistema de doble vuelta); y por la coincidencia de las elecciones parlamentarias y presidenciales, ya que se obtiene beneficio del *coattail effect*, es decir, de la capacidad del Presidente para arrastrar votos a favor de los candidatos a legisladores de su partido. Precisamente las condiciones de funcionamiento óptimo que él arguye, se basan en la existencia de un sistema bipartidista o de un sistema bipolar y de partidos pequeños, con un grado relativo de disciplina de partido para facilitar la formación de una mayoría parlamentaria favorable al Presidente (Monsalve y Sottoli, 1998: 47); sin embargo, estas condiciones no se dan de forma conjunta en todos los países.

Para Stepan y Sckach (1997: 203) hay otra paradoja y es que muchas democracias nuevas eligen el presidencialismo porque creen que es una forma de gobierno de Ejecutivo fuerte. Pero los datos de sus investigaciones sobre las democracias presidenciales muestran cómo entre 1973 y 1987 éstas tuvieron mayorías legislativas menos de la mitad del tiempo. Con este relativo bajo porcentaje de *período de apoyo* y los mandatos fijos del marco presidencial, los Ejecutivos y los legislativos en estos países se vieron obligados a cargar uno con el otro, y los primeros estaban condenados a agotar sus mandatos. Estos autores incluso se preguntan en cuántas ocasiones tuvieron necesidad esos Ejecutivos de gobernar por decreto ley, al borde del marco constitucional, con el fin de implementar los planes de reestructuración económica y austeridad que consideraban necesarios para llevar a cabo sus proyectos de desarrollo.

Por eso, consideran Stepan y Skach (1997: 204) que los mecanismos inherentes al parlamentarismo implicados en la relación de mutua dependencia (el derecho del Ejecutivo a disolver el parlamento y el derecho del Legislativo a dar un voto de censura) son instrumentos para romper las situaciones de estancamiento. Aún así, estas normas para tomar decisiones no aseguran que un Gobierno concreto sea eficaz en formular sus políticas, ni tampoco aseguran la estabilidad del Gobierno. Pero, como insisten los autores, los mecanismos para

tomar decisiones de los que se dispone dentro del marco parlamentario ofrecen medios constitucionales para eliminar Gobiernos que no pueden resolver situaciones de estancamiento o Gobiernos ineficaces (Ejecutivos y parlamentos). El peligro de que un Gobierno sin una mayoría funcione mediante decretos se ve muy reducido por el poder de decisión que permite a la mayoría parlamentaria (o a los aliados en la coalición del primer ministro, o incluso a su propio partido) exigir una reforma del Gobierno.

Sugieren Stepan y Skach (1997: 206) que las características de la democracia *delegativa* de O'Donnell son algunas de las patologías predecibles que producen las múltiples lógicas del marco presidencial. Precisamente, para el caso de América Latina, el concepto de democracia delegativa propuesto por O'Donnell (1994) proporciona un ejemplo del tipo de instituciones políticas que afectan negativamente la vida democrática en los países. Según O'Donnell, el desequilibrio en las relaciones Ejecutivo – Legislativo y la ausencia de mecanismos institucionales de negociación entre poderes convertiría a estas democracias latinoamericanas en tipos de especímenes de un carácter diferente a las democracias representativas. La distinción hace referencia a elementos tradicionales de la política latinoamericana, como son el presidencialismo y la cultura caudillista, y los vincula como factores causantes en los sistemas políticos de América Latina de la falta de responsabilidad (*accountability*) del Ejecutivo ante el Parlamento y ante el electorado (Nohlen, 1995: 14 y Paramio, 1999). Los Ejecutivos han tendido a interpretar cualquier oposición a su política por parte de otros poderes (especialmente el Legislativo) como una molesta *interferencia* y un *obstáculo* para la acción de gobierno, institucionalizando la práctica de gobernar a través de decretos.

Nuevamente esto significa que están presentes múltiples variables en el modelo básico. Por esto, más allá de la discusión parlamentarismo versus presidencialismo, resulta pertinente la tesis de investigadores como Mainwaring y Shugart (1997), quienes insisten en la importancia de constatar que el presidencialismo se caracteriza por un gran número de variantes posibles, de acuerdo con el tipo de relaciones que se establezcan entre los presidentes y los órganos legislativos. Esta propuesta también fue desarrollada profundamente en el trabajo de Shugart y Carey (1992) sobre las relaciones entre el diseño constitucional y la dinámica electoral.

**b) Presidentes reactivos y proactivos.**

Al margen del debate presidencialismo versus parlamentarismo y centrado en el tema de las relaciones Ejecutivo - Legislativo dentro del presidencialismo, en los últimos años han proliferado diferentes estudios sobre la calidad del presidencialismo que analizan los poderes de los presidentes.

Mainwaring y Shugart (1997: 47-52) clasifican a los presidentes a partir de los poderes constitucionales de éstos en relación con la capacidad que tienen para determinar la agenda legislativa. Dicha clasificación se encuentra recogida en el Cuadro 1.1.

Según la autoridad legislativa que las Constituciones confieren a los presidentes, éstos suelen clasificarse en presidentes proactivos y presidentes reactivos. Los presidentes proactivos son aquellos que, en función de su autoridad legislativa, pueden establecer un nuevo status quo, sobre todo promulgando nuevas leyes por decreto. Los presidentes reactivos son aquellos que sólo pueden mantener el status quo que los legisladores intentan modificar. A esta conocida clasificación Mainwaring y Shugart (1997) añaden dos variedades más, los presidentes potencialmente dominantes, que tienen muy acentuada la proactividad, y los presidentes potencialmente marginales, que tienen muy acentuada su reactividad. Los criterios tenidos en cuenta para dicha clasificación son la existencia o no del decreto Legislativo, la presentación exclusiva o no de proyectos de ley importantes y la existencia o no del veto, así como el tipo de veto, fuerte o débil y aplicable o no al presupuesto.

CUADRO 1.1

RESUMEN DE CONSTELACIONES DE PODERES PRESIDENCIALES  
SOBRE LEGISLACIÓN EN LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS.

AUTORIDAD LEGISLATIVA CONSTITUCIONAL DEL PRESIDENTE	CONFIGURACIONES DE PODERES	EJEMPLOS
POTENCIALMENTE DOMINANTE	Decreto, veto fuerte y presentación exclusiva.	Chile (180-1989)*, Colombia (1968-1991).
	Decreto y veto fuerte.	Argentina **, Ecuador ***.
PROACTIVO	Decreto, veto débil y presentación exclusiva.	Brasil (1988)**, Colombia (1991), Perú (1993)*.
	Decreto y veto débil.	Perú (1979)*.
REACTIVO	Veto fuerte y	Brasil (1946), Uruguay,

	presentación exclusiva.  Veto fuerte.	Chile (antes de 1973).  Bolivia, El Salvador, República Dominicana, Panamá.
POTENCIALMENTE MARGINAL	Sin veto.	Costa Rica, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Venezuela.

NOTA: *decreto*: el Presidente puede establecer una nueva ley sin contar con la previa autorización del Congreso (por lo tanto no incluye decretos de naturaleza normativa); *veto fuerte*: su anulación requiere más de la mayoría de todos los miembros; *presentación exclusiva*: algunos proyectos de ley importantes, además del presupuesto, deben ser iniciados por el Presidente, o bien, el Congreso no puede aumentar las partidas de gasto dentro del presupuesto propuesto por el Presidente.

\* Decreto limitado fundamentalmente a asuntos fiscales. \*\* A los distintos tipos de proyectos de ley se aplican diferentes disposiciones de veto. El Presidente colombiano tiene poderes de veto con respecto al presupuesto, pero un poder de veto débil frente a otras formas de legislación. Ningún otro Presidente tiene poder de veto respecto al presupuesto. Los poderes de veto frente a otras formas de legislación son fuertes en Costa Rica, Honduras y México y casi absolutos en Ecuador. \*\*\* El veto del Presidente ecuatoriano no se puede anular en caso de que éste vete el texto completo, si bien el Congreso puede pedir un referéndum sobre el proyecto de ley; en caso de que el Presidente sólo objetara partes determinadas del proyecto de ley, el veto (del proyecto de ley completo) puede ser invalidado por un veto aprobado con dos tercios de los votos.

Fuente: Mainwaring, S. y Shugart, M., *Presidencialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997, p. 49.

No obstante, se plantean algunas dificultades con respecto a ciertos países en la clasificación por la existencia de veto diferente o disposición de decreto en diferentes clases de legislación. Por ejemplo, los presidentes de Costa Rica, Honduras y México tienen veto fuerte frente a otras formas de legislación, pero no en el presupuesto anual, por lo que son ubicados como potencialmente marginales (Mainwaring y Shugart, 1997: 51). Estos presidentes son catalogados como constitucionalmente débiles en términos de la capacidad que tienen para determinar la agenda legislativa.

Mainwaring y Shugart (1997: 429) estudian además la relación entre los poderes constitucionales y partidistas de los presidentes<sup>5</sup>, en la cual un mayor grado de fuerza en un tipo de poder se corresponde con una debilidad de otro tipo de poder. Así estos autores clasifican a los presidentes, de acuerdo con las categorías de los poderes partidistas, en presidentes altos poderes partidistas, con medianamente altos poderes partidistas, con medianamente bajos poderes partidistas y con muy bajos poderes partidistas; posteriormente

---

<sup>5</sup> La expresión *poderes partidistas*, o *poderes partidarios* según otros autores, resulta de una traducción literal de la expresión anglosajona *partisan powers*, que hace referencia al poder que ostentan los presidentes en el seno de sus propios partidos.



crucan esta clasificación según los poderes partidistas con la referentes a los poderes constitucionales obteniéndose los resultados recogidos en el Cuadro 1.2.

CUADRO 1.2  
RELACIÓN ENTRE LOS PODERES CONSTITUCIONALES Y PARTIDISTAS DE LOS PRESIDENTES EN AMÉRICA LATINA

PODERES CONSTITUCIONALES SOBRE LEGISLACIÓN	PODERES PARTIDISTAS MUY BAJOS	PODERES PARTIDISTAS MEDIANAMENTE BAJOS	PODERES PARTIDISTAS MEDIANAMENTE ALTOS	PODERES PARTIDISTAS MUY ALTOS
POTENCIALMENTE DOMINANTE	Chile (1989), Ecuador.	Colombia (1968).	Argentina.	
PROACTIVO	Brasil (1988).	Colombia (1991), Perú.		
REACTIVO	Brasil (1946), Chile (1925).	Bolivia.	El Salvador, Uruguay.	República Dominicana.
POTENCIALMENTE MARGINAL			Costa Rica, Paraguay (1991), Venezuela.	Honduras, México, Nicaragua.

Fuente: Mainwaring, S. y Shugart, M., *Presidencialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997, p. 432.

Sin embargo, el poder real de los presidentes no descansa únicamente en los apoyos parlamentarios, ya que, las mayorías parlamentarias, sean de partido o de coalición, que dan apoyos a un Presidente son generalmente débiles. La alta volatilidad, la fragmentación, el poco arraigo de los partidos y los patrones cortoplacistas de la acción de los partidos políticos, dan lugar a compromisos poco duraderos e inestables. De este modo, los apoyos parlamentarios son en muchos casos poco estables y poco sustantivos. El sistema de separación de poderes y, en particular, el presidencialismo con multipartidismo lleva a compromiso inestables.

El poder real de un Presidente viene determinado, además, por una serie de mecanismos más o menos informales como el apoyo Legislativo de su partido o de una coalición, la capacidad de movilizar recursos del Estado, la habilidad para persuadir, la disciplina de partido o el acceso privilegiado a los medios de comunicación. Esta clasificación, como señalan Mainwaring y Shugart (1997), indica tan sólo cuanto poder podemos esperar de un Presidente incluso con la ausencia de apoyos parlamentarios.

Para Mainwaring y Scully (1997) la disciplina parlamentaria de los partidos facilita el funcionamiento de sistemas presidenciales, ya que la frecuente indisciplina hace más difícil el

establecimiento de relaciones estables entre el Gobierno, los partidos y el Legislativo. Ciertamente, bajo condiciones de indisciplina parlamentaria, los presidentes difícilmente pueden desarrollar su agenda política.

Del mismo modo, Cox y Morgenstern (2000) destacan la importancia de entender las modalidades de las coaliciones que se dan en los sistemas presidenciales de América Latina, así como por qué y cuándo funcionan y por qué y cuándo no. Sin olvidar la importancia del fortalecimiento de las asambleas, ya que en la práctica los países con legislativos fuertes generalmente han disfrutado de una mayor estabilidad democrática, como señalan Shugart y Carey (1992).

Frente a la visión de Mainwaring y Scully que sobrevalora la importancia de las instituciones en la estabilidad democrática, Mainwaring y Shugart (1997: 103) proponen una perspectiva en equilibrio. Para estos autores, si bien la forma de gobierno es importante en el desarrollo de una democracia, no es el único factor a tener en cuenta, ya que existen otros factores que inciden de forma relevante en el funcionamiento del presidencialismo (tipo de liderazgo, clivajes sociales, conflictos políticos, nivel de desarrollo económico y cultura política).

En buena parte de los estudios recientes sobre América Latina se destaca la personalización e informalización de la política, que se originaría a partir de la emergencia de fuertes liderazgos. Estos líderes fuertes generarían consensos o gobernarían tomando distancia de la estructuras de los partidos políticos y relativizando o ignorando las reglas institucionales de división de poderes y el Estado de Derecho. Lo que describen esos estudios para estos países está en correspondencia con diagnósticos muy extendidos sobre la evolución reciente de los sistemas políticos en toda América Latina: informalización política (debilitamiento progresivo de reglas y marcos institucionales), deterioro del prestigio y la eficacia de los partidos y los parlamentos, líderes emergentes y exitosos que carecen de partido y los ignoran y concentran el poder de decisión en sus manos, electorados que confían en personas y no en instituciones, etc. (O'Donnell, 1992; Oxhorn, 1994).

Lo cierto es que históricamente, y bajo regímenes democráticos, los presidentes han tenido dificultades para desarrollar su agenda política. Como lo señala Mainwaring (1990), aunque los presidentes latinoamericanos pudieron iniciar sus políticas, tuvieron muchos problemas para obtener apoyos en la implementación de las mismas. Si el Presidente obtiene una mayoría disciplinada en el Congreso, la acción del Ejecutivo se ve facilitada

enormemente, pero si ello no sucede y, además, el Congreso cuenta con poderes que pueden bloquear algunos actos de gobierno, entonces los problemas se multiplican. Nos encontramos así ante un Presidente débil y, como consecuencia, el conflicto, la frustración y el punto muerto en materias importantes sustituyen al mayoritarismo que tiende a un sistema con Presidente fuerte (Lijphart, 1994: 103).

### **1.1.2.- Los sistemas de partidos y los sistemas electorales.**

Junto con la forma de gobierno existen otros dos elementos institucionales del régimen político que tienen una gran influencia sobre las relaciones Ejecutivo - Legislativo, el sistema de partido y el sistema electoral de cada país.

#### **a) Los sistemas de partidos.**

Señala Linz (1997: 125) que uno de los argumentos que se utilizan en contra de los sistemas parlamentarios es que exigen partidos relativamente disciplinados, un alto nivel de lealtad al partido, una capacidad de los partidos para trabajar juntos y la ausencia o el aislamiento de partidos anti-sistema. La objeción que suele hacerse es que en ausencia de partidos disciplinados, los intereses locales y estrechos que representan los partidos o diputados individuales y la inestabilidad de la lealtad al partido en muchos países latinoamericanos son obstáculos para la introducción del parlamentarismo. La cuestión es hasta qué punto esta clase de sistema de partidos y este tipo de partidos en los legislativos latinoamericanos, son resultado de un sistema presidencial con un Congreso débil, a veces reforzado por sistemas electorales de representación proporcional. La opinión de Linz (1997: 126-127) es que, puesto que los partidos no son responsables ni tienen que rendir cuentas de la estabilidad y la política de gobierno, ya que éstas son tareas del Presidente, es muy probable que concentren sus esfuerzos en oponerse, criticar y quizás fiscalizar al Ejecutivo, pero sin prestarle apoyo ni responder a sus iniciativas, o asumir responsabilidad por ellas. No hay incentivos para una responsabilidad y una disciplina de partido. De hecho, a menudo un Presidente tiene que recurrir al reparto de beneficios y medidas clientelares para neutralizar a la oposición.

Para Sartori (1987), los partidos políticos *relevantes* de un sistema de partidos son todos aquellos que poseen un potencial para coaligar o gobernar junto con otros partidos. Los que, por motivos ideológicos, no son compatibles para formar coaliciones con ningún otro grupo pueden ser considerados también como relevantes si adquieren un *potencial*

*amenazador* en el Parlamento. Sin embargo, para Bendel no parece conveniente aplicar estos criterios a los casos latinoamericanos. Teniendo en cuenta que "el potencial de coalición que puede adquirir un partido político se define por su importancia para poder formar coaliciones en el nivel gubernamental, sea a través de su participación en el Gobierno o a través de su apoyo para la elección del mismo. Dado el hecho de que en los sistemas presidenciales el Gobierno no sale del seno del parlamento, son contados los casos latinoamericanos en lo que las alianzas parlamentarias deciden sobre la composición del Gobierno" (Bendel, 1998: 198).

Modificando entonces el criterio de Sartori para la realidad latinoamericana, se podría decir que un partido político adquiere potencial de coalición cuando por su fuerza en escaños es imprescindible para formar mayorías parlamentarias y si, por su orientación ideológica, resulta atractivo para formar coaliciones; esto es de particular relevancia en aquellos casos en los que el partido del Presidente no dispone a la vez de una mayoría parlamentaria (caso en el que cobraría también relevancia el potencial *amenazador*). Con eso, sin embargo, estaríamos suponiendo que el comportamiento del voto en el parlamento se mantiene fiel a las alianzas una vez establecidas, suposición que en la práctica parlamentaria latinoamericana no necesariamente se cumple. Por el contrario, las alianzas que en los parlamentos empíricamente se suelen establecer *ad hoc* suelen ser menos formalizadas que en los sistemas europeos y se forman alrededor de ciertos temas. Sin embargo, la formación de alianzas es importante tenerla en cuenta cuando se trata del compromiso, conflictivo o consenso, entre los partidos políticos. Además, se ha alegado contra la manera de identificar los partidos políticos *relevantes* que ésta no toma en consideración la fuerza parlamentaria de los respectivos partidos (Lijphart, 1984: 117 y ss.).

Para remediar esta desventaja, Lijphart (1984) propone usar un índice, desarrollado por Laasko y Taagepera<sup>6</sup>, que permite determinar con bastante exactitud el número de partidos incluyendo su fuerza electoral o parlamentaria. Este índice nos permite detectar en una serie de elecciones las tendencias de concentración o de fragmentación en un sistema de partidos. Además, sirve para descubrir el efecto que tiene un determinado sistema electoral en el sistema de partidos, ya que permite comparar la fuerza electoral con la fuerza parlamentaria

---

<sup>6</sup> Varios autores han observado que la mayoría de las democracias presidenciales estables se aproximan a un sistema bipartido, según el índice de Laasko – Taagepera, mientras que muchas con sistemas parlamentarios estables son sistemas multipartido (Laasko – Taagepera, Stepan y Skach, Lijphart). Presentan argumentos sobre cómo las presidencias funcionan mejor con sistemas bipartido más bien que son sistemas multipartido, y describen la tensión entre multipartidismo y presidencialismo (Mainwaring) (Linz, 1997: 78).

del mismo. Este procedimiento puede aplicarse tanto para las elecciones parlamentarias como presidenciales (procedimiento útil en el caso de los sistemas presidenciales), ya que entre el Gobierno y el Parlamento pueden producirse mayorías divergentes que tienden a cambiar de manera decisiva la competencia entre partidos y, con ellos, la clasificación de un sistema de partidos específico.

En el número de partidos se evidencian las diferencias más llamativas de los sistemas de partidos latinoamericanos actuales. Sólo en el ámbito superficial el pluralismo, ya sea éste moderado o polarizado, parece ser el tipo más corriente en América Latina. Hay que tomar en consideración el hecho de que muchos sistemas de partidos latinoamericanos aún no se han consolidado, estructurado o institucionalizado plenamente, o simplemente fluctúan. De hecho, según Bendel (1998: 199), el tipo del pluralismo polarizado, previsto en la tipología de Sartori, hoy no existe entre los sistemas institucionalizados latinoamericanos. Desde una perspectiva histórica, se observa que el número de partidos ha experimentado varios cambios en los respectivos países, coincidiendo con el tipo de régimen así como con el respectivo grado de competitividad entre los partidos.

Precisamente los sistemas de partidos de los nuevos regímenes democráticos son herederos de unos procesos de transición y que como señala Alcántara (1995: 15-16) "en América Latina se registra una situación compleja en la que unos casos nacionales están tipificados por sistemas de partidos que, no obstante el paréntesis autoritario, son prolongación del marco anterior, de suerte que las subculturas partidistas existentes propició la continuidad de los partidos que siguieron desempeñando, en gran medida, sus funciones tradicionales... Y que, a pesar de la complejidad de las crisis de gobernabilidad vividas en la región en la década de 1990, éstas no dejan de afectar a los partidos, que se encuentran en el vórtice de los procesos de ingobernabilidad". Éste ha sido un panorama que se ha dado conjuntamente con problemas derivados del diseño institucional presidencialista (que ha provocado no pocos enfrentamientos entre los poderes Ejecutivo y Legislativo) y de la falta de eficacia de las políticas implementadas (que se han traducido en las desigualdades socioeconómicas y en fuertes tensiones en las finanzas nacionales de algunos países). Precisamente la resistencia a programas austeridad con elevados costes sociales, que afectan a la popularidad de los partidos y su dinámica clientelar, está en la raíz de los enfrentamientos entre el Presidente y el Congreso.

Siguiendo a Alcántara (1995: 16), "la estricta reducción a la función electoral de los partidos es una de las grandes características de la nueva situación. Los partidos tienden a organizarse al servicio de candidaturas presidenciales como plataformas publicitarias y de proyección de una única imagen. Al concurrir conjuntamente a otro tipo de comicios completan candidaturas en las que operadores electorales son gratificados incorporándolos al proceso. El resultado comporta una preselección de personal político con una formación muy escasa, un hábito de disciplina interna reducido y una cohesión programático - ideológica nula, lo que dificulta enormemente la actuación del partido".

Por otra parte, se puede evaluar el tipo de la competencia que existe dentro de un sistema de partidos (Bendel, 1998: 200). En este sentido, las fórmulas para medir la distancia ideológica, la escala derecha - izquierda han demostrado ser útil para analizar los sistemas de partidos latinoamericanos. A pesar de que muchos estudiosos han evocado el fin de las ideologías, entrevistas llevadas a cabo en varios países latinoamericanos han demostrado que la distancia entre la izquierda y la derecha todavía sirve como el marco de referencia más importante y válido para una amplia mayoría de los representantes de los partidos políticos. La cuestión es qué tipo de alianzas forman entre ellos, ya que la cercanía ideológica entre los partidos no necesariamente estimula la formación de alianzas o coaliciones. Por el contrario, es precisamente entre partidos políticos ideológicamente semejantes y con una base electoral parecida, donde frecuentemente se produce una fuerte competencia, mientras que, en cambio, se pueden producir coaliciones entre partidos ideológicamente distantes o hasta opuestos, ya sea para *sobrevivir* en el sistema de partidos, ya sea con el fin de resolver situaciones de crisis políticas.

Además de estos criterios, un fenómeno importante, al cual hemos hecho mención, que distingue los sistemas de partidos latinoamericanos después de la transición a la democracia es su grado de institucionalización.

La forma específica en que los partidos y los líderes de partidos reaccionaron frente a las circunstancias de los años ochenta y noventa varió de un caso a otro. No sorprende que el grado de institucionalización del sistema de partidos en un país determinado haya definido la capacidad de reacción eficaz de las instituciones y de los líderes claves frente a los cambios rápidos que se han producido en el medio ambiente político. "Cuando no existen partidos relativamente cohesionados, ni un sistema de partidos institucionalizado, se debilita dicha capacidad de reacción" (Mainwaring y Scully, 1997: 386).

La institucionalización, siguiendo a Panebianco (1990: 115-118), “es en efecto el proceso mediante el cual la organización incorpora los valores y fines de los fundadores del partido (...). Lo característico de un proceso de institucionalización logrado es que para la mayoría el *bien* de la organización tiende a coincidir con sus fines: o sea, lo que es *bueno* para el partido, lo que va en la dirección de su reforzamiento *vis - a - vis* de las organizaciones competidoras, tiende a ser automáticamente valorado como parte integrante del fin mismo. La organización se convierte ella misma en un *fin* para un amplio sector de sus miembros y, de este modo, se *carga* de valores. Los fines organizativos (las metas ideológicas) de los fundadores del partido, contribuyen a modelar su fisonomía organizativa. Con la institucionalización, aquellos objetivos se *articulan*, en el sentido especificado anteriormente, con las exigencias de la organización”.

Los procesos que provocan la institucionalización son esencialmente dos, y se desarrollan de modo simultáneo: 1) el desarrollo de intereses en el mantenimiento de la organización (por parte de los dirigentes en los diversos niveles de la pirámide organizativa); 2) el desarrollo y la difusión de lealtades organizativas (...). Pero el problema de la institucionalización es más complejo. En efecto, las organizaciones no se institucionalizan todas del mismo modo, con la misma intensidad. Existen diferencias considerables entre unos partidos y otros. Todos los partidos tienen que institucionalizarse en una cierta medida para sobrevivir, pero mientras en ciertos casos el proceso desemboca en instituciones fuertes, en otros da lugar a instituciones débiles. De esta constatación arranca la hipótesis (que tiene carácter central en su planteamiento), de que “los partidos se diferencian principalmente por el grado de institucionalización alcanzado, el cual a su vez, está en función de las modalidades del proceso de formación del partido y, del tipo de modelo originario (así como del tipo de influencias ambientales a que la organización haya estado sometida)” (Panebianco, 1990: 118).

Para Mainwaring y Scully (1997: 93) se dan cuatro condiciones que deben cumplirse para la institucionalización de un sistema de partidos. La más importante es que "el concepto de sistema de partidos institucionalizados sugiere estabilidad en las reglas y en la naturaleza de la competencia entre partidos que manifiestan cierta regularidad, con lo que no están sugiriendo que esas normas sean *congeladas* (...). La segunda condición es que, los partidos más importantes deben poseer raíces relativamente estables en la sociedad; de otro oído no estructuran las preferencias políticas en el tiempo y hay una regularidad sólo limitada del modo como vota la gente (...). La tercera condición, en un sistema de partidos

institucionalizado democrático es que los principales actores políticos asignan legitimidad al proceso electoral y a los partidos. Las élites políticas basan su conducta en la expectativa de que las elecciones serán la ruta principal hacia las tareas de gobierno. Si esa expectativa comienza a erosionarse, también comienza a desgajarse la institucionalización del sistema de partidos (...) (ver caso de elecciones de Costa Rica en mayo de 1998). Finalmente, en un sistema de partidos institucionalizado importan de verdad los asuntos de partido. Los partidos no están subordinados a los intereses de los líderes ambiciosos; adquieren un estatus independiente y valor propio. El partido se vuelve autónomo cara a cara con los movimientos u organizaciones que inicialmente pudieron haber creado el partido para fines instrumentales. Es señal de una mayor institucionalización del sistema de partidos cuando las estructuras partidistas están firmemente establecidas, cuando son territorialmente extensas, cuando están bien organizadas y cuando poseen recursos propios. En un sistema de partidos institucionalizado se vuelve rutina los procedimientos para alcanzar el control del partido".

Para Mainwaring y Scully, la diferencia crítica entre los sistemas de partidos latinoamericanos radica en la institucionalización o no de un sistema de partidos competitivo. Para ellos, un sistema de partidos fuerte e institucionalizado es una condición necesaria, aunque no suficiente, para la consolidación de la democracia y para un gobierno eficaz <sup>7</sup> (1995: 128).

Algunos analistas podrían objetar que allí donde los partidos son relativamente débiles y donde la volatilidad electoral es alta, no habrá sistemas debido a la falta de regularidad en las normas de la competencia. Mainwaring y Scully (1997: 92), sin embargo, piensan que incluso con partidos relativamente débiles, éstos siguen siendo actores importantes en la política, ya que dan forma a la naturaleza de la competencia política y proveen símbolos que orientan al electorado y a las élites políticas. Ello basta para alegar que existe alguna normativa, aunque sea incipiente, común a los elementos que conforman el sistema. Aún con esta definición relativamente indulgente, un solo partido no puede formar un sistema de partidos, porque sistema implica la existencia de más de una parte componente. En este sentido, para hablar de sistema de partido deben competir por lo menos dos partidos.

---

<sup>7</sup> Estos autores definen sistema de partidos como un conjunto de interacciones normadas en la competencia entre. El concepto de interacciones normadas sugiere que se observan ampliamente algunas reglas y regularidades en el cómo compiten los partidos, incluso si esas reglas y regularidades son cuestionadas y sometidas a cambios. La idea de sistema también implica continuidad de las partes componentes que forman el sistema.



Según Mainwaring y Scully (1997: 102), los sistemas de partidos institucionalizados funcionan de modos diferentes. Algunos fomentan la moderación y el compromiso, mientras otros alientan el extremismo y la política de suma cero. Algunos facilitan la construcción de coaliciones y otros la inhiben. Algunos son más favorables para la construcción de democracias y otros menos. De modo que un sistema de partidos institucionalizado no es, *per se*, una panacea; no produce automáticamente y ni siquiera facilita la mayoría de los resultados que uno espera produzca la democracia.

La estructura y el grado de institucionalización de un sistema de partidos (Mainwaring y Scully, 1997), pueden ser explicados parcialmente con referencia a variables institucionales. A este respecto, en un sistema presidencial se debe tomar en cuenta (además de varios aspectos de los sistemas electorales usados para la elección de los diferentes órganos de poder) la misma coincidencia entre elecciones presidenciales y parlamentarias a la que nos hemos referido. Los analistas afirman que cuanto más cercanía haya entre las elecciones presidenciales y parlamentarias, mayor será la influencia que el sistema electoral presidencial, que siempre es un sistema mayoritario y tiene efectos de concentración, pueda ejercer sobre la estructuración del sistema de partidos (ver Nohlen, 1988; Shugart y Carey, 1992; Jones, 1995) (Thibaut, 1998: 134).

### ***b) Los sistemas electorales.***

El sistema electoral es otra de las instituciones clave del sistema político ya que marca las reglas del juego político, fija ciertos constreñimientos y modela los comportamientos de los distintos actores políticos. Las relaciones entre sistemas electorales, representatividad y gobernabilidad están en la base de la discusión sobre la sustentabilidad de la democracia.

De éste pueden derivarse las normas y reglas de formación de un Gobierno y el sistema de partidos, determinando si dos partidos se alternan en la formación de gobiernos de partido único, o un único partido, o un socio dominante en una coalición, o bien una coalición de partidos pueden formar gobierno (Sartori, 1994). "Sea cual fuere el resultado del sistema electoral respecto a la formación del Gobierno, éste dejará una impronta en la forma de gobierno y en cierta medida en los procesos de adopción de decisiones públicas y en las políticas públicas" (Lasagna y Cardenal, 1999: 28). Además, los sistemas electorales presidenciales arrojan algunos importantes datos institucionales como la duración del mandato, la elección directa o indirecta, a una o a dos vueltas, el tipo de mayoría, la

simultaneidad de la elección presidencial y parlamentaria y la forma de voto; que ayudan a perfilar la relación existente entre éstos (Nohlen, 1998: 177-180).

Los sistemas electorales contienen, desde el punto de vista técnico, el modo según el cual el elector manifiesta por medio del voto el partido o el candidato de su preferencia, según el cual esos votos se convierten en escaños. Los sistemas electorales regulan ese proceso mediante el establecimiento de la distribución de las circunscripciones, de la forma de la candidatura, de los procesos de votación y de los métodos de conversión de votos en escaños (Nohlen, 1997: 35).

Por ejemplo, en América Central, en los planteamientos de la reforma electoral, hay cinco aspectos que destacan. Uno, la práctica usual y generalizada ha sido que la elección de los candidatos a diputados o congresistas sea hecha a lo interno de los partidos políticos, casi siempre mediante mecanismos de elecciones por niveles que llegan hasta una asamblea nacional, que es la que en última instancia establece la lista de candidatos. Este mecanismo ha contribuido, usualmente aunque no siempre, a la cohesión de los partidos políticos y a la creación de bloques legislativos más o menos homogéneos, que dependiendo de la cantidad de representantes que cada uno tenga, favorece o dificulta el proceso Legislativo. Sin embargo, tiende a propiciar mayor lejanía entre representantes y representados y, por ende, a brindarle niveles de autonomía mayores al congresista, de lo que usualmente los ciudadanos reclaman hoy en día. Esta cuestión es más problemática cuando se agrega el segundo aspecto, que es el ámbito de la representación, en la cual, un listado de candidatos a congresistas, a pesar de que se le asigne un lugar geográfico para representar (a lo que el representado demanda), refuerza una suerte de ámbito nacional, es decir, son congresistas cuyo ámbito de acción es el país.

El *mejor* sistema en este caso es el de elecciones por circunscripciones específicas, en donde por cada distrito o circunscripción electoral existen uno o varios representantes directos. Este modelo refuerza esa relación directa entre el congresista y su gente, y tiene la virtud de que le brinda mayor legitimidad a la gestión de los diputados, pero también el problema de que favorece la supeditación de los intereses nacionales a otros de carácter más local y, a su vez, tiende a generar mayor fragmentación en el funcionamiento de los partidos políticos (Núñez, 2000: xxxv).

Una tercera cuestión en la que se ha concretado la discusión en el marco de los procesos de reforma electoral es en la elección por listas cerradas o abiertas, bloqueadas o

desbloqueadas. Una elección de congresistas por listas cerradas – un listado de nombres en donde el elector o la acoge toda o no lo hace, pero no le puede realizar cambios – tiende a ratificar la capacidad de los partidos políticos para decidir los que conforman la lista y, por tanto, tiene el efecto asignado anteriormente a este sistema, que consiste en la generación de un creciente distanciamiento entre representantes y representados. Si la lista además de cerrada es bloqueada – es decir, que el elector no puede hacer movimientos dentro de la lista –, ello convierte la elección en un acto de ratificación de una elección hecho por otros, casi siempre una asamblea partidaria proporcionalmente poco representativa (si se le compara con la ciudadanía en capacidad de votar).

El sistema de lista abierta busca revertir esa lejanía representante – representado, dotando al elector de capacidad para incluir nombres dentro de las listas que los partidos presentan. Esto tiene la virtud de que permite al elector mucho mayor discrecionalidad y le otorga más poder de voto, pero también el problema de que genera problemas de gobernabilidad interna en los partidos políticos y, adicionalmente, introduce altos niveles de complejidad a los procesos de votación desde la perspectiva técnica y jurisdiccional.

El sistema de lista desbloqueada, que se puede aplicar indistintamente a las listas cerradas, le otorga al elector la posibilidad de variar el orden de los candidatos, poniendo en primer lugar o dándole su voto de preferencia a un determinado candidato. Esta es una forma de reducir el nivel de intermediación en la decisión, ya que el elector puede votar por quien quiera y en el orden que quiera, aunque sea dentro de una lista cerrada.

Las otras dos cuestiones han sido más discutidas: el diseño de las circunscripciones, sobre todo el efecto de la toma de decisiones sobre la base de relaciones geográficas, y el debate entre sistema mayoritario y proporcional. Cada uno persigue una finalidad diferente; el sistema mayoritario se propone asegurar la gobernabilidad del sistema, mientras que la representación proporcional apunta a responder del modo más perfecto posible a la igualdad como base preliminar de todo sistema democrático. Éstos a su vez presentan una amplia variedad de posibilidades que se ubican en una u otra de estas fórmulas. Hoy se reclaman modificaciones en el sistema de selección de candidatos, el principio de representación política, las fórmulas de escrutinio, el control del proceso electoral, la organización interna de los partidos, todos los aspectos que hacen a la organización electoral, el derecho electoral y el sistema electoral vigente y por tanto, las características del régimen electoral en su sentido amplio, así como la legislación partidaria. Por lo tanto, este paquete de discusión sobre la

reforma de los sistemas electorales a nivel de parlamentos, como parte de una reforma política más amplia, tiene un impacto directo en la gobernabilidad interna de los congresos. Dicho de otro modo, no sólo puede producir cambios trascendentales en la configuración política de un país o de sus instituciones, sino que implica cambios concretos en el funcionamiento del parlamento (Núñez, 2000: xxxvii).

Vallés y Bosch señalan que, las elecciones instrumentan en principio la reivindicación democrática de que sus Gobiernos tienen un origen popular. Pero surgen dos limitaciones, en primer lugar, son los partidos los que canalizan y en cierto modo estructuran las preferencias expresadas por los electores, tanto respecto de políticas como respecto de personas. La consistencia de estos partidos - en su capacidad para articular demandas, generar propuestas y reclutar ejecutores - determinan en buena parte el resultado del proceso. En segundo lugar, las instancias electivas no son “todo el gobierno” y muy a menudo no son tampoco la parte más importante del gobierno (1997: 25).

“Las elecciones, pues, influyen en la orientación del gobierno, pero no pueden determinarlo de manera inmediata y general. Hay que contar siempre con los partidos, y hay que contar también con otras instancias no partidarias ni electivas de ámbito interno y de dimensión internacional que participan a su modo en la acción de gobierno (... )” (Vallés y Bosch, 1997: 25).

Precisamente, los sistemas electorales deberían contribuir a mejorar la gobernabilidad, es decir, a incrementar la capacidad de quienes ejercen por la vía democrática el poder (Nohlen, 1993). Así, la relación entre sistema electoral y gobernabilidad pasa por los efectos que el primero puede tener sobre la estructura del sistema de partidos y sobre la capacidad de producir mayorías parlamentarias que sustenten el Gobierno. En este sentido, el sistema electoral debería ayudar, por un lado, a fortalecer el sistema de partidos, reduciendo la fragmentación, y por otro, a reducir la polarización del sistema para fomentar la cooperación entre partidos y, por tanto, la creación de coaliciones. Asimismo, si el sistema favorece la creación de mayorías parlamentarias absolutas ello puede coadyuvar a la mejora de las relaciones Ejecutivo - Legislativo. De esta forma, el sistema electoral puede llevar a mejorar el rendimiento (*performance*) de los Gobiernos.

La capacidad de gestión (o gobierno) requiere de cohesión y coordinación a nivel de las instituciones políticas. Evidentemente, un sistema mayoritario, al favorecer a la primera mayoría y aportar o facilitar la gobernabilidad, tiende a fortalecer – al menos al principio – la

capacidad de gestión gubernamental. A diferencia de ello, sistemas electorales que favorezcan una mayor relación representantes – representado, en el marco de sistemas de partidos abiertos y altamente volátiles, para citar un ejemplo, dificultan la gobernabilidad y por tanto la capacidad de gestión, con el consecuente debilitamiento de los niveles de credibilidad institucional, fenómeno ampliamente recurrente (Núñez, 2000: xxvii).

Los resultados del estudio de Jones (1995) revelan la importancia de analizar separadamente los sistemas parlamentarios y los presidenciales (Carey, 1997). Así, del estudio de este autor se deriva que los usuales elementos en la literatura comparada sobre sistemas electorales, referidos a los sistemas parlamentarios, la fórmula electoral y la magnitud de los distritos electorales en elecciones legislativas, no tienen un efecto sustancial en la fragmentación y la creación de mayorías en los sistemas presidenciales. Por el contrario, es la forma en la que son elegidos los presidentes, es decir, las reglas de la elección presidencial, la que tiene efectos derivados sobre el sistema de partidos en la Asamblea y la probabilidad de producir mayorías o cuasimayorías en la misma (Jones, 1995; Carey, 1997).

Dicho esto, Jones (1995) destaca dos elementos del sistema de elección presidencial que ejercen influencia, directa e indirecta, en la composición de la Asamblea y en la producción de mayorías presidenciales en la cámara. Estos dos elementos son: el tipo de elección presidencial, por mayoría simple (*plurality*) o a dos vueltas (*run off*), que tendría un efecto indirecto a través de su impacto en el multipartidismo; y el calendario de la elección presidencial, es decir, si es concurrente o no con las elecciones legislativas, ya que de serlo la influencia sobre la composición de la Asamblea sería directa. Según Jones (1995) es la combinación del sistema de mayoría simple o relativa y de elecciones concurrentes la más favorable a la producción de mayorías o cuasimayorías presidenciales en la Asamblea.

Sin embargo, lo anterior no quiere decir que sólo interesen los aspectos funcionales del sistema político, sin tomar en cuenta otras dimensiones; de hecho la participación es un tema de gran importancia en América Latina, ya que la falta de representatividad está en el centro de las críticas al sistema electoral. Lasagna y Cardenal (1999: 29) consideran que gobernabilidad y participación no son excluyentes, sino que más bien son mutuamente necesarios. Esto parece ser un aspecto clave para evaluar el impacto del sistema presidencial sobre la gobernabilidad de las democracias en el contexto de las crisis y de la predominante fragilidad de las instituciones políticas.

## 1.2.- La formación de coaliciones.

La perspectiva institucional del estudio de las relaciones Ejecutivo - Legislativo se ha visto completada con una serie de trabajos que inciden más en los aspectos funcionales de dichas relaciones; en este sentido destacan los trabajos centrados en la formación de coaliciones.

En la conformación de las relaciones entre presidentes y parlamentos, el argumento más destacado contra el presidencialismo se refiere a la posibilidad de que se produzca un *gobierno dividido* o gobierno en minoría, con sus eventuales consecuencias negativas sobre la gobernabilidad y estabilidad del sistema político.

Se afirma que en el sistema presidencial no hay garantías ni incentivos institucionales para que la composición del Gobierno y la orientación de la política gubernamental corresponda a las relaciones de mayoría dentro del Parlamento. Según esta argumentación, cuando un Presidente pertenece a un partido que sólo dispone de una minoría de los mandatos parlamentarios, es alta la probabilidad de que se produzcan severos conflictos entre ambos poderes estatales, al no existir ningún mecanismo para solucionarlos. En consecuencia, como se ha mencionado, los problemas de eficacia y de estabilidad política (de ingobernabilidad) parecen casi inevitables (Linz, 1997; Lijphart, 1997; Mainwaring, 1993).

Es indudable que en un sistema presidencial existe, por definición, la posibilidad de que se produzca un gobierno en minoría, en el sentido de que el Presidente no disponga de una mayoría parlamentaria de su propio partido; no obstante, se podría pensar en mecanismos efectivos para solucionar conflictos entre el poder Ejecutivo y el Legislativo, sin alterar el principio básico de la división horizontal de los poderes, por ejemplo, institucionalizar fórmulas para llevar a nuevas elecciones para ambos poderes, para solucionar cuestiones controvertidas entre ambos por decisión popular a través de un referéndum o para revocar al Presidente, e inclusive introducir mecanismos de coordinación y mediación entre ambos poderes, sin embargo, esto significa parcializar las formas de gobierno.

Sin embargo, dentro del grupo de los países presidenciales hay importantes diferencias respecto a la probabilidad de que produzca una situación así. En el ámbito de los factores que operan antes de que los actores concretos entren en juego, la magnitud que adquiere esta probabilidad depende de variables que se refieren a la vinculación existente

entre los mandatos presidencial y parlamentarios y variables que se refieren a la estructura del sistema de partidos (Thibaut, 1998: 128).

Sobre la vinculación existente entre los mandatos presidencial y parlamentarios, Thibaut (1998: 129) señala que "la probabilidad de que produzca una constelación de gobierno dividido *-ceteris paribus-* parece ser más alta ahí donde no hay sincronización entre los períodos electorales presidencial y parlamentarios o cuando, de haber sincronización, la vinculación técnica entre las elecciones presidenciales y parlamentarias es baja (voto separado, diferentes boletas) y la estructura del Parlamento corresponde al tipo de un bicameralismo fuerte. Respecto de las variables referidas a la estructura de los sistemas de partidos, el mismo autor señala que "la probabilidad de que produzca una constelación de *gobierno dividido -ceteris paribus-* parece disminuir a medida que aumenta el grado de institucionalización y concentración de un sistema de partidos".

Lo dicho vale plenamente sólo en un sistema con estrecha vinculación entre mandato presidencial y mandatos parlamentarios. En un sistema de este tipo, la institucionalización y la concentración relativa del sistema de partidos pueden ser consideradas como condiciones suficientes para disminuir la probabilidad de gobierno en minoría. En sistemas con poca vinculación entre los mandatos presidencial y parlamentarios esto no es así; es fácil imaginar que, en un sistema bipartidista altamente institucionalizado, un Presidente pueda perder la mayoría parlamentaria en elecciones parciales durante su mandato. Pero aún en un sistema presidencial con poca vinculación entre el mandato presidencial y los mandatos parlamentarios, la probabilidad de gobierno en minoría es más alta cuando el sistema de partidos está poco institucionalizado (con alta volatilidad electoral) y muy fragmentado. "Es decir, en estos sistemas la institucionalización y concentración relativa del sistema de partidos pueden ser entendidas como condiciones necesarias (aunque no suficientes) para disminuir la probabilidad de un gobierno dividido" (Thibaut, 1998: 131 - 134).

Jones (1995), refiriéndose a las leyes de Duverger<sup>8</sup> y con base en un análisis puramente cuantitativo, sostiene que un sistema electoral presidencial de mayoría relativa

---

<sup>8</sup> En 1951 Duverger formuló una serie de hipótesis acerca del funcionamiento de los sistemas electorales y su influencia sobre los sistemas de partidos políticos que consideraba podían cumplirse siempre sin excepciones: 1. El sistema de mayoría simple tiende a afirmar un sistema partidario dual; 2. El sistema proporcional o el de mayoría obtenida tras una segunda vuelta lleva al multipartidismo. En 1959 las expone nuevamente en forma más desarrollada: 1. La representación proporcional conduce a un sistema pluripartidario con partidos estables, rígidos, independientes entre sí, con pocas facilidades para conformar coaliciones; 2. Un sistema que

*producirá* un sistema concentrado. Otros autores, como Sartori (1994), se muestran a favor del sistema de *ballotaje*, con el argumento de que contiene incentivos para que los partidos entren en alianzas, en la segunda vuelta, contribuyendo de esta manera a la evolución de una forma de interacción acomodaticia entre los partidos. Para Linz (1997: 33), la segunda vuelta ha encontrado apoyo debido a que evita la elección por una pequeña pluralidad, posible en una elección de muchos partidos, y asegura la elección por una mayoría.

Sin embargo, Shugart y Carey (1992) han observado que el sistema tiene varias consecuencias no muy deseables. En primer lugar, favorece un número mayor de candidatos en la primera vuelta, desanimando la formación de coaliciones, que compiten de manera en que los que se sitúan en el primer y segundo puesto pueden atraer el apoyo, en la segunda vuelta, de los que han fracasado, y éstos a su vez pueden reforzar su capacidad de negociación con uno de los dos candidatos de segunda vuelta. Los primeros candidatos, en este caso, obtienen un porcentaje de votos más bajo comparado con el que obtendrían en una elección por pura pluralidad. La segunda consecuencia es que el resultado depende de los avatares de la primera vuelta. A estas consecuencias, Linz (1997: 33), añade que en la segunda vuelta el ganador puede recibir un voto desproporcionado a su atractivo electoral inicial, que no represente un apoyo auténtico, pero que contribuya a que se sienta *elegido por el pueblo*.

Según el análisis aquí expuesto, algunos de los conceptos más extendidos sobre las condiciones que están detrás de la *performance* funcional del presidencialismo tienen poco fundamento. Así, por ejemplo, Valenzuela, 1993 y Jones, 1995 señalan que la estructura numérica del sistema de partidos nos brinda mucho menos información que lo que normalmente se supone sobre la virulencia del problema de la gobernabilidad en un sistema presidencial. Los autores que parten del hecho de que el partido de un Presidente sólo dispone de una minoría de los escaños en una o en ambas cámaras del Congreso, y con base

---

incluya una elección a dos vueltas tiende al pluripartidismo, con partidos que si bien pueden ser relativamente estables, tienen que asumir mayor flexibilidad y dependencia entre ellos a los efectos de conformar coaliciones (en versiones más recientes la fórmula indica que un sistema de mayoría con base en dos turnos electorales produce un multipartidismo atemperado por la formación de alianzas; 3. Un sistema donde la mayoría es relativa, simple, conduce a un sistema bipartidario, que suelen alternarse en el ejercicio del gobierno (Rial, 2000: 789). Al respecto Sartori sostuvo que éstas generalizaciones realizadas por Duverger debían considerarse sólo tendencias y no leyes deterministas, considerando que éste no distinguió entre causación y correlación. Nohlen y Bogdanor han sido de los más claros críticos de Duverger por considerar que las relaciones entre el sistema electoral y el sistema de partidos no es factible de encapsular en fórmulas causales, pues cada uno de los dos sistemas expresa necesidades diferentes del sistema político vigente y son el resultado del proceso histórico que llevó a la adopción de cada uno de ellos (Rial, 2000: 801).



en ello sostienen la ingobernabilidad estructural del sistema y, por lo tanto, un peligro para la consolidación de la democracia, podrían estar equivocados. Los procesos de formación de gobierno, en el sentido estricto de la palabra, suelen estar orientados a una ampliación de la base parlamentaria, lo cual no es tomado en cuenta por este tipo de análisis (Thibaut, 1998: 146).

En este sentido algunos autores, entre ellos Valenzuela (1993) señala que la debilidad fundamental de la forma de gobierno presidencial es el frecuente fracaso de los presidentes de asegurarse mayorías cooperativas en el Congreso; este problema es particularmente evidente en sistemas multipartidistas o bipartidistas fragmentados, y agrava las rivalidades entre las distintas ramas del Gobierno.

Aún cuando no sea posible lograr en cada caso un Gobierno que esté en condiciones de formar una mayoría efectiva, estas experiencias hablan en contra de la idea extendida acerca de la existencia de una hostilidad estructural de los sistemas presidenciales frente a la formación de gobiernos de coalición. Para Thibaut (1998: 146), "los problemas en la formación de coaliciones, en muchos países son más bien el resultado de las características del sistema de partidos y no de la falta de una obligación de coalición institucional".

Esto implica que el modelo de las relaciones Ejecutivo - Legislativo no depende en primera línea de la instrumentación formal del poder del Presidente (Shugart y Carey, 1992). Por supuesto, todos los presidentes, independientemente de si gobiernan con o sin mayoría parlamentaria, hacen uso de los recursos que les asigna la Constitución para diseñar sus relaciones con el Parlamento (Thibaut, 1998: 146).

Para Thibaut (1998: 146), la diferenciación entre *gobierno dividido* y *gobierno único*, a la que la literatura antipresidencialista concede gran importancia, abarca solamente "un aspecto parcial del modo de funcionamiento de los sistemas de gobierno presidenciales, y no puede fundamentarse ningún juicio preciso sobre los problemas de gobernabilidad y estabilidad". La capacidad funcional de las democracias presidenciales en América Latina no depende en primera instancia de si los presidentes disponen de una mayoría parlamentaria de su propio partido o no. "El aspecto decisivo es más bien que la formación del gobierno y la actividad gubernamental tengan en cuenta las relaciones de mayoría en el Parlamento". Que esto se logre depende menos del número de partidos en el Parlamento, aunque un alto grado de fragmentación no sea precisamente lo más favorable, que de la capacidad de agregación y

representación de estos partidos y del grado de polarización del respectivo sistema de partidos.

Volvemos al escepticismo que se genera respecto a los gobiernos de coalición en el presidencialismo. Linz (1997) considera que si bien las prácticas consociacionales y, por tanto, los gobiernos de coalición pueden traer beneficios para la restauración de la democracia, éstos pueden ser contraproducentes para la legitimidad de la misma, debido a que la decisión de quién gobierna está en manos de los partidos y no de los electores. Por otra parte, Lijphart (1997), que inicialmente admitía la existencia de los gobiernos de coalición como prácticas consociacionales, paradójicamente se aparta de esta concepción y afirma que las políticas de compromisos y de alianzas son incompatibles con el presidencialismo. Precisamente la mayoría de los escasos estudios de los gobiernos de coalición en el sistema presidencial se encuentran en el contexto de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo y se refieren a las dificultades que encuentran los presidentes para formar coaliciones de gobierno que como contrapartida brinden un apoyo estable en el Congreso (Deheza, 1998: 151). Quizás porque existe una preconcepción de que las coaliciones son propias de los regímenes parlamentarios, ya que los representantes en las cámaras son quienes eligen al Presidente, mientras que en el presidencialismo no es así.

Para Deheza “la tipología de los gobiernos parlamentarios está planteada considerando dos variables: la primera, la composición partidista de sus miembros, Primer Ministro y Ministros de Estado; y la segunda, el estatus en el Congreso de los miembros de los partidos representados en el Gobierno. Para Dehesa, estas variables pueden emplearse en el análisis de los gobiernos presidenciales con algunas modificaciones: primero, se considera que el Gobierno tiene dos partes, una electiva, el Presidente y Vicepresidente, y otra selectiva, Ministros de Estado; y segundo, se considera que los gobiernos están definidos, también, según la composición partidista de sus miembros (Presidente, Vicepresidente y Ministros de Estado) y según la posición de los miembros del Gobierno en el Congreso” (Deheza, 1998: 152).

Deheza considera que según la composición partidista, los gobiernos pueden ser de un solo partido o de coalición y, según el porcentaje que los partidos de gobierno retienen en

la cámara de diputados, éstos pueden ser mayoritarios o minoritarios<sup>9</sup>. Por lo tanto, los tipos de gobiernos según esta variables son cuatro: gobiernos de un partido mayoritario, de un partido minoritario, de coalición minoritaria y de coalición mayoritaria. Esta última se subdivide en dos tipos, de acuerdo con el porcentaje mayoritario que obtienen en el Congreso, los gobiernos de coalición mínima ganadora y los gobiernos de largas coaliciones; esto se justifica porque los gobiernos que cuentan con 50% de apoyo parlamentario son vulnerables a la disciplina partidaria y al fraccionamiento, mientras que los gobiernos que cuentan con el 65% de apoyo parlamentario son menos vulnerables y con mayor facilidad pueden evadir los problemas mencionados.

A esto refiere De Swaan, quien considera que los gobiernos de largas coaliciones son aquellos que controlan dos tercios o más de los escaños en el Congreso, mientras que los gobiernos de coalición mínima ganadora, adaptando la definición de Riker, son aquellos que tienen por lo menos el control del 50% de los puestos en el Congreso, todos los miembros son necesarios para formar una mayoría en el Congreso y al sustraer uno de ellos la coalición se convierte en minoritaria (Deheza, 1998: 153).

Esta tipología es semejante a la de Sulbrandt (1994: 33), quien utiliza una sugerente clasificación de Weaver y Rockman para identificar el presidencialismo en América Latina bajo tres tipos de gobierno o configuraciones de poder basada en *gobiernos de coaliciones débiles de multipartidos, gobiernos de partido y gobiernos de partido dominante*.

Un *gobierno de coaliciones débiles de multipartidos* es aquél que se forma con una minoría en el Parlamento y apenas logra coaliciones de mayoría, por lo que se tornan débiles e inestables (Chile hasta 1973, Ecuador, Perú, Brasil). Éstas presidencias se caracterizan por su incapacidad de proponer y hacer aprobar políticas innovadoras. Las dificultades para lograr la aprobación de las iniciativas de ley conllevan al riesgo de inmovilismo en las actividades legislativas y dificultan la cohesión entre los miembros de la elite gobernante. Los efectos de este tipo de gobierno sin mayoría en el Parlamento, tienden a graves problemas de gobernabilidad. Por ello, el mismo Sulbrandt (1994) sostiene que si la capacidad de generar

---

<sup>9</sup> Deheza (1998: 153) excluye la cámara de senadores, ya que generalmente la asignación de escaños se realiza por pluralidad y la magnitud de los distritos electorales es menor a la de la cámara de diputados, lo que reduce el número de partidos representados.

nuevas políticas y, en particular, de implementarlas es demasiado baja, es muy probable que la legitimidad y la estabilidad del régimen se vean afectadas.

Un gobierno *de partido* es el que surge de la alternancia en el poder de dos partidos políticos (bipartidismo), en el cual el Presidente logra fácilmente la mayoría en el Parlamento y en el cual existe una alta cohesión de la elite gobernante en torno al Presidente, logrando sin dificultades, la estabilidad política (Venezuela hasta 1994, Colombia, Costa Rica); sin embargo, esta cohesión no ha sido del todo exitosa porque ha dado lugar a que el Presidente ignore los intereses no organizados, lo cual contribuye a agravar los conflictos sociales.

Por último, un *gobierno de partido dominante* es el que se caracteriza por una Presidencia fuerte en manos de un partido mayoritario que no necesita de ninguna coalición para gobernar y, aun cuando se apoye en alguna coalición, ésta es manejada por dicho partido en el poder.

Hecho este paréntesis, volvemos al modelo de Deheza. Una vez identificados los tipos de gobiernos, el segundo paso es encontrar aquellos eventos que determinan los cambios de los gobiernos. En un sistema parlamentario los cambios se cuentan cuando existe, primero, el cambio en la composición partidista del gabinete; segundo, cuando se produce un cambio del primer Ministro por razones políticas y/o muerte; tercero cuando se celebran elecciones parlamentarias. En el sistema presidencial, los cambios del gobierno se consideran cuando la composición partidista es alterada por ingreso o salida de sus miembros; y cuando las elecciones para el Congreso modifican el porcentaje que el gobierno posee en el mismo. Este último criterio lo introduce por dos razones: la primera, porque permite conocer la modificación del estatus del gobierno como resultado de las elecciones no simultáneas para el Congreso; y la segunda, porque permite detectar los cambios que se operan a nivel del apoyo partidario en el Congreso durante una misma presidencia (Deheza, 1998: 154-155).

En este análisis, las elecciones parlamentarias juegan un papel fundamental en el soporte del Congreso al Gobierno porque, si bien la permanencia del Presidente no depende del Congreso, la viabilidad del Gobierno sí depende de éste; y por ello, las elecciones a medio tiempo pueden modificar el apoyo que el Ejecutivo recibe del Congreso (Jones, 1995) y, como consecuencia, es posible que se produzca realineaciones entre los partidos del Gobierno y entre los partidos con representación parlamentaria.

Lo interesante del estudio de Deheza (1998), que realiza para nueve países de América Latina con datos de 1958 a 1995, es su observación sobre la tendencia del sistema presidencial de producir gobiernos mayoritarios, pero en contra de lo esperado, dichos gobiernos mayoritarios no son de un partido sino de coalición, lo cual se opone a la idea de las dificultades en América Latina en la construcción de coaliciones.

Como lo mencionamos al inicio, en la formación de los gobiernos por coalición presidencial se debe considerar el origen. En las de origen pre-electoral, los partidos se alían para obtener la presidencia, es decir, las coaliciones de gobierno son el producto del cálculo estratégico de los partidos en las elecciones presidenciales, mientras que en las de origen post-electoral, los partidos se alían después de las elecciones porque el Presidente necesita una mayoría o una mayoría extraordinaria en el Congreso.

En el caso de las alianzas pre-electorales, “el análisis de las leyes electorales muestra que éstas influyen directamente en el número de candidatos presentados a las elecciones y, a su vez, indirectamente en la formación de coaliciones. De las tres formas de elección presidencial, mayoría simple, mayoría absoluta con elección en el Congreso cuando ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta (la elección final la realiza el Congreso entre los tres o dos candidatos más votados) y mayoría absoluta con una segunda vuelta electoral cuando en la primera vuelta electoral ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta y es preciso realizar otra elección entre los dos candidatos más votados; el sistema mayoritario simple ha demostrado ser uno de los que influye más en la reducción del número de candidatos presentados a las elecciones y en la formación de alianzas electorales” (Deheza, 1998: 158).

En el caso de las alianzas post-electorales, “éstas surgen si una mayoría de presidentes electos y apoyados por un solo partido deciden formar coaliciones de gobierno. Las causas de la formación de los gobiernos de coalición post-electoral hay que buscarlas en el apoyo inicial que tiene el Presidente, ya que puede estar en situación minoritaria o mayoritaria. En caso de situación minoritaria se da una necesidad de revertir dicho status minoritario para obtener una mayoría en el Congreso, pero si el Presidente mantiene el apoyo minoritario la gestión gubernamental no sólo se complica sino que la oposición mayoritaria puede incluso desafiar al Gobierno” (Deheza, 1998: 162).

Sin embargo, se puede dar una situación en la que un Presidente no forme coalición a pesar de estar en minoría; ello se explicaría por varias razones. La primera es que el partido

del Presidente, o los partidos que lo apoyan, tienen una minoría sustancial en el Congreso, es decir, un porcentaje viable que le permite formar alianzas *ad hoc*. La segunda es que la intención de formar coaliciones la tiene el Presidente pero los partidos con representación en el Congreso se niegan a participar en el Gobierno; esto se da sobre todo cuando existen diferencias programáticas o ideológicas que no permiten llegar a acuerdos. Y la tercera es que, en muchos casos, el Presidente prefiere mantener el status minoritario en el Gobierno porque los costes de compartir el Gobierno pueden ser mucho más altos que los beneficios que puede obtener, por ejemplo, puede perder el control de los asuntos del Estado, ya que la elaboración y ejecución de políticas del Gobierno no dependen exclusivamente de su dominio ni de su partido, sino que están supeditadas a los partidos miembros de la coalición del gobierno (Deheza, 1998).

En el caso de estar en situación mayoritaria se pueden identificar cuatro explicaciones: la primera es la necesidad de formar gobiernos de unidad nacional o gobiernos consensuales para superar los grandes desafíos de la democracia y/o restaurarla; la segunda es la necesidad que tienen los gobiernos de contar con mayorías extraordinarias para aprobar proyectos de ley y reformas constitucionales; la tercera se encuentra en la necesidad que tienen los presidentes de asegurar el apoyo mayoritario en el Congreso, donde existen partidos altamente indisciplinados que no permiten al Presidente contar con la totalidad de los votos de los miembros de la coalición; y la cuarta es la necesidad de incorporar más de una tendencia en el Ejecutivo, dando así al Presidente una mayor flexibilidad y capacidad de introducir en el Congreso, para su aprobación, políticas de diferentes orientaciones (Deheza, 1998: 165).

En el sistema presidencial la formación de las coaliciones de gobierno es el resultado del cálculo estratégico de sus miembros. Tanto el Presidente como los partidos que deciden formar una coalición o ser parte de una, lo hacen según los beneficios que pueden obtener; sin embargo, también significa que hay riesgos para ambos. El riesgo que corre el Presidente es el de perder la autonomía y el control del Ejecutivo porque los miembros de la coalición pueden interferir en el proceso de toma de decisiones u obstruir la instrumentación de las políticas del Presidente. El riesgo para los partidos de la coalición es que algunas de sus fracciones estén en desacuerdo con la participación en el gobierno dando lugar a fracturas al interior de dichos partidos, o bien pueden ser castigados por sus seguidores, perdiendo votos en las futuras elecciones (Deheza, 1998: 165).

La participación real de los partidos de la coalición en la formación de las políticas del gobierno depende del grado de influencia de los miembros del Gobierno, del grado de autonomía del Presidente o del grado de sujeción a los compromisos que ha adquirido el Presidente al formar la coalición. Así, pueden darse diferentes escenarios: en algunos, el Presidente y un grupo restringido de ministros deciden sobre las políticas de gobierno; en otros, los acuerdos establecidos constriñen al Presidente a considerar las propuestas de los miembros de la coalición. Precisamente, la participación real de los partidos de la coalición en el gobierno influye en el apoyo efectivo del Congreso, ya que de lo contrario los partidos en desacuerdo pueden utilizar la arena parlamentaria para negociar o renegociar las políticas (Deheza, 1998: 168).

El papel que desempeñan los gobiernos de coalición en la estabilidad democrática bajo el presidencialismo no está nada claro. En algunas presidencias parece que han coadyuvado positivamente ya que han brindado un apoyo estable en el Congreso. Sin embargo, en otros casos las coaliciones parecen causar serios desafíos a la estabilidad democrática, ya sea por la dificultad de establecer mayorías estables en el Congreso, puesto que no todas las coaliciones garantizan el apoyo estable, por su dificultad de mantenerse o porque, en algunas circunstancias, éstos introducen tensiones entre los miembros del Gobierno (por la ausencia de participación de todos los miembros o por la tentativa del Presidente de monopolizar las decisiones) (Deheza, 1998: 169).

## **2.- EL SISTEMA POLÍTICO COSTARRICENSE.**

Costa Rica se ha caracterizado por ser una democracia estable desde 1949, lo cual ha sido excepcional en América Latina. Esta estabilidad aparece asociada a una conjunción de factores constitucionales e institucionales que han favorecido la existencia de Ejecutivos con apoyo de mayorías parlamentarias y que, desde entonces, han generado una sociedad de consenso y no de conflicto.

En este apartado presentamos una breve descripción del régimen político costarricense y un análisis del comportamiento político identificando los principales rasgos institucionales del sistema que nos ayudan a comprender las relaciones Ejecutivo - Legislativo.

### **2.1.- El régimen político.**

#### **2.1.1.- La división de poderes.**

La Constitución de 1949 consagra en su artículo 9 la división de poderes estableciendo tres poderes distintos e independientes, el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial; así mismo, en dicho artículo se establece el Tribunal Supremo de Elecciones como un organismo independiente de estos tres poderes considerándose como el cuarto poder de la República.

El Poder Legislativo y, especialmente, el Poder Ejecutivo (aunque no el Poder Judicial) habían sido seriamente cuestionados en el período anterior a la Guerra Civil de 1948 y la desconfianza se reflejó en la nueva Constitución, mediante limitaciones a ambos. Precisamente por esto una preocupación central de los constituyentes fue la de mejorar el sistema clásico de frenos y contrapesos y para ello introdujeron en la Constitución de 1949 el control gubernamental, estructurando un *presidencialismo atenuado* que diera garantías del equilibrio de poder entre los diversos órganos.

Con la aplicación de una rígida división tripartita de poderes, que caracteriza al régimen presidencial democrático, se pasó de un sistema unipersonal, en el que todo el poder político del Ejecutivo recaía en el Presidente, a un sistema compartido con los ministros respectivos. Asimismo, se dotó a la Asamblea Legislativa de facultades de control político sobre el Ejecutivo, como la capacidad de censurar a los ministros y la de investigar lo que considerase oportuno, y se creó la Contraloría General de la República, órgano auxiliar del



Legislativo pero con independencia funcional y administrativa, como mecanismo de supervisión presupuestaria.

Asimismo, se produjo una importante descentralización de poder político acumulado en el Ejecutivo, trasladando muchas de sus atribuciones al Legislativo y a las instituciones autónomas, y separando a las municipalidades de la tutela del Ejecutivo, otorgándoles autonomía.

Otras modificaciones importantes fueron la creación del Régimen de Servicio Civil, por el que se dio permanencia a los empleados públicos y se les protegió de los vaivenes electorales y el establecimiento de una jurisdicción especializada dentro del Poder Judicial, la jurisdicción contencioso - administrativa, para dirimir conflictos de los ciudadanos con el Estado.

Del mismo modo, se eliminó la participación del Ejecutivo en la organización y vigilancia de las elecciones, así como su capacidad para realizar la declaración final de los resultados electorales o la anulación de los comicios. Estas funciones recayeron entonces en un nuevo organismo independiente, considerado como el cuarto poder de la República, el Tribunal Supremo de Elecciones.

#### **a) El Poder Legislativo.**

El Poder Legislativo, primer poder de la República, recae en la Asamblea Legislativa, que es un órgano unicameral de decisión política, de discusión, de denuncia y de control político, consolidado formalmente como tal en la Constitución de 1949. Así pues, la potestad de legislar en nombre del pueblo se encuentra delegada, por medio del sufragio, en el Poder Legislativo. La Asamblea Legislativa está integrada por cincuenta y siete diputados nacionales, procedentes de siete circunscripciones provinciales, cuyo mandato es por cuatro años, sin posibilidad de reelección inmediata.

#### **b) El Poder Ejecutivo.**

El Poder Ejecutivo, segundo poder de la República, recae, en calidad de obligados colaboradores, en el Presidente de la República y en los Ministros de Gobierno. En los últimos años destaca el Ministerio de la Presidencia, el cual por medio de una oficina o persona encargada, viene sirviendo de enlace entre el Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa (Ramírez, 1998: 42).

Hay dos Vicepresidentes de la República, quienes reemplazan en su ausencia absoluta al Presidente, por el orden de su nominación y en caso de que ninguno de los Vicepresidentes pueda llenar las faltas temporales o definitivas del Presidente ocupará el cargo el Presidente de la Asamblea Legislativa. Los Vicepresidentes son elegidos conjuntamente con el Presidente, al ir los tres aspirantes en la misma candidatura. El mandato presidencial es por cuatro años, sin posibilidad de reelección, mediata e inmediata, para el Presidente, pudiendo presentarse a las elecciones presidenciales los Vicepresidentes y ministros, si no ocuparon ese cargo durante los doce meses previos a las elecciones.

### ***c) El Poder Judicial.***

A diferencia del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, el Poder Judicial no participa en el ejercicio de la potestad de gobierno, aunque sí puede válidamente interferir en él cuando ejerce la jurisdicción constitucional. El Poder Judicial lo ejerce la Corte Suprema de Justicia y los demás tribunales que establezca la ley. Así la Corte Suprema de Justicia es el tribunal superior del Poder Judicial y de ella dependen los tribunales, funcionarios y empleados en el ramo judicial. La Constitución atribuye al Poder Judicial un carácter monopolístico en la resolución de todas las controversias que se presenten en las diferentes materias en la actividad jurisdiccional, a excepción de la materia electoral, cuyas decisiones corresponden exclusivamente al Tribunal Supremo de Elecciones.

### ***d) El Tribunal Supremo de Elecciones.***

Una particularidad del régimen político costarricense es precisamente la existencia del Tribunal Supremo de Elecciones<sup>10</sup>, un organismo, independiente de los tres poderes de la República, encargado de velar por la legitimidad de los comicios, disponiendo para ello de jurisdicción exclusiva en todas las cuestiones relacionadas con el sufragio (censo electoral, cédulas de identidad, nacionalidad, convocatoria de elecciones, vigilancia del proceso electoral, escrutinio electoral, declaración de resultados electorales, resolución de reclamaciones electorales...). Dicho organismo, considerado el cuarto poder de la República,

---

<sup>10</sup> El antecedente mediato de dicho Tribunal lo encontramos desde 1925, cuando nació como Consejo Nacional Electoral, lo cual en su momento constituyó un paso importante en la tarea de independizar la función electoral del dominio del Poder Ejecutivo. Sin embargo en la práctica, tal Consejo vio atenuada considerablemente su autonomía por su dependencia respecto del Presidente de la República, ya que éste podía destituirlo como en efecto ocurrió en la realidad.

está integrado ordinariamente por tres magistrados propietarios y seis suplentes nombrados por el Poder Judicial.

***e) Las atribuciones constitucionales del Ejecutivo y el Legislativo.***

La Constitución confiere a cada poder de la República una serie de atribuciones por medio de las cuales se pone de manifiesto la separación de poderes del presidencialismo costarricense.

Las atribuciones y deberes aparecen recogidas en el artículo 121, para el Legislativo, en los artículos 139 y 140 para el Ejecutivo y en los artículos 10 y 153. De todas ellas merecen la pena ser señaladas aquellas que afectan a las relaciones Ejecutivo - Legislativo y que se recogen en el Cuadro 2.1.

De la observación de este cuadro se deduce que en Costa Rica no hay una rígida separación de poderes; ya que, por un lado, la Asamblea Legislativa dispone de numerosos mecanismos de control político frente al Ejecutivo (voto de censura, comisiones de investigación, interpelaciones parlamentarias...) y, por otro, el Presidente dispone de mecanismos para participar de forma activa en las tareas legislativas (iniciativa legislativa, presupuesto, veto...). Una de las características actuales es la marcada preponderancia jurídica y política del Poder Ejecutivo sobre el órgano Legislativo. Varias razones explican este fenómeno, entre ellas en primer lugar, la situación derivada en materias financiera, económica e impositiva, adquiriendo el Poder Ejecutivo un papel protagonista en ese proceso.

## CUADRO 2.1

## ATRIBUCIONES CONSTITUCIONES DEL LEGISLATIVO Y EL EJECUTIVO Y LAS RELACIONES ENTRE ESTOS PODERES

PODER LEGISLATIVO (Artículo 121)	PODER EJECUTIVO (Artículos 139 y 140)
<p>Dictar las leyes, reformarlas, derogarlas y darles interpretación auténtica, salvo lo dicho en el capítulo referente al Tribunal Supremo de Elecciones (inc. 1).</p> <p>Nombrar los Magistrados propietarios y suplentes de la Corte Suprema de Justicia (inc. 3).</p> <p>Aprobar o no aprobar los convenios internacionales, tratados públicos y concordatos (inc. 4).</p> <p>Autorizar al Poder Ejecutivo para declarar el estado de defensa nacional y para concertar la paz (inc. 6).</p> <p>Admitir o no las acusaciones que se interpongan contra quien ejerza la Presidencia de la República, vicepresidentes. Miembros de los Supremos Poderes y Ministros Diplomáticos (inc. 9).</p> <p>Dictar los presupuestos ordinarios y extraordinarios (inc. 11).</p> <p>Nombrar al Contralor y Subcontralor Generales, Defensor de los Habitantes y Adjunto (inc. 12).</p> <p>Establecer los impuestos y contribuciones nacionales, y autorizar los municipales (inc. 13).</p> <p>Decretar la enajenación o la aplicación a usos públicos de los bienes propios de la Nación (inc. 14).</p> <p>Aprobar o no aprobar los empréstitos o convenios similares que se relacionen con el crédito público, celebrados por el Poder Ejecutivo (inc. 15).</p> <p>Nombrar Comisiones de su seno para que investiguen cualquier asunto que la Asamblea les encomiende, y rindan un informe (inc. 23).</p> <p>Formular interpelaciones a los Ministros de Gobierno, y además, por dos tercios de votos presentes, censurar a los mismos funcionarios, cuando a juicio de la Asamblea fueren culpables de actos inconstitucionales o ilegales, o de errores graves que hayan causado o pueden causar perjuicio evidente a los intereses públicos (inc. 24).</p>	<p>Nombrar y remover a los Ministros de Gobierno (inc. 1-139).</p> <p>Presentar a la Asamblea Legislativa, al iniciarse el primer período anual de sesiones, un mensaje escrito relativo a los diversos asuntos de la administración y al estado de la nación (inc. 4-139).</p> <p>Comunicar de previo a la Asamblea Legislativa cuando se proponga salir del país (inc. 5-139).</p> <p>Sancionar y promulgar las leyes, reglamentarlas, ejecutarlas y velar por su exacto cumplimiento (inc. 3-140).</p> <p>Ejercer iniciativa en la formación de las leyes, y el derecho de veto (inc. 5-140).</p> <p>Celebrar convenios, tratados públicos y concordatos, promulgarlos y ejecutarlos una vez aprobados por la Asamblea Legislativa o por una Asamblea Constituyente, cuando dicha aprobación la exija esta Constitución. Se dan protocolos derivados de dichos tratados públicos o convenios internacionales que no requieren aprobación legislativa, los cuales entran en vigencia una vez promulgados por el Poder Ejecutivo (inc. 10-140).</p> <p>Rendir a la Asamblea Legislativa los informes que ésta les solicite en uso de sus atribuciones (inc. 11-140).</p> <p>Convocar a la Asamblea Legislativa a sesiones ordinarias y extraordinarias (inc. 14-140).</p> <p>Enviar a la Asamblea Legislativa el proyecto de Presupuesto Nacional (inc. 15)-140.</p>

Fuente: Asamblea Legislativa de Costa Rica (2000): *Constitución Política de la República de Costa Rica*, Departamento de Servicios Bibliotecarios, Documentación e Información, San José.

### **2.1.2.- La formación de la ley y el control político.**

La formación de la ley corresponde por mandato constitucional a la Asamblea Legislativa, sin que ésta pueda delegar dicha función en el Poder Ejecutivo, es decir, en Costa Rica no existe el decreto Legislativo, por lo que todas las leyes de la República han de ser aprobadas por el Legislativo; tan sólo procede la delegación del conocimiento y aprobación de proyectos de ley a comisiones permanentes de la propia Asamblea y no para todas las materias, estando especialmente excluidas las electorales, las fiscales, las financieras y las relativas a los compromisos internacionales y las reformas constitucionales (según indica el artículo 124 de la Constitución Política).

La iniciativa de la ley puede ser legislativa o gubernativa, sin embargo, en período de sesiones ordinarias tiene la iniciativa el Legislativo, y en extraordinarias el Ejecutivo. Según la práctica legislativa, en sesiones extraordinarias, fuera de los asuntos de la agenda presidencial, la Asamblea Legislativa solo podrá conocer, por iniciativa propia, proyectos de acuerdo que tiendan a modificar el Reglamento Interior, o bien los que tengan relación con su función de control político (Ramírez, 1998: 266).

El Ejecutivo dispone de la potestad del veto; pero se trata de un veto fuerte que no puede aplicarse al Presupuesto Ordinario de la República. Así, en el caso de que el Poder Ejecutivo no apruebe un proyecto de ley votado por la Asamblea, en el plazo de diez días hábiles lo vetará y lo devolverá con las objeciones pertinentes porque lo juzgue inconveniente o crea necesario hacerle reformas; en este último caso debe proponer las reformas al devolver el proyecto (ver artículo 126 de la Constitución Política de Costa Rica).

La naturaleza de veto fuerte viene determinada por la limitada capacidad de la Asamblea de levantar dicho veto, pues es necesario el voto de dos tercios de sus miembros para ello. Según el artículo 127 de la Constitución Política, reconsiderado el proyecto por la Asamblea, con las observaciones del Poder Ejecutivo, y si la Asamblea desecha las proposiciones de reforma y el proyecto fuere nuevamente aprobado por dos tercios de votos del total de sus miembros, quedará sancionado y se mandará a ejecutar como ley de la República; aunque si se aceptan las modificaciones propuestas por el Ejecutivo, se devolverá a éste el proyecto, quien no podrá negarle la sanción; de ser desechadas dichas propuestas, y de no reunirse los dos tercios de votos para resellarlo, el veto presidencial habrá funcionado y

el proyecto se archivará y no podrá ser considerado hasta la siguiente legislatura<sup>11</sup>. Es decir, la Asamblea Legislativa puede desestimar las observaciones del Poder Ejecutivo. De ser así, el proyecto quedará sancionado y se mandará a publicar como ley de la República.

En el caso de que el veto presidencial se fundamente en razones de inconstitucionalidad no aceptadas por la Asamblea Legislativa, el Poder Ejecutivo enviará el proyecto Legislativo a la Sala Constitucional para que resuelva sobre el mismo dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha en que reciba el expediente. Así se desecharán las disposiciones declaradas inconstitucionales y las demás se enviarán a la Asamblea Legislativa para su tramitación; y en el caso de que no se declarase que el proyecto no contiene disposiciones inconstitucionales igualmente se remitirá a la Asamblea para su tramitación (ver artículo 128 de la Constitución Política de Costa Rica).

La aprobación de las leyes requiere de dos debates parlamentarios con sus respectivas votaciones. La mayoría de los proyectos tan sólo requieren mayoría simple para su aprobación, como son la emisión de leyes en general, los presupuestos públicos y de impuestos, el nombramiento de ciertos cargos, etc. Sin embargo, hay otros proyectos para los que se requiere mayoría calificada de dos tercios de los diputados, como reformas constitucionales, reformas del reglamento de la Asamblea, aprobación de empréstitos, creación de instituciones autónomas, regulación y limitación de algunos derechos constitucionales, nombramiento de magistrados de la Sala Constitucional, censura a los ministros, resello de leyes vetadas, etc.; en estos casos es legítimo que la decisión no pueda tomarse sin consentimiento de la oposición, forzando así que las materias más importantes se aprueben por consenso.

El proceso de formación de la ley tiene dos fases muy claramente diferenciadas en el trámite parlamentario. Una primera fase, esencialmente preparatoria y deliberativa, en comisión, donde el proyecto es sometido a estudio y análisis, y donde se puede sufrir, por medio de las mociones, todo tipo de modificaciones. Una segunda fase, también deliberativa, pero fundamentalmente constitutiva, en el Plenario, donde, luego de ser discutido en varios

---

<sup>11</sup> Se denomina legislatura al período anual de actividad legislativa; por lo tanto, el período Legislativo se divide en cuatro legislaturas. Cada legislatura es celebrada del primero de mayo al treinta de abril y se comprende de dos períodos con una duración de seis meses cada uno, a saber: las sesiones ordinarias y las sesiones extraordinarias. Las sesiones ordinarias se dividen, a su vez, en dos etapas: del primero de mayo al treinta y uno de julio, y del primero de septiembre al treinta de noviembre de cada año (Ramírez, 1994).

debates, se da sobre él un acto final decisorio, acogiendo o rechazando el proyecto en cuestión.

Tratándose de las Comisiones Legislativas Plenas esas dos fases se dan en la comisión respectiva, pues en ella no solo se da la fase deliberativa sino también la decisoria al estar facultadas para dictar leyes cuando así lo haya dispuesto la Asamblea.

Pueden también distinguirse en este proceso otras dos fases: una inicial introductoria, que comprende la presentación del proyecto ante la Asamblea (llamada iniciativa) y los trámites preliminares, dentro de los cuales el más importante es el de la publicación del proyecto de ley; y otra posterior a la fase de decisión (votación), que corresponde realizar al Poder Ejecutivo, como colegislador, y que comprende la promulgación y la sanción de la ley, a menos que ésta esté vetada (Ramírez, 1998: 165).

La iniciativa parlamentaria, o sea aquella propia de los diputados, tiene como límites las sesiones extraordinarias, en las cuales para ejercerla deben haber sido habilitados por el Poder Ejecutivo mediante la convocatoria; y las materias que constitucionalmente están atribuidas de modo exclusivo al Poder Ejecutivo, como son las leyes de presupuesto y las relativas al manejo de las relaciones internacionales. Por eso, tratándose de la aprobación de tratados y convenios internacionales, la participación de la Asamblea es limitada, pues no posee respecto a ellos el derecho de enmienda mediante mociones y debe limitarse a aprobarlos o improbarlos. Igual limitación tiene respecto de la fijación de tarifas municipales, ya que no tiene posibilidad de variar la propuesta de la respectiva Municipalidad, limitándose a aprobarlos o improbarlos (Ramírez, 1998: 172).

Entonces, en sesiones extraordinarias no se pueden conocer materias distintas a las expresadas en el decreto de convocatoria, salvo que se trate del nombramiento de funcionarios que corresponda hacer a la Asamblea, o de las reformas legales que fueren indispensables al resolver asuntos sometidos a su conocimiento. Los diputados pueden presentar proyectos de ley de su propia iniciativa, pero, la Asamblea solo puede anotarlos si el Poder Ejecutivo los incluye en la convocatoria respectiva.

Sin embargo, en las sesiones extraordinarias la Asamblea también puede realizar todas las actividades en ejercicio de su función de control político, sea en el Plenario o por medio de las comisiones investigadoras, pues lo único que está limitado es su función legislativa en cuanto a los proyectos de ley que pueden ser objeto de estudio y resolución

(Ramírez, 1998: 44). Los Acuerdos legislativos no tienen el carácter de leyes y no requieren los trámites establecidos para éstas, sino un procedimiento más simple, pero tienen el mismo rango normativo. Mediante acuerdo la Asamblea trata su propia organización dictando o reformando su Reglamento Interior. También se ejercen las potestades de control político, como nombramiento de comisiones especiales, votos de censura, etc., y se toman otro tipo de resoluciones, como concesión de honores, nombramiento de funcionarios, etc. (Ramírez, 1998: 38).

Las principales acciones de control político de la Asamblea hacia el Gobierno son: el nombramiento de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y otros funcionarios de alto rango; el conocimiento de las acusaciones, separaciones, suspensiones y renunciaciones de los miembros de los Supremos Poderes; la facultad de formular interpelaciones a los Ministros de Gobierno y censurarlos se les considera culpables de actos inconstitucionales o ilegales o de errores graves que hayan causado o puedan causar perjuicio a los intereses públicos (Ramírez, 1998: 38).

Otras de las funciones de control político de la Asamblea Legislativa consiste en la vigilancia permanente de la actividad del Poder Ejecutivo, en especial, y de los demás Poderes y órganos del Estado, en general, con el fin de asegurar el correcto ejercicio del poder por parte de sus detentadores, tarea que realiza como órgano representativo del pueblo. Se manifiesta de varias formas; la más importante es la facultad de nombrar de su seno comisiones especiales de cualquier tipo para investigar la actuación de los funcionarios públicos y asegurarse que su conducta se ajuste a los parámetros fijados por el ordenamiento jurídico y las exigencias políticas del momento (Ramírez, 1998: 30). Sin embargo, Rubén Hernández (1999: 72) señala que la misma función de control político se ha desnaturalizado en perjuicio de la propia Asamblea Legislativa, ya que las Comisiones de Investigación, al ser nombradas por el Plenario, resultan siempre mayoritariamente integradas por diputados del partido que cuenta con más escaños en la Asamblea, que siguiendo la praxis política de los últimos 50 años, con alguna pequeña excepción, ha resultado ser siempre el partido oficialista.

Los conflictos de competencia son casi frecuentes en Costa Rica, a pesar de que corresponde a la Asamblea Legislativa el nombramiento de los magistrados propietarios y suplentes de la Corte Suprema de Justicia, del Contralor y Subcontralor Generales de la República y del Defensor y Defensor Adjunto de los Habitantes; únicamente en el caso del



nombramiento del Procurador General de la República le corresponde a la Asamblea ratificar el que hubiere hecho el Poder Ejecutivo (Ramírez, 1998: 281).

Así mismo, la ratificación de convenios internacionales firmados por el Gobierno y la aprobación del presupuesto por parte de la Asamblea constituyen igualmente acciones de control político sobre la actividad financiera y la política exterior del Gobierno.

### **2.1.3.- El sistema electoral.**

La actividad electoral se reglamenta por dos cuerpos legales, la Constitución Política de 1949 y el Código Electoral de 1952, siendo el Tribunal Supremo de Elecciones el organismo encargado de todo lo referente a dicha actividad.

En Costa Rica el sufragio universal es el principal mecanismo de participación, considerado como una función cívica primordial y obligatoria (pero no sancionada), sin limitaciones por condición económica, social, sexual, religiosa o cualquier otra, siendo el voto directo y secreto.

La representación política se ha amparado en dos principios; uno, que todos los ciudadanos tienen derecho a agruparse en partidos para intervenir en la política nacional, siempre que éstos se comprometan en sus programas a respetar el orden constitucional de la República, lo que en alguna medida viene a garantizar la representación para las minorías<sup>12</sup>; y dos, que todos los ciudadanos participan en los asuntos públicos directa o indirectamente por medio de representantes libremente elegidos en elecciones auténticas, por sufragio universal e igual y por voto secreto. Por ello, la participación electoral aglomera el sentido más amplio de la participación y movilización política en Costa Rica (Rojas, 1995).

Entre las funciones del Tribunal Supremo de Elecciones se encuentra la de fiscalizar, a partir de preceptos legales y reglamentarios muy específicos, el monto y el uso de los fondos públicos con lo que por ley se ha dispuesto que el Estado contribuya a financiar las campañas políticas. El soporte estatal máximo para dichas campañas es equivalente al 0,19% del PIB del año anterior al de las elecciones y tienen derecho a recibir esta contribución

---

<sup>12</sup> Este es uno de los aspectos recientemente más discutido en reformas electorales, ya que algunos partidos minoritarios no han logrado aún representación o ésta ha sido mínima por el sistema porcentual de cociente, subcociente y mayor residuo, que basa la representación de los partidos políticos en proporción no directa al número de votos emitidos.

aquellos partidos que obtengan un mínimo del 4% de los votos válidos, a escala nacional o provincial, o que alcancen a elegir un diputado, aún en el caso de no lograr ese porcentaje de votos.

La elección del Presidente se realiza por el sistema mayoritario de voto directo del 40% del total de los sufragios válidamente emitidos; en caso de no alcanzarse la mayoría, los dos candidatos con más votos irían a una segunda vuelta dos meses después de las anteriores. Si en cualquiera de las elecciones éstas resultan con igual número de sufragios, se tendrá por elegido para Presidente al candidato de mayor edad con sus respectivos vicepresidentes.

Sin embargo, desde la creación del Tribunal Supremo de Elecciones no se ha dado todavía la circunstancia de que alguno de los partidos políticos participantes en las diferentes elecciones no alcance el 40% del total de los votos válidos; por lo tanto, hasta la fecha no ha habido necesidad de convocar a segunda vuelta.

Esta disposición en el caso de Costa Rica ha llevado a cuestionar si estamos frente a un verdadero *ballotaje*, o frente a la imposición de una suerte de “umbral de legitimidad”, como condición previa para el ejercicio de la Presidencia de la República (Sabsay, 2000: 95), ya que la doble vuelta presidencial, en la doctrina política, está pensada para garantizar al jefe de Estado un poder legitimado por la mayoría de los votos. El elector en la primera vuelta elige a su candidato predilecto, mientras que de producirse una nueva ronda electoral, deberá optar entre uno de los dos candidatos que han sido más votados.

El período presidencial es por cuatro años, con prohibición expresa de reelección presidencial, a partir de 1969, considerándose como traición a la República los actos de los funcionarios públicos y de los particulares que violen los principio de alternancia en el ejercicio de la Presidencia y de libre sucesión presidencial consagrados por la Constitución.

El sistema de elección de los diputados es el proporcional de cociente y subcociente, funcionando este último como barrera de acceso a la repartición, una vez que se ha completado la distribución de acuerdo al primero; esta fórmula se aplica a las listas de candidatos que postulan los partidos en las distintas circunscripciones. Los diputados permanecen por un período de cuatro años, conjuntamente con el Presidente y no pueden ser reelectos en forma sucesiva; son elegidos en siete jurisdicciones provinciales y plurinominales

empleando la lista cerrada y bloqueada de representación proporcional<sup>13</sup>. Estas elecciones son simultáneas, pero con papeleta independiente, con las presidenciales y las municipales.

Los partidos tienen el monopolio de la designación de candidaturas para la elección de representantes y puestos de elección popular, según lo indica el Código Electoral. Esta disposición impide la presentación de papeletas independientes, lo cual implica que quienes llegan a ejercer el cargo de diputados están comprometidos con el partido que los postuló. Al existir, en las elecciones legislativas y municipales, un tipo de candidatura de lista cerrada y bloqueada, los electores votan por una lista de candidatos definida por cada partido sin que puedan modificarla. De esta manera, los electores votan en bloque por aquellos a quienes las estructuras de los partidos han nominado. De esta forma el elector ejerce un auténtico derecho de adhesión antes que de elección, pues se ve constreñido a votar por los candidatos que los partidos políticos le imponen sin su participación. Dichas nominaciones suelen proceder de las decisiones de las asambleas de los distintos partidos, a pesar de que desde los años setenta los principales partidos han incorporado el sistema de elecciones primarias para designar a sus candidatos a la Presidencia de la República y en los últimos años han intentado incorporar elecciones primarias para designar un porcentaje de candidatos a diputados. Estos dos mecanismos diluyen la relación entre el voto emitido y el representante electo en los procesos internos de los partidos y en los procesos electorales nacionales.

La total ausencia de democracia interna en el seno de nuestros partidos ha prohijado su creciente burocratización, degenerando en auténticas maquinarias electorales. En efecto, ningún Estatuto Interno de los partidos prevé la posibilidad, como lo exigen los postulados de una auténtica democratización interna, que sus dirigentes sean elegidos popularmente, es decir, por todos los miembros del Partido y no por pequeñas cúpulas como sucede actualmente. Como consecuencia esto impide la renovación periódica de la dirigencia, lo que ha permitido que una pequeña minoría se haya enquistado dentro de ella, y de esta manera el ejercicio de los altos puestos de dirigencia partidaria se convierte simplemente en el trampolín para controlar la maquinaria electoral del partido y para futuras aspiraciones electorales.

---

<sup>13</sup> Posterior a las elecciones de 1998 se reveló en el Código Electoral una insuficiencia para adjudicar escaños legislativos conforme al sistema de cociente, subcociente y residuo; fue el caso de la cuarta plaza de la provincia Limón y la quinta plaza de la provincia de Heredia, ya que ninguno de los partidos contó con resto para participar en la repartición de la plaza pendiente, teniendo que resolver el Tribunal Supremo de Elecciones la adjudicación de las mismas.

Por otra parte, en los Estatutos tampoco encontramos disposiciones que garanticen igualdad de condiciones en cuanto a financiamiento y propaganda de los precandidatos que participan en las elecciones internas, que se ha traducido, en la práctica, en la hegemonía del que cuenta con mayores medios económicos para ello.

## **2.2.- El comportamiento político.**

A la hora de analizar el comportamiento del sistema político costarricense creemos importante detenernos en estudiar las elecciones, los partidos políticos, el sistema de partidos, los actores políticos, la cultura política, la forma efectiva de gobierno y los factores que inciden en las relaciones Ejecutivo - Legislativo.

### **2.2.1.- Las elecciones.**

Costa Rica ha tenido un trayectoria histórica de considerable participación electoral, a lo que sin duda ha contribuido la cultura política del país, la obligatoriedad del voto y la simultaneidad, aunque con diferentes papeletas, de las elecciones presidenciales, legislativas y municipales. El abstencionismo ha sido pues poco importante en Costa Rica hasta las últimas elecciones, como se recoge en el Cuadro 2.2.

Salvo en las dos primeras elecciones, muy próximas al conflicto civil de 1948, el porcentaje de abstención en Costa Rica rara vez superó el 20%; sin embargo, en las elecciones de 1998 el abstencionismo se elevó por encima del 30%, lo cual ha sido interpretado por muchos analistas como consecuencia de un cierta apatía con la Política.

Durante muchos años los partidos mayoritarios han movilizadoporciones de electorado que se pueden identificar a través de los porcentajes de votos válidos recibidos por los partidos en las elecciones presidenciales y legislativas; esto porque la diferencia entre la votación presidencial y la legislativa proporciona información relevante para evaluar el grado de penetración de un partido en la sociedad. Como señalan Mainwaring y Scully (1997), donde los partidos son actores claves para dar forma a las preferencias, la diferencia entre votación presidencial y legislativa debiera ser menos pronunciada que allí donde los partidos son menos influyentes en este respecto. En este sentido los ciudadanos votarán con mayor frecuencia sobre la base de etiquetas partidistas y, por lo tanto, votarán por la misma etiqueta en las elecciones legislativas y presidenciales.

CUADRO 2.2  
PORCENTAJES DE ABSTENCIONISMO EN COSTA RICA

ELECCIONES	PARTIDO ELECTO	ABSTENCIÓN
1953	Partido Liberación Nacional	32,8 %
1958	Partido Unión Nacional	35,3 %
1962	Partido Liberación Nacional	19,1 %
1966	Partido Unificación Nacional	18,6 %
1970	Partido Liberación Nacional	16,7 %
1974	Partido Liberación Nacional	20,1 %
1978	Partido Unidad	18,7 %
1982	Partido Liberación Nacional	21,4 %
1986	Partido Liberación Nacional	18,2 %
1990	Partido Unidad Social Cristiana	18,2 %
1994	Partido Liberación Nacional	18,9 %
1998	Partido Unidad Social Cristiana	30,1 %

\*Partido Unificación Nacional, coalición del Partido Republicano con el Partido Unión Nacional; Partido Unidad, coalición de los partidos Renovación Democrática, Republicano Calderonista, Unión Popular y Demócrata Cristiano.

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones (1999): "Información electoral", en [www.tse.go.cr/hipres.html](http://www.tse.go.cr/hipres.html).

CUADRO 2.3  
 ABSTENCIONISMO, VOTOS NULOS, VOTOS EN BLANCOS  
 EN ELECCIONES PRESIDENCIALES

AÑO	PADRÓN	ABSTENCIÓN	TOTAL DE VOTOS	VOTOS VÁLIDOS	VOTOS NULOS	VOTOS BLANCOS
1953	294016	96527	197489	190768	2330	4391
1958	354779	125236	229543	221549	3981	4013
1962	483980	92574	391406	383462	5020	2924
1966	554627	103137	451490	441400	6265	3825
1970	675285	112519	562766	540045	18153	4568
1974	875041	175701	699340	678157	16160	5023
1978	1058455	198249	860206	831141	23691	5374
1982	1261127	269448	991679	966576	20241	4862
1986	1486474	270174	1216300	1185222	26029	5049
1990	1692050	307724	1384326	1349014	29919	5393
1994	1891348	355369	1525979	1490097	30663	5219
1998	2045980	614067	1431913	1388698	36318	6897

Fuente: Elaborado a partir de Tribunal Supremo de Elecciones (1999): "Información electoral", en [www.tse.go.cr/hiper](http://www.tse.go.cr/hiper)

Como se observa, el porcentaje de electores que acuden pero anulan (los votos nulos y blancos) han sido poco significativos en los últimos procesos electorales y prácticamente desde 1970 se ha dado una tendencia a su reducción proporcional, mientras que la tendencia del abstencionismo, o sea el porcentaje de electores que no acuden a emitir su voto ha mantenido porcentajes relativamente altos, sobre todo en las últimas elecciones.

En este sentido, Shugart ha demostrado que los sistemas presidencialistas pueden tener un importante efecto en las elecciones legislativas que se celebran al mismo tiempo que las presidenciales; cuando estas últimas se disputan por mayoría relativa, los grandes partidos poseen una ventaja en la competición presidencial, ya que los pequeños no tienen demasiadas oportunidades de que uno de sus candidatos sea elegido, y esa ventaja tiende a trasladarse a las elecciones legislativas; del mismo esto se traslada a la hipótesis de Lijphart de que, el presidencialismo tiende a desalentar el multipartidismo (1995: 50).

Esto puede ser cierto ya que comparando los resultados electorales a nivel presidencial y legislativo se puede observar que desde 1953 las agrupaciones mayoritarias

han recibido una menor votación en el nivel legislativo que en el presidencial y que en las agrupaciones minoritarias se ha dado la tendencia opuesta. Quizás, ese mayor caudal electoral en elecciones legislativas mayor para los partidos minoritarios podría justificarse ya que algunos de estos participan solo a nivel provincial, captando apoyos locales de votantes que dan su voto a los partidos tradicionales en presidenciales. Sin embargo, como podemos observar, se trata de un caudal disperso entre un número creciente de partidos pequeños, lo que reduce el impacto sobre la distribución de escaños y garantiza el predominio de los mayoritarios (ver Cuadro 2.4).

Por otra parte, se observa que en los porcentajes de votos válidos en las elecciones hay una tendencia del electorado a votar en las elecciones presidenciales a los candidatos con mayores posibilidades de ganar, mientras que en las legislativas conceden su voto a los partidos con los que se identifican, con lo que ambos votos no tienen porqué coincidir, existiendo, por tanto, mayores posibilidades de una mayor dispersión del voto en las elecciones legislativas (ver Cuadro 2.4).

El predominio bipolar en las elecciones presidenciales no es tan claro en las parlamentarias, donde ambos partidos ven reducidos el porcentaje de sus votos; ello provoca la conformación de mayorías parlamentarias muy frágiles, en cuyo caso necesitan constituir alianzas con los partidos minoritarios o lograr acuerdos con el otro gran partido mayoritario en el parlamento (ver Cuadro 2.4). Los proyectos que necesitan dos tercios de los votos son los que mayores dificultades presentan en cuanto a la construcción de mayorías parlamentarias; sin embargo, en la aprobación de los proyectos que requieren mayoría simple los partidos minoritarios juegan un papel vital.

CUADRO 2.4  
PORCENTAJE DE VOTOS VALIDOS PARA PRESIDENTES Y DIPUTADOS

AÑO DE ELECCIÓN Y PARTIDOS POLÍTICOS	VOTOS PARA PRESIDENTE	AÑO DE ELECCIÓN Y PARTIDOS POLÍTICOS	VOTOS PARA DIPUTADOS
1953: Liberación Nacional Demócrata	64,71% 35,29%	1953: Liberación Nacional Demócrata Republicano Nacional Unidad Nacional	64,75% 21,20% 7,20% 6,85%
1958: Unión Nacional Liberación Nacional Independiente	46,42% 42,79% 10,79%	1958: Liberación Nacional Republicano Unión Nacional Independiente U. Cívica Revolucionaria Otros	41,68% 22,36% 21,37% 9,83% 3,32% 1,44%
1962: Liberación Nacional Republicano Unión Nacional Acción Democrática	50,29% 35,35% 13,49% 0,87%	1962: Liberación Nacional Republicano Unión Nacional Acción Democrática Acción Solidarista Otros	48,85% 33,49% 13,27% 2,45% 0,90% 1,04%
1966: Unificación Nac. (coalición) Liberación Nacional	50,48% 49,52%	1966: Liberación Nacional Unificación Nacional? U. Cívica Revolucionaria Demócrata Guanacasteca Independiente	50,14% 43,14% 5,48% 2,06% 0,38%
1970: Liberación Nacional Unificación Nacional Frente Nacional Acción Socialista Demócrata Cristiano	54,79% 41,17% 1,77% 1,34% 0,93%	1970: Liberación Nacional Unificación Nacional Acción Socialista Frente Nacional Demócrata Cristiano Unidad Nacional Mov. Revolucionario Costarric. Otros	50,72% 35,89% 5,49% 3,09% 2,54% 1,15% 0,62% 0,50%
1974:		1974:	



Liberación Nacional	43,44%	Liberación Nacional	40,89%
Unificación Nacional	30,40%	Unificación Nacional	24,71%
Nacional Independiente	10,88%	Nacional Independiente	9,96%
Renovación Democrática	9,12%	Renovación Democrática	7,68%
Demócrata	2,78%	Republicano Nacional	4,88%
Acción Socialista	2,37%	Acción Socialista	4,41%
Demócrata Cristiano	0,51%	Demócrata	2,13%
Socialista Costarricense	0,50%	Demócrata Cristiano	2,06%
		Unión Agrícola Cartaginesa	1,22%
		Socialista Costarricense	0,91%
		Otros	1,15%
1978:		1978:	
Unidad (coalición)	50,51%	Unidad	43,41%
Liberación Nacional	43,83%	Liberación Nacional	38,87%
Pueblo Unido (coalición)	2,74%	Pueblo Unido	7,66%
Unificación Nacional	1,64%	Unificación Nacional	3,15%
Independiente	0,46%	Frente Popular Costarricense	1,57%
M. Nacional Independiente	0,40%	Unión Republicana	1,00%
O. Soc. de Trabajadores	0,23%	U. Agrícola Cartaginesa	0,96%
Demócrata	0,19%	Mov. Nacional Independiente	0,81%
		Independiente	0,70%
		O. Soc. de Trabajadores	0,49%
		Otros	1,38%
1982		1982	
Liberación Nacional	58,80%	Liberación Nacional	55,10%
Unidad (coalición)	33,64%	Unidad (coalición)	29,00%
Movimiento Nacional	3,84%	Pueblo Unido	6,40%
Pueblo Unido	3,33%	Movimiento Nacional	3,60%
Independiente	0,20%	Demócrata	1,30%
Demócrata	0,18%		
1986		1986	
Liberación Nacional	52,34%	Liberación Nacional	47,80%
Unidad Social Cristiana	45,77%	Unidad Social Cristiana	41,30%
Alianza Popular (coalición)	0,77%	Pueblo Unido (coalición)	2,70%
Pueblo Unido (coalición)	0,56%	Alianza Popular (coalición)	2,43%
Alianza Nacional Cristiana	0,48%	Unión Agrícola Cartaginés	1,16%
Independiente	0,10%		
1990		1990	
Unidad Social Cristiana	51,49%	Unidad Social Cristiana	46,21%

Liberación Nacional	47,20%	Liberación Nacional	41,88%
Pueblo Unido (coalición)	0,68%	Pueblo Unido (coalición)	3,30%
Alianza Nacional Cristiana	0,31%	Unión Generaleña	2,41%
Del Progreso	0,19%	Unión Agrícola Cartaginés	1,06%
Rev. Trabajad. en Lucha	0,07%		
Independiente	0,06%		
1994		1994	
Liberación Nacional	49,62%	Liberación Nacional	44,60%
Unidad Social Cristiana	47,74%	Unidad Social Cristiana	40,37%
Fuerza Democrática	1,90%	Fuerza Democrática	5,31%
Alianza Nacional	0,33%	Unión Agrícola Cartaginés	1,10%
Nacional Independiente	0,16%	Agrario Nacional	0,92%
Unión Generaleña	0,14%		
Independiente	0,11%		
1998		1998	
Unidad Social Cristiana	47,00%	Unidad Social Cristiana	41,18%
Liberación Nacional	44,60%	Liberación Nacional	34,83%
Fuerza Democrática	3,00%	Fuerza Democrática	5,77%
Integración Nacional	1,40%	Movimiento Libertario	3,08%
Renovación Costarricense	1,40%	Integración Nacional	2,77%
Demócrata	0,90%	Renovación Costarricense	2,01%
Movimiento Libertario	0,40%	Demócrata	1,23%
Nacional Independiente	0,30%	Acción Laborista	1,22%
Alianza Nacional Cristiana	0,30%	Pueblo Unido	1,08%
Pueblo Unido	0,20%	Nacional Independiente	0,92%
Nuevo P. Democrático	0,20%	Nuevo P. Democrático	0,90%
Rescate Nacional	0,20%	Unión Generaleña	0,90%
Independiente	0,10%	Rescate Nacional	0,69%
		Alianza Nac. Cristiana	0,66%
		Agrario Nacional	0,54%
		U. Agrícola Cartaginés	0,51%
		Acción D. Alajuelense	0,47%
		Independiente	0,43%
		Otros	0,71%

Fuente: Extraído de Tribunal Supremo de Elecciones: *Cómputo de votos y Declaratorias de elección 1986, 1990, 1994, 1998*, San José.

El sistema bipartidista imperante hace que los dos partidos mayoritarios obtengan aproximadamente el 96% de los votos en las elecciones presidenciales. Ambos parten de una base electoral del 35-40% para los socialdemócratas y del 30-35% para los socialcristianos.

Esto hace que quede un porcentaje de aproximadamente 25% que decide las elecciones y se constituye en el blanco privilegiado de la propaganda electoral.

CUADRO 2.5  
HISTORIAL DE ELECCIONES PRESIDENCIALES

AÑO DE ELECCIÓN	PARTIDO POLÍTICO MÁS VOTADO	PRESIDENTE ELECTO	MAYORÍA EN ASAMBLEA
1953	Partido Liberación Nacional	José Figueres Ferrer	66 %
1958	Partido Unión Nacional	Mario Echandi Jiménez	22 %
1962	Partido Liberación Nacional	Francisco Orlich Fernández	51 %
1966	Partido Unificación Nacional	José Joaquín Trejos Fernández	46 %
1970	Partido Liberación Nacional	José Figueres Ferrer	56 %
1974	Partido Liberación Nacional	Daniel Oduber Quirós	47 %
1978	Partido Unidad	Rodrigo Carazo Odio	47 %
1982	Partido Liberación Nacional	Luis Alberto Monge Álvarez	58 %
1986	Partido Liberación Nacional	Oscar Arias Sánchez	51 %
1990	P. Unidad Social Cristiana	Rafael Ángel Calderón Fournier	51 %
1994	Partido Liberación Nacional	José María Figueres Olsen	49 %
1998	P. Unidad Social Cristiana	Miguel A. Rodríguez Echeverría	48 %

\*PUN: Partido Unificación Nacional, coalición del Partido Republicano con el Partido Unión Nacional; Partido Unidad, coalición de los partidos Renovación Democrática, Republicano Calderonista, Unión Popular y Demócrata Cristiano.

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones (1999): "Información electoral", en [www.tse.go.cr/hipres.html](http://www.tse.go.cr/hipres.html).

### 2.2.2.- Los partidos políticos.

Costa Rica ha sido un país de teórica tradición pluripartidista, sin embargo, en la práctica, como veremos posteriormente, se ha caracterizado por una tendencia al bipartidismo que se consolidó hacia mediados de los años ochenta.

La Guerra Civil de 1948 polarizó a la sociedad y produjo un reacomodo del sistema político. El grupo vencedor fundó en 1951 el Partido Liberación Nacional, que rápidamente se convirtió en el partido dominante, con un programa que postulaba la modernización de la sociedad y el Estado; por su parte, el resto de partidos se coaligaban intermitentemente, formando una oposición, posibilitando de esa manera la alternancia; aún así el formato no era

claramente bipartidista y existía un espacio relativamente amplio para la acción de los partidos pequeños (Rojas, 1995: 16).

El punto de partida de la consolidación del bipartidismo fue el 28 de diciembre de 1982, cuando la Asamblea Legislativa aprobó una modificación al artículo 62 del Código Electoral mediante la que se permitió que una coalición de partidos pudiera convertirse en una sola agrupación política y hacerse acreedora de la financiación estatal correspondiente a cada uno de los partidos integrantes de la coalición en las elecciones de 1982. Fue así como surgió el PUSC en 1983.

#### **a) Partido Liberación Nacional.**

El Partido Liberación Nacional (PLN) se fundó en 1951, pero sus antecedentes datan del inicio de los años cuarenta ya que sus fundadores como grupo político ya habían llegado a desempeñar un papel importante en la política nacional que se hizo protagonista en 1948 al dirigir la Junta de Gobierno. Sus principales líderes José Figueres Ferrer, Rodrigo Facio Brenes, Daniel Oduber Quirós y Luis Alberto Monge, entre los más importantes, fueron los portadores de la ideología de la emergente clase media costarricense (Rovira, 1998: 17).

El PLN ha concurrido a todos los eventos electorales desde 1953 y de un total de doce comicios ha obtenido la Presidencia en siete ocasiones (1953, 1962, 1970, 1974, 1982, 1986 y 1994), siendo el único partido que ha repetido mandato en dos ocasiones (1970-1974 y 1982-1986). El PLN ha obtenido la mayoría parlamentaria en nueve oportunidades, entre ellas seis con mayoría absoluta y tres con mayoría relativa, esto es, que siempre que llegó a la Presidencia obtuvo mayoría, absoluta o relativa, y en dos ocasiones en que fue derrotado (1958 y 1966) obtuvo un mayor número de diputados que la coalición que gobernó (ver Cuadro 2.5)

Del PLN han surgido otros dos partidos como consecuencia de las divisiones internas, ya que en contadas ocasiones éstas derivaron en el abandono del partido de líderes carismáticos y en la fundación de uno nuevo. Éstos han sido el Partido Independiente, creado para competir en las elecciones de 1958 y que de hecho provocó la primera derrota electoral del PLN tras su inicial victoria de 1953, y el Partido Renovación Democrática, que le permitió a un ex - miembro del partido (Rodrigo Carazo) alcanzar la presidencia en 1978 (Rovira, 1998: 19). Sin embargo, para el triunfo de Carazo le fue necesario aliarse con la principal coalición

opositora al PLN, la Coalición Unidad, llamada Coalición Unificación Nacional en 1966, 1970 y 1974.

Su inclinación por el intervencionismo del Estado en la esfera económica y social, así como su preocupación por la distribución y la redistribución del ingreso, fue sin duda lo que le otorgó el sello de partido socialdemócrata; no obstante, desde mediados de la década de los años setenta y, sobre todo, durante la década de los ochenta, en particular tras la crisis económica de 1980-1982, comenzó a cuestionarse la viabilidad futura de su estilo nacional de desarrollo. Esto ha generado una serie de tensiones y conflictos internos entre un sector más propenso a defender las principales tesis del pasado y otro que prefiere la adaptación a las nuevas tendencias económicas prevaletentes, todo ello en medio de una cierta perplejidad y desorientación ideológica. Esta desorientación se cruza en la década de los ochenta con la consolidación de nuevos líderes en la vida política nacional.

En el plano organizativo, el Partido era lo suficientemente centralizado como para poder definir y mantener discursos y políticas más o menos unificadas, lo que no impedía la presencia del fraccionamiento. Esta situación cambió en el transcurso de los años setenta y ochenta, cuando el PLN evoluciona hacia nuevas formas organizativas más propias de una maquinaria electoral que de un partido político tradicional; dicha evolución estuvo acompañada de la pérdida de vigencia del programa tradicional y del fortalecimiento de grupos y fracciones. Precisamente este fraccionamiento, originado por divisiones de tipo personalista que intentan revestirse con el ropaje de las diferencias programáticas, impide al PLN en la actualidad establecer lineamientos de políticas que puedan ser aplicadas por los gobiernos (Rojas, 1995: 21).

#### ***b) Partido Unidad Social Cristiana.***

El Partido Unidad Social Cristiana surgió a partir de una coalición de partidos antilibercionistas en la que la mayoría de sus miembros han estado vinculados al liderazgo indirecto ejercido por Rafael Ángel Calderón Guardia y que, una vez creado el Partido Unidad, hereda su hijo Rafael Ángel Calderón Fournier, quien llegó a la Presidencia en 1990.

El principal partido de la coalición fue por mucho tiempo el Partido Republicano, liderado por Rafael Ángel Calderón Guardia, ya que esta formación fue capaz de mantener una sólida y duradera lealtad partidista entre un amplio sector de la población trabajadora urbana y rural; este apoyo popular arranca del primer lustro de la década de los años cuando

este líder, sobre la base del pensamiento social de la Iglesia Católica del primer tercio del siglo XX y desde la Presidencia de la República, logró concretar, con el apoyo del Partido Comunista, un conjunto de significativas reformas sociales. Otro partido cuyo origen se encuentra en los años cuarenta es el Partido Unión Nacional, encabezado por el periodista Otilio Ulate, triunfador de las elecciones de 1948 frente al Partido Republicano que derivaron en la Guerra Civil del 48; se trataba de un partido de orientación ideológica liberal-conservadora, que ejerció la Presidencia entre 1949 y 1953, tras el breve período de la Junta de Fundadora de la Segunda República (Rovira, 1998: 20).

Después de la pérdida de las elecciones de 1962 frente al PLN, estos dos partidos comprendieron que la única forma de vencer a su adversario eran aliándose, y así lo hicieron para las elecciones de 1966, cuando formaron la Coalición Unificación Nacional y ganaron la Presidencia; sin embargo, con esta misma coalición resultaron derrotados en 1970 y 1974. Para participar en las elecciones de 1978, la fracción más pragmática del calderonismo, liderada por Rafael Ángel Calderón Fournier, creó el Partido Republicano Calderonista. Éste junto con otros que fueron surgiendo en los años setenta, el Partido Renovación Democrática, el Partido Unión Popular y el Partido Demócrata Cristiano se aliaron a efectos electorales por medio de la Coalición Unidad; dicha coalición triunfaría en 1978 llevando a Rodrigo Carazo Odio a la Presidencia en lugar de a Calderón que se vio derrotado a lo interno de la coalición en su primera aspiración presidencial en 1982.

Esta coalición perduró hasta 1983 cuando, a partir de estos cuatro partidos, se fundó el Partido Unidad Social Cristiana, según la negociada reforma al Código Electoral de 1982 con el actual ex presidente Luis Alberto Monge. A partir de entonces, el PUSC constituye la otra clave del bipartidismo de Costa Rica, convirtiéndose en la segunda maquinaria electoral.

El PUSC ha logrado obtener resultados electorales más importantes que los partidos y coaliciones que le antecedieron. En las cuatro elecciones generales a las que se ha presentado (1986, 1990, 1994 y 1998) ha conseguido en dos oportunidades la Presidencia, alcanzando en ambas mayoría parlamentaria, absoluta en 1990 y relativa en 1998.

Desde el punto de vista ideológico, el PUSC se adscribió desde los años ochenta al pensamiento neoliberal, mientras que desde un punto de vista organizativo, como señala Rojas (1995: 21), es un partido que nació centralizado y con un alto grado de articulación. La hegemonía casi indiscutible de Calderón ha evitado, hasta el momento, el fraccionamiento del partido y ha favorecido la definición de discursos y políticas partidistas.

**c) Partidos minoritarios.**

En Costa Rica se presentan como partidos minoritarios toda una amplia constelación de partidos que a lo largo de las distintas elecciones parlamentarias han obtenido una representación marginal. Tradicionalmente los partidos minoritarios han sido de izquierdas, aunque también han existido partidos regionalistas y en alguna medida partidos de derecha.

El más importante de los partidos minoritarios de izquierda ha sido el Partido Comunista de Costa Rica, fundado en 1931 por Manuel Mora Valverde con el nombre de Bloque de Obreros y Campesino, denominación que mantuvo hasta que pasó a denominarse Partido Vanguardia Popular, atendiendo a las exigencias de una táctica de alianzas políticas. Con este nombre reapareció después de la reforma constitucional de 1975 que eliminó la prohibición de los partidos de izquierda decretada tras la Guerra Civil de 1948 y que impidió la participación de estos partidos en las campañas electorales entre 1948 y 1974.

Su reingreso en el escenario político electoral se había producido ya en 1970 bajo el nombre de Partido Acción Socialista, en lugar del de Vanguardia Popular. En este año y en 1974 los comunistas costarricenses alcanzaron a elegir dos diputados en cada una de las dos elecciones, con menos del 4% de los escaños. A partir de 1978 iniciaron una táctica de coaliciones electorales con otros partidos de izquierda emergentes en los años setenta. El Partido Vanguardia Popular preservó una lealtad partidista intensa entre los trabajadores agrícolas de algunas de las zonas bananeras del país, como eco de su temprana implantación entre tales obreros en los años treinta, cuando condujo exitosamente la masiva huelga bananera de 1934. También en el área metropolitana mantuvo por largo tiempo a algunos grupos de trabajadores afectos a su causa, al igual que a ciertos sectores de intelectuales (Rovira, 1998: 22).

Otras organizaciones de izquierda nacidas en los setenta fueron el Partido Socialista Costarricense y el Movimiento Revolucionario del Pueblo, que fue inscrito como Partido de los Trabajadores, en ambos casos bajo la influencia de la Revolución Cubana. Estos partidos, junto con Vanguardia Popular, conformaron la Coalición Pueblo Unido que concurriría a las elecciones generales de 1978, 1982 y 1986. Fue entonces cuando alcanzaron sus mayores logros electorales, tres diputados en 1978 y cuatro en 1982.

Otros partidos de izquierda, pero de vida corta, han sido: el Frente Popular Costarricense, que obtuvo un diputado en 1978, de tendencia maoísta aunque embozada; y la

Organización Socialista de los Trabajadores y el Partido Revolucionario de los Trabajadores en Lucha, ambos de orientación trotskista y sin representación parlamentaria.

Sin embargo, los conflictos y las divisiones en el interior de la izquierda acabaron con la Coalición Pueblo Unido, que prácticamente dejó de existir en las elecciones de 1986, debido a la partición de la misma en 1983 -1984. Esto se tradujo en un realineamiento de las fuerzas de izquierda en dos coaliciones diferentes en las elecciones de 1986: la Coalición Pueblo Unido, formada por el Partido Socialista y el Partido de Trabajadores, sin el apoyo de Vanguardia Popular; y la Coalición Alianza Popular, formada por Vanguardia Popular y el Partido Frente Amplio Democrático. En 1986 ambas coaliciones obtuvieron un escaño cada una; sin embargo, en 1990 tan sólo la Coalición Pueblo Unido, formada por el Partido Democrático Popular y el Partido del Pueblo Civilista, consiguió un diputado.

Señala Rovira (1998: 23) que en 1994 y en 1998 ningún partido de izquierda, clasificable claramente como tal, consiguió ningún diputado en el Congreso. A lo que se puede agregar, según indica Rojas (1996: 18), que en la actualidad los partidos pequeños no constituyen opciones ideológicas y programáticas reales para el grueso del electorado costarricense, salvo como forma de protesta contra las deficiencias, las prácticas y los esquemas organizativos de los dos grandes partidos<sup>14</sup>. No obstante, no se puede omitir el hecho de que el partido minoritario con una mayor representación en la Asamblea Legislativa en 1994, con dos diputados, y en 1998, con tres, el Partido Fuerza Democrática, es una agrupación en la que algunos sectores de izquierda se encuentran representados, aunque el partido no pretenda proponerse ante el electorado como una versión remozada de anteriores agrupaciones de la izquierda nacional.

Otros partidos minoritarios son los de carácter provincial. Se trata de una clase de partidos que han tenido presencia en la vida política del país, pero que sólo obtuvieron representación parlamentaria entre 1949 y 1953 (Partido Unión Cartaginesa y Partido Demócrata Alajuelense, con un escaño cada uno) y desde 1974 hasta la actualidad. A partir

---

<sup>14</sup> En el transcurso de los últimos años se ha presentado un interesante fenómeno, que podría o no manifestarse como una tendencia creciente, y que podría o no combinarse con los cambios electorales recientes respecto del alcalde municipal, para transformar la fisonomía política de los cantones de Costa Rica. Se trata de la diversificación política de las autoridades municipales electas. En las elecciones nacionales de 1998, resultaron electos, en 40 de 81 cantones, regidores postulados por partidos *minoritarios* o *emergentes*, en un número suficiente como para constituir el voto decisivo, caso de que no se produzca un acuerdo entre los dos partidos políticos mayoritarios respecto de una cuestión municipal (Masís, 1999: 77).



de 1974, pero sobre todo desde 1986, éstos partidos han llegado a tener un pequeño número de diputados, variando su reparto en las diferentes formaciones según el mandato (Unión Agrícola Cartaginés, con un diputado en 1974, 1978, 1986, 1990, 1994; Acción Laborista Alajuelense, con un diputado en 1982; Partido Agrario Nacional, con un diputado en 1994; Partido Acción Laborista Agrícola, con un diputado en 1998).

Los partidos minoritarios de derecha tuvieron una irregular presencia en la Asamblea entre 1949 y 1982, destacando entre ellos el Partido Independiente, con tres escaños en 1958, el Partido Nacional Independiente, con 6 escaños en 1974, el Movimiento Nacional, con un escaño en 1982. Sin embargo, tras la conformación del PUSC estos partidos desaparecen de la Asamblea, salvo quizá la representación de la Unión Generaleña de 1990, hasta que en 1998 el Partido Renovación Costarricense, el Partido de Integración Nacional y el Movimiento Libertario logran cada uno un escaño.

En el cuadro 2.5 se observa, la importancia de los sistemas bipartidistas radica en que posibilitan la formación de gobiernos de mayoría de un partido en sistemas parlamentarios (o mayorías de un partido que apoyan o se oponen a los presidentes en los sistemas presidencialistas); si esta es la preocupación crucial, ¿por qué no medirla directamente en lugar de considerarla meramente una consecuencia probable de los sistemas bipartidistas? Por tanto, la medida más directa consiste en el porcentaje de elecciones que producen tales mayorías (Lijphart, 1995: 120).

CUADRO 2.6  
REPARTO DE VOTOS Y DE ESCAÑOS EN LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS

AÑO DE ELECCIÓN Y PARTIDO POLÍTICO	PORCENTAJE DE VOTOS EN LEGISLATIVAS	NÚMERO DE ESCAÑOS
1953		
Liberación Nacional	64,75%	30
Demócrata	21,20%	11
Republicano Nacional	7,20%	3
Unidad Nacional	6,85%	1
1958		
Liberación Nacional	41,68%	20
Republicano	22,36%	11
Unión Nacional	21,37%	10
Independiente	9,83%	3
1962		
Liberación Nacional	48,85%	29
Republicano	33,49%	18
Unión Nacional	13,27%	9
Acción Democrática	2,45%	1
1966		
Liberación Nacional	50,14%	29
Unificación Nacional?	43,14%	26
Unión Cívica Revolucionaria	5,48%	2
1970		
Liberación Nacional	50,72%	32
Unificación Nacional	35,89%	22
Acción Socialista	5,49%	2
Demócrata Cristiano	2,54%	1
1974		
Liberación Nacional	40,89%	27
Unificación Nacional	24,71%	16
Nacional Independiente	9,96%	6
Renovación Democrática	7,68%	3
Republicano Nacional	4,88%	1
Acción Socialista	4,41%	2
Demócrata	2,13%	1
Unión Agrícola Cartaginesa	1,22%	1
1978		

Unidad	43,41%	27
Liberación Nacional	38,87%	25
Pueblo Unido	7,66%	3
Frente Popular Costarricense	1,57%	1
Unión Agrícola Cartaginesa	0,96%	
1982		
Liberación Nacional	55,10%	33
Unidad (coalición)	29,00%	18
Pueblo Unido	6,40%	4
Movimiento Nacional	3,60%	1
Acción Democrática Alajuelense	1,30%	1
1986		
Liberación Nacional	47,80%	29
Unidad Social Cristiana	41,30%	25
Pueblo Unido (coalición)	2,70%	1
Alianza Popular (coalición)	2,43%	1
Unión Agrícola Cartaginés	1,16%	1
1990		
Unidad Social Cristiana	46,21%	29
Liberación Nacional	41,88%	25
Pueblo Unido (coalición)	3,30%	1
Unión Generaleña	2,41%	1
Unión Agrícola Cartaginés	1,06%	1
1994		
Liberación Nacional	44,60%	28
Unidad Social Cristiana	40,37%	25
Fuerza Democrática Unión Agrícola Cartaginés	5,31%	2
	1,10%	1
Agrario Nacional	0,92%	1
1998		
Unidad Social Cristina	41,18%	27
Liberación Nacional	34,83%	23
Fuerza Democrática	5,77%	3
Movimiento Libertario	3,08%	1
Integración Nacional	2,77%	1
Renovación Costarricense	2,01%	1
Acción Laborista Agrícola	1,22%	1

Fuente: Extraído de Tribunal Supremo de Elecciones: *Cómputo de votos y Declaratorias de elección 1986, 1990, 1994, 1998*, San José.

### 2.2.3.- El sistema de partidos.

Como puede apreciarse en los Cuadros 2.4, 2.5 y 2.6, en Costa Rica existe una tendencia formalmente multipartidista; sin embargo, también se deduce de dichos cuadros que a partir de 1986, y tras la fundación del PUSC en 1983, el sistema de partidos ha adquirido un formato bipartidista en el que el PLN y el PUSC, ocupando simultáneamente el centro político, se reparten de forma alternativa el poder, manteniendo ambos partidos un porcentaje permanente de votos cercano al 40% en las elecciones presidenciales (ver cuadro 2.5).

CUADRO 2.7  
NÚMERO DE PARTIDOS POLÍTICOS PARTICIPANTES EN LAS ELECCIONES (1953 - 1998).

AÑO DE ELECCIÓN	NPP PRESIDENCIALES	NPP LEGISLATIVAS	NEPE PRESIDENCIALES	NEPE LEGISLATIVAS
1953	2	4	1,84	2,11
1958	3	8	2,44	3,57
1962	4	9	2,52	2,71
1966	2	4	2,00	2,33
1970	5	9	2,13	2,56
1974	8	12	3,30	4,01
1978	8	15	2,23	2,88
1982	6	16	2,17	2,53
1986	6	13	2,07	2,48
1990	7	14	2,05	2,56
1994	7	15	2,11	2,73
1998	13	23	2,38	3,36

NPP: número de partidos participantes; NEPE: número efectivo de partidos elegibles.

Fuente: Extraído de Tribunal Supremo de Elecciones (2000): *Información General*, San José; los datos de NEPE proceden de Hernández Naranjo (2000), "Tendencias electorales y sistema de Partidos en Costa Rica 1986-1998", UCR, mimeo.

Estas dos grandes corrientes políticas son en buena parte la herencia de los años cuarenta, aunque hubo cambios y transfiguraciones tanto en planteamientos como en figuras, el peso de la historia constituye un fuerte elemento movilizar del electorado. De hecho, el número efectivo de partidos elegibles (NEPE) desde las elecciones de 1953 se ha mantenido en torno a 2, salvo en 1974 en que fueron más de 3 (Cuadro 2.7). EL NEPE es un índice utilizado para medir la fraccionalización del sistema de partidos a partir de los caudales

electorales obtenidos por los partidos contendientes. De lo que se trata es de establecer cuántos partidos tienen relevancia sistémica a partir de su caudal electoral, para tener un mejor criterio de análisis sobre el tipo de sistema de partidos, más allá del número total de partidos participantes en las elecciones. De este modo, el NEPE se calcula a partir de los porcentajes de votación obtenido por cada partido, y el NEPP a partir de los escaños adjudicados a cada partido.

La consolidación del bipartidismo durante la década de los 80 constituyó, sin lugar a dudas, el hecho más trascendental en la vida política costarricense, aunque marcó también el final de un sistema de partidos con carácter ideológico y el nacimiento o transformación de los partidos como maquinarias electorales.

El sistema de partidos se ha caracterizado, desde 1986, por una configuración bipartidista con poca distancia ideológica - programática, de forma que para algunos estudiosos (Rojas, 1995) el esquema izquierda - derecha ha perdido utilidad. El esquema izquierda - derecha tenía sentido cuando los partidos políticos tenían una clara carga ideológica, pero a medida que se han ido convirtiendo en maquinarias electorales utilidad; la pérdida de vigencia del programa tradicional del PLN lo ha acercado de forma pragmática hacia los postulados del pensamiento neoliberal que conformado como pensamiento único parece haber sido compartido por la mayoría de los partidos políticos latinoamericanos con opciones de gobierno, entre ellos el PUSC costarricense. Por otro lado, el poco peso electoral de agrupaciones de extrema izquierda o de derecha en el sistema de partidos y en el sistema político costarricense, en general, ha sido una característica de la escena política, lo que evidencia una tendencia mayoritaria de carácter centrista que tuvo como referentes ideológicos claros hasta mediados de los ochenta, según la autodenominación de las agrupaciones mayoritarias, a la socialdemocracia y el socialcristianismo, pero que eran muy próximas.

En cuanto a las características del bipartidismo costarricense destacan dos aspectos: el grado de institucionalización y la capacidad funcional; y la estructura del sistema de partidos, caracterizada por un bajo grado de fragmentación y polarización. De ahí que la estructura de conflicto se haya caracterizado por ser relativamente simple, bipolar, centrípeta y basada en la alternancia en el poder de los principales partidos (Rojas, 1995).

Lo anterior parece coincidir con el planteamiento de Sartori (1980: 239-246) que sostiene que en un sistema bipartidista los partidos competirán de forma centrípeta

moderando las divisiones y jugando la partida política con una moderación responsable; de esta forma la mecánica competitiva del sistema abrirá el camino al consenso minimizando los conflictos. Esto, ligado a que ambos partidos dependen de la alternancia, hace que éstos sean organismos agregadores que mantengan una cuasi-igualdad competitiva al amalgamar tantos grupos, intereses y exigencias como les sea posible, lo cual deriva en una fuerte competencia y una escasa distancia ideológica entre los dos partidos.

Durante los períodos electorales, en ambos partidos el candidato presidencial y su grupo de colaboradores cercanos asumen la dirección del partido casi de forma absoluta. La figura del candidato crece y se debilita la imagen del partido, en un movimiento de concentración de poder que se mantiene durante todo el mandato en caso de resultar electo. Una vez elegido el candidato el partido queda atrás puesto que hay una gran independencia del Presidente de la República tanto en el nombramiento de los ministros y de otros funcionarios, como en la definición de políticas públicas.

Sin embargo, en los últimos años se viene percibiendo una importante fragmentación a lo interno de los dos grandes partidos, más evidente en el seno del PLN que en el del PUSC, como consecuencia del papel de los liderazgos que ejercen los cada vez más numerosos ex presidentes y precandidatos.

El otro fenómeno imperante es la dimensión personalista de los partidos. Con leves excepciones siempre han gobernado de espaldas a los que prometieron en campaña. Su acción política se ha centrado más bien en resolver los problemas coyunturales sin ninguna visión sobre el conjunto y las causas estructurales que los producen (Hernández, 1999: 63).

### **2.2.5.- La cultura política.**

En la cultura política costarricense hay dos temas de gran relevancia y que han servido para caracterizar la misma; son el clientelismo, típico de la mayoría de los sistemas políticos latinoamericanos, y la alternancia, propia del sistema costarricense. Sin embargo, en los últimos años parece haber surgido un nuevo elemento caracterizador de la cultura política, el malestar de los ciudadanos con las instituciones políticas.

La vieja práctica del clientelismo político pervive como una herencia del cacicazgo del siglo XIX y se pone de manifiesto "en el otorgamiento de favores y el ejercicio del patronazgo como aspectos difíciles de precisar, aunque por supuesto son componentes que están

presentes en la acción de los gobiernos costarricenses, en los cuales, generalmente se persiguen fines personalistas -reforzar o mejorar la imagen de un Presidente, de un ministro o de otros funcionarios de menos nivel-" (Rojas, 1995: 50).

Esto se hace más evidente conforme las elecciones presidenciales se aproximan, porque los gobiernos tratan de favorecer al partido que los eligió, incrementando la construcción de obras, destinando mayores recursos para programas de impacto social y haciendo grandes despliegues propagandísticos, al menos hasta donde el Tribunal Supremo de Elecciones lo permita. Aunque no siempre los presidentes simpatizan con los candidatos de sus partidos, ante el ataque de sus opositores, se ven obligados a defender su gestión, lo que de alguna manera incide en la posición de aquellos candidatos. El problema se hace más evidente ante la imposibilidad de distinción entre agenda de gobierno y favores políticos.

Unas figuras claves en las prácticas clientelares son los delegados presidenciales, quienes, por una parte, cumplen la función de volver eficaz la acción institucional a nivel local y, por otra parte, realizan una función latente de distribución de favores y establecimiento de redes clientelares, de las que, en muchas ocasiones, depende el desarrollo de sus carreras políticas. Como señala Rojas (1995: 51) que el mecanismo más importante entre el Presidente de la República, las bases partidarias y las comunidades en general, es éste. Se trata de un conjunto de funcionarios escogidos por el Presidente que actúan dentro de los límites de determinadas circunscripciones administrativas: cantones o grupos de cantones pequeños. Los delegados presidenciales aparecen por primera vez en la Administración Oduber (PLN, 1974-1978) ante la necesidad de establecer nexos institucionales con los cantones en los que el partido del Presidente no había logrado elegir diputados a la Asamblea Legislativa.

Otro mecanismo que ha favorecido intereses personales y de partido es el de las llamadas *partidas específicas*, son un conjunto de asignaciones para proyectos que tradicionalmente han sido aprobadas por los diputados del partido en el gobierno dentro del presupuesto nacional y que, generalmente, tienen impacto en el ámbito comunal. Desde 1997 la asignación de esas partidas se han trasladado al Poder Ejecutivo, pero hasta esa fecha su aprobación había sido asunto de la Asamblea Legislativa, aunque es indudable que era el producto de una negociación de los diputados con el gobierno. Estas partidas también han cumplido un papel dual, ya que, por un lado, refuerzan la imagen del partido y por otro la del diputado que consiguió su aprobación.

La alternancia en el poder entre el PLN y las coaliciones opositoras, primero, y el PUSC después, ha sido un resultado del comportamiento electoral de los costarricenses. Entre 1953 y 1974 la alternancia en el poder fue inmediata; durante el período 1974-1990 se rompió la casi planificada de la etapa anterior, al repetir el PLN de forma inmediata en dos ocasiones. En las elecciones de 1974 triunfó Liberación Nacional con Daniel Oduber, después de que ese mismo partido llevara a José Figueres a la Presidencia en 1970, y en las elecciones de 1986 Oscar Arias, candidato del PLN, sucedió como Presidente a su correligionario Luis Alberto Monge, vencedor de las elecciones de 1982. En este sentido, es importante señalar que Liberación Nacional fue el partido hegemónico en el control del poder hasta la consolidación del bipartidismo, pues con la excepción de Carazo (1978- 1982), gobernó durante las décadas de los setenta y los ochenta.

Sin embargo, con la consolidación del bipartidismo, durante los noventa el sistema recuperó la alternancia, y así Rafael Ángel Calderón, del PUSC, sucedió en 1990 a Oscar Arias en la Presidencia de la República, y a su vez fue sustituido por José María Figueres, del PLN, en 1994, quien ocupó ese mismo cargo hasta 1998 en que Miguel Ángel Rodríguez, del PUSC, ganó las elecciones presidenciales.

Así, después de la ruptura del orden constitucional ocurrido en 1948, en Costa Rica se han venido celebrando regularmente elecciones generales cada cuatro años, siendo por ello uno de los pocos países de América Latina donde la alternancia política se ha realizado sin interrupción a lo largo de la segunda mitad del siglo XX.

No obstante, señala Sojo (1995: 78) que el fortalecimiento de los partidos tradicionales tiene lugar en medio de la crisis del sistema de representación, por lo que la elección pareciera responder al movimiento inercial de una población habituada a la participación en comicios, pero muy crítica respecto del comportamiento de los políticos. La alternancia puede ser interpretada como resultado de la existencia de un voto de castigo hacia el partido en el gobierno dada la alta insatisfacción general de la población con sus gobernantes; en las últimas elecciones parece que ese malestar con los gobernantes se ha extendido también hacia la oposición pues se produjo una fuerte abstención, que pasó del 18,9% de 1994 al 30,1% de 1998.

Si interpretamos el abstencionismo como la representación matemática del descontento, *los muchos y graves* signos de debilidad del sistema político costarricense no tienen su origen en la *receta* de la democracia, sino en los *ingredientes*, principalmente en los



partidos políticos. Según los datos del Latinobarómetro96 (PNUD, 1996) la transformación de la cultura política apunta a la desafección, por un lado, y al establecimiento de relaciones utilitaristas entre la ciudadanía y los partidos, por otro; no obstante éste parece ser el común denominador de la región, en la que se amplía la desconfianza ciudadana respecto de las instituciones políticas, sobre todo de los tres poderes (Cuadro 2.8).

CUADRO 2.8  
¿CUÁNTA CONFIANZA TIENE USTED EN LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS?

INSTITUCIÓN POLÍTICA	MUCHA	ALGO	POCA	NINGUNA	P + N
Gobierno	3,9	14,1	25,1	48,4	73,5
Administración Pública	6,4	16,7	30,9	36,5	67,4
Poder Judicial	13,1	23,9	31,3	22,6	53,9
Asamblea Legislativa	3,8	15,9	29,3	42,1	71,4

P + N: poca o ninguna.

Fuente: Extraído de Rodríguez, F. y otros (1999): *El sentir democrático. Estudios de cultura política centroamericana*, Editorial Fundación UNA, San José.

Según diferentes estudiosos de la realidad política de Costa Rica, una característica de la democracia costarricense de hoy es la desafección, el desencanto y la pérdida de credibilidad de los ciudadanos en las promesas de los políticos.

En un régimen democrático, cuando algunos políticos pierden credibilidad, pero otros no, el régimen está a salvo; los problemas serios surgen cuando los ciudadanos empiezan a perder la fe no en este o aquel político o grupo político o partido, sino cuando llegan a creer que ninguno sirve; y esto es parte de los que el ciudadano costarricense está percibiendo y puede ser la antesala del cuestionamiento de la democracia misma.

### **2.5.6.- Los actores políticos.**

Al margen de los miembros del Gobierno (Presidente, Vicepresidentes y Ministros) y de los diputados, existen una serie de actores que participan activamente en el marco de las relaciones Ejecutivo - Legislativo con diferentes grados de influencia. Entre estos actores políticos destacan una serie de ellos que son realmente actores sociales con influencia política y otros que son estrictamente políticos; entre los primeros estarían los empresarios y los sindicatos y entre los segundos, los ex presidentes y los precandidatos y ex-candidatos presidenciales. Aunque en la actualidad no tienen especial importancia, la Iglesia católica y el

ejército jugaron papeles importantes antes de la Guerra Civil de 1948. Hoy día pueden detectarse algunos actores políticos emergentes como la comunidad judía, que vehiculiza su influencia a través de los partidos mayoritarios y las asociaciones empresariales, y los medios de comunicación, cada vez más poderosos.

Los empresarios han jugado históricamente un importante papel en la política costarricense, desde las poderosas transnacionales *United Fruit Company* o *Intel* hasta los empresarios nacionales agrupados en la Cámara de Industria, en la Cámara de Representantes de Casas Extranjeras, en la Cámara de Comercio y en diferentes asociaciones vinculadas con diferentes cultivos como el café, el banano, el arroz, el azúcar o el tabaco. El papel de estas agrupaciones empresariales ha ido variando a lo largo del tiempo, sustituyéndose unas a otras como principales grupos de presión; pero de una u otra forma los diferentes grupos empresariales han realizado y siguen realizando la función de lobbies. El proceso de liberalización de la economía emprendido hacia mediados de los años noventa ha enriquecido y fortalecido, en general, a los empresarios costarricenses, ya que aunque algunos empresarios industriales vieron perder sus posiciones de privilegio económico y político, un importante número de empresarios vinculados a las finanzas y al comercio exterior se han visto claramente favorecidos por las medidas liberalizadoras.

Los sindicatos también han jugado un importante papel en la historia política costarricense, desde el mítico sindicato comunista que realizara la primera gran huelga bananera en los años treinta hasta el poderoso SINDEU que durante más de un mes mantuvo un pulso de movilizaciones diarias en todo el país durante la huelga del magisterio (1995) en la Administración Figueres; y más recientemente en la huelga por el “combo energético” (2000); sin embargo, el grado de influencia política es cada vez menor<sup>15</sup>.

A pesar de que durante los setenta los sindicatos en Costa Rica habían crecido en número, en presencia social y en logros, al final de esta década empezó un proceso de declive del movimiento sindical, del cual no se ha recuperado hasta la fecha. El porcentaje de trabajadores sindicalizados viene descendiendo continuamente, siendo la tasa de sindicación más alta en el sector público que en el sector privado; esto podría tener una relación directa

---

<sup>15</sup> El notable desarrollo sindical que se produjo en el país en el transcurso de la primera mitad del siglo XX se vio frenado por la guerra civil. Uno de los efectos de la guerra fue que la dirigencia sindical más activa, ligada al Partido Vanguardia Popular, fue diezmada. Otro fue el debilitamiento de este partido, producto del artículo 98 introducido en la Constitución de 1949, proscribiéndolo (Masís, 1999: 65).

con los partidos políticos ya que éstos han *encapsulado* algunos movimientos sociales importantes ayudando a organizar muchas de las principales organizaciones sociales y manteniendo una fuerte presencia en ellas de manera que los planteamientos dentro de éstas tiendan a seguir líneas de los partidos. Suele argumentarse que el desarrollo del movimiento solidarista, una especie de sindicato vertical que engloba a trabajadores y empresarios, fue promovido por los gobiernos de las dos principales fuerzas políticas para desmovilizar a los trabajadores; fuese esto cierto o no, la realidad es que el triunfo del solidarismo coincide con la crisis del sindicalismo.

En términos colectivos, la organización comunal orientada a la gestión de asuntos de interés local es la forma de participación más extendida en Costa Rica (1620 asociaciones de desarrollo comunal están debidamente registradas para 1997). En lo referente a los asuntos de interés nacional, formas organizativas (cámaras empresariales, sindicatos, organizaciones campesinas), han mostrado grados relativamente bajos de afiliación y niveles distintos de credibilidad en el conjunto de la ciudadanía. La participación ha sido más efectiva para los grupos que poseen una capacidad de influencia y negociación mayor frente al gobierno, por lo que el sector empresarial es el que reúne las condiciones que le permiten mantener una posición ventajosa.

Los ex presidentes costarricenses también han jugado un importante papel de líderes políticos de sus partidos y, por tanto, han sido actores influyentes sobre el gobierno o sobre la oposición; los casos de José Figueres Ferrer y de Rafael Ángel Calderón Guardia son, en este sentido, paradigmáticos. Sin embargo, a raíz de la prohibición de la reelección presidencial aumentó el número de ex presidentes del PLN (Monge, Arias y Figueres) y de la oposición (Trejos, Carazo y Calderón) y con ellos los liderazgos dentro de los partidos, con independencia del cargo político que ocupen en el seno de sus partidos; estos liderazgos son mayores cuando más cerca se encuentre en el tiempo el momento en que fueron presidentes. El papel de los ex presidentes en la escena política se ha puesto de manifiesto en las reuniones que éstos han celebrado en momentos de incertidumbre política, como por ejemplo las que condujeron al Pacto Figueres-Calderón en 1995.

Las fracciones parlamentarias y la reunión de sus jefes, aunque son órganos legislativos que no tienen atribuciones suficientes que le permitan ser el centro de la toma de decisiones más importantes de la Asamblea, son solo su portavoz y ni aun es posible ahí dar forma, por la vía del consenso, a los programas legislativos; al menos sirven de un enlace

entre las instancias directamente políticas de la Asamblea, es decir, los partidos políticos y los órganos de decisión parlamentaria (Directorio y Presidente). De esta forma se logra establecer como modo normal de funcionamiento la negociación entre las fuerzas políticas representadas en la Asamblea, a la vez que se unifican los trabajos de los distintos órganos parlamentarios y se logra vincular más estrechamente la actividad de los Poderes Ejecutivo y Legislativo (Ramírez, 1998: 105).

No se trata de organismos técnicos para el mejor desarrollo de los trabajos legislativos. Su función es fundamentalmente política, dado que están constituidos por representantes de los partidos políticos con diputados en la Asamblea y en la práctica parlamentaria costarricense han existido grupos que no corresponden a un partido político; así, en ocasiones se le ha dado el reconocimiento de fracción a diputados que renuncian al partido que los eligió.

A pesar de que el Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa tiene algunas disposiciones relativas a las Fracciones Parlamentarias, esas normas son muy pocas y desvinculadas. En realidad, no existe una regulación específica y detallada sobre la organización, las atribuciones y el funcionamiento de estos órganos, que en definitiva se rigen más bien por los Estatutos de sus propios partidos y por la praxis legislativa (Ramírez, 1998: 101).

Los precandidatos presidenciales también se convierten en líderes de sus partidos en la medida en que consiguen aglutinar fuerzas en torno a sus figuras, ya que aquellos que se vinculan con el precandidato que gane la elección tienen ciertas posibilidades de ocupar cargos públicos en la siguiente Administración. En este sentido, la no-reelección de los diputados hace que éstos se vinculen fácilmente a algún precandidato con objeto de que su carrera política no se vea interrumpida. En la misma línea se encontrarían los ex-candidatos presidenciales, pues en la medida en que aspiren a convertirse de nuevo en precandidatos, seguirán conservando su influencia.

En Costa Rica, a diferencia del resto de los países latinoamericanos, el ejército no es hoy un actor político, ya que éste fue abolido tras la Guerra Civil de 1948, aunque hasta esa fecha sí jugó un papel destacado como garante de la estabilidad democrática, salvo en los golpes de Tomás Guardia y de los hermanos Tinoco y en el conflicto del 48.

Por otra parte el papel de la Iglesia Católica también fue muy importante durante los años cuarenta, cuando Monseñor Víctor Manuel Sanabria, Arzobispo de San José, asumió un destacado papel de orientación política y social del país; no se puede decir que en la actualidad la Iglesia Católica siga teniendo una gran influencia, sin embargo, durante las Administraciones Calderón y Figueres, este actor ha demostrado tener virtuales poderes de veto y ser un destacado mediador en las negociaciones políticas.

### ***2.2.7. La interacción de factores que influyen en las relaciones Ejecutivo - Legislativo.***

En la explicación de las relaciones Ejecutivo - Legislativo en un sistema político es común tener en cuenta la forma de gobierno, el sistema de partidos y el sistema electoral. En el caso de Costa Rica la existencia de un presidencialismo atenuado, de un sistema bipartidista imperfecto y de la coincidencia de las elecciones presidenciales con las legislativas sin posibilidad de reelección, mediata e inmediata para el Presidente e inmediata para los diputados son factores que van interactuar a la hora de explicar dichas relaciones.

Para Lehoucq (1998), el principal resultado de su estudio sobre las instituciones y conflictos políticos de Costa Rica es que la existencia de un régimen estable y presidencial desde 1949 avala la hipótesis de que los sistemas presidenciales pueden ser estructurados para crear mandatarios que posean apoyo extenso en el Poder Legislativo (Shugart y Carey, 1992). De este modo, Lehoucq sostiene que los enfrentamientos entre el Ejecutivo y el Legislativo se han evitado en el país debido a que el conjunto de instituciones constitucionales, legales y partidistas que han creado, en muchas ocasiones, gobiernos con apoyo de una mayoría parlamentaria y, en los períodos de ausencia de esta mayoría, los recursos a disposición de los presidentes, en general, les han permitido formar coaliciones o alianzas para respaldar sus políticas. Esto demuestra que no existen conclusiones definitivas sobre las limitaciones que el gobierno en minoría genera en la producción de leyes y políticas estatales.

El presidencialismo es la forma de gobierno de Costa Rica, pero como hemos mencionado con anterioridad, existen muchas variantes de este sistema y, atendiendo a ellas, el sistema costarricense suele clasificarse como presidencialismo atenuado o débil (Carey, 1997) y a los presidentes costarricenses como Presidente potencialmente marginales y con poderes medianamente altos sobre sus propios partidos (Mainwaring y Shugart, 1997).

Atendiendo a las potestades que la Constitución y determinadas leyes le confieren al Presidente costarricense la expresión de presidencialismo atenuado o débil parece acertada. El Presidente tiene amplios poderes respecto del Ejecutivo, en la medida en que es el encargado de designar el gabinete y remover y destituir a sus ministros y así como de nombrar al Presidente Ejecutivo del Banco Central de Costa Rica, aunque desde la aprobación en 1995 de la nueva Ley Orgánica del Banco Central el Directorio Ejecutivo es nombrado por la Asamblea Legislativa. Además, después de la reforma constitucional de 1974 y de la aprobación de la Ley de Presidencias Ejecutivas del mismo año, el Presidente extendió su poder sobre los Presidentes Ejecutivos de las instituciones autónomas.

Sin embargo, en materia legislativa las potestades presidenciales son escasas, quedando reducidas a la iniciativa legislativa (compartida con la Asamblea, salvo en el caso del presupuesto, de tratados y de convenios internacionales en que es exclusiva), al veto (que no rige para el presupuesto y que en las demás leyes requiere del voto en contra de los dos tercios de la Asamblea para ser levantado) y a la convocatoria de la Asamblea a sesiones extraordinarias (para tratar determinados proyectos de ley de interés para el Ejecutivo y durante las cuales la iniciativa legislativa es exclusiva de éste); el Presidente costarricense carece, por tanto, de la posibilidad de legislar por decreto y de la presentación exclusiva de iniciativas legislativas en sesiones ordinarias, siendo su veto de carácter fuerte.

Si comparamos entonces los poderes presidenciales costarricenses en materia legislativa con los de otros presidentes latinoamericanos, parecería que el costarricense es un Presidente relativamente débil; sin embargo, podría argumentarse también que, lo que se da en Costa Rica es más bien una estricta separación de poderes, donde el Presidente gobierna y la Asamblea legisla. Los llamados presidencialismo fuertes latinoamericanos son en fondo el resultado de una separación de poderes poco nítida.

En el nivel constitucional puede observarse un equilibrio adecuado entre las funciones del Ejecutivo y el Legislativo, lo que para algunos no permite etiquetar el régimen costarricense de presidencialista; no obstante, la práctica política ha anotado procesos de centralización. En el pasado, dentro de los modelos de sustitución de importaciones, la dinámica modernizadora impuso el control centralizado de las actividades productivas del sector público. Eso condujo al establecimiento de normas específicas para nombrar las juntas directivas en instituciones autónomas y la creación de carteras especiales, lo que, sumado a

la atribución de ejercer el mando supremo de la fuerza pública y orientar la política exterior, le otorgaba una cuota significativa de poder al margen del Parlamento (Delgado, 1995: 111).

Respecto de la consideración del Presidente costarricense como potencialmente marginal por sus potestades legislativas, habría que señalar que la clasificación parece un tanto arbitraria, ya que la existencia de un veto fuerte en Costa Rica, aunque no se extienda al presupuesto, tratados y convenios internacionales, ameritaría que se le considere más bien como Presidente reactivo, como en los casos de los presidentes boliviano, dominicano, salvadoreño y panameño, e incluso, en cierta medida, parecido a los presidentes uruguayo, brasileño (entre 1946-1988) y chileno (antes de 1973).

Por otro lado, la consideración de que el Presidente costarricense tiene poderes medianamente altos en el seno de su propio partido político, no responde a la realidad de cada uno de los presidentes costarricenses; por ejemplo, es cuestionable que los poderes de Carazo, Monge y Figueres Olsen fuesen medianamente altos, pues se enfrentaron con situaciones en las que sus partidos (o coalición, en el primer caso) se encontraban claramente fragmentados; mientras que el control que Calderón Fournier o Figueres Ferrer han ejercido sobre sus partidos durante sus mandatos nos permitiría clasificarlos como presidentes con altos poderes partidistas.

El hecho de que las elecciones presidenciales y legislativas coincidan, ciertamente favorece la consecución de mayorías, absolutas o minoritarias, en la Asamblea y el tirón presidencial, en algunos casos, favorece la lealtad al Presidente de los diputados electos; sin embargo, los candidatos a diputados con mucha frecuencia aparecen vinculados a los diferentes precandidatos presidenciales, por lo que no todos los diputados electos serán afines al Presidente, máxime si los precandidatos derrotados vuelven a postularse, ya que en ese caso las diferentes afinidades se ven fortalecidas por las aspiraciones de los diputados a ocupar un cargo en la futura Administración. Así pues, los poderes partidistas de los presidentes dependen mucho de la correlación de fuerzas en el interior del partido, la cual es cada vez más fragmentada (dilema de la participación versus la representación).

Por lo tanto, la fortaleza o debilidad del Presidente costarricense, en la realidad, no depende tanto del marco de potestades constitucionales como del número de diputados leales. Si el Presidente cuenta con una mayoría absoluta leal en la Asamblea no tendrá necesidad de utilizar su veto e incluso podría prescindir de la iniciativa legislativa, ya que sería algún diputado afín quien presentase el proyecto de ley deseado por el Ejecutivo. Sin

embargo, al carecer de dicha mayoría se vería obligado a negociar la aprobación de los proyectos, bien con los diputados no afines de su propio partido, bien con los diputados de la oposición.

En este sentido, no deja de tener razón Rojas cuando señala que, el Presidente costarricense es un Presidente fuerte frente a la Asamblea Legislativa debido a los poderes partidarios del mismo y, en menor medida, a los poderes constitucionales en materia legislativa; tanto es así que afirman que el Legislativo se ha convertido en un apéndice del Ejecutivo (Rojas, 1995: 24-26). Sin embargo, esto sólo parece cierto para algunos presidentes, aquellos que tuvieron una mayoría parlamentaria leal, en función de su liderazgo dentro del partido o coalición.

Rojas (1995: 26) afirma que ante la preponderancia del Ejecutivo “como contrapartida la Asamblea Legislativa ha perdido autonomía y ha mermado su poder, convirtiéndose en una especie de apéndice del Ejecutivo. La mayoría de las iniciativas provienen de aquél, no sólo en lo que se refiere a proyectos de ley, sino a aspectos que son potestad del Legislativo, como el nombramiento del Directorio Legislativo, de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Contralor General de la República y del Defensor de los Habitantes de la República”. Sin embargo, los datos del Cuadro 2.8 evidencian que para las Administraciones Calderón y Figueres la mayoría de las iniciativas provinieron del propio Legislativo; es más, se percibe un fuerte aumento de la producción legislativa, lo cual podría ser un signo de que la Asamblea es un órgano que funciona, lo cual viene a cuestionar la imagen de parálisis institucional que la misma tuvo durante las dos Administraciones citadas.

Lo que está ocurriendo en la Asamblea en los últimos años es que los principales temas de las agendas legislativas presidenciales han estado relacionados con la reforma económica y, al ser éste un tema que afecta al marco regulatorio-institucional, su aprobación por lo general requiere de una mayoría cualificada; ello a forzado a la negociación entre los dos principales partidos, más evidente durante la Administración Figueres que durante la Calderón, generando así muchas situaciones de roces y de bloqueos temporales en la tramitación de los diferentes proyectos de ley. Lo cierto es que, lejos de aumentar la dependencia de la Asamblea respecto del Ejecutivo, la falta de una mayoría cualificada suficiente para aprobar la agenda ha forzado al Presidente a negociar con la oposición, lo cual ha dado un mayor protagonismo a la Asamblea. La Administración Figueres parece ser un buen ejemplo de ello.



Otra cuestión muy diferente es la actitud de prepotencia de los presidentes costarricenses, acostumbrados a tener tal grado de poderes partidistas sobre la mayoría de los diputados, que ante la falta de una mayoría disciplinada en la Asamblea se hacen evidente los conflictos de competencias, al querer aquellos tomar decisiones que corresponden a la Asamblea, pero que tradicionalmente, en función de sus poderes partidistas, han tomado, limitándose el Legislativo a aprobar la decisión del Ejecutivo. Los casos de los nombramientos del Directorio Legislativo, de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Contralor General de la República y del Defensor de los Habitantes de la República son ejemplos de estos conflictos de competencias, que también fueron muy evidentes durante la Administración Figueres.

En la práctica, la condición de foro político (Volio) y la posibilidad que tiene la Asamblea de discutir en torno a las actuaciones del Poder Ejecutivo, presente durante todo el año, no se traduce en legislación generada en ella, sino que la hegemonía en la producción legislativa es mantenida por el Poder Ejecutivo (Volio, 1995: 71).

La representación política, especialmente la que se ejerce en los parlamentos, viene perdiendo cada vez más relevancia. Actualmente son los Poderes Ejecutivo los que concentran las decisiones importantes. En efecto, las fórmulas de gobierno dominantes en nuestros días otorgan al Ejecutivo capacidad de iniciativa legislativa privativa, especialmente en el ámbito financiero y fiscal o, en ciertos casos, poderes de legislación efectiva por decreto, de modo de poder gobernar. Como contraparte la pérdida de relevancia del legislador es notoria (Rial y Zovatto, 1998: XX).

Aunque no contamos con los datos estadísticos totales, las circunstancias han demostrado que durante los períodos constitucionales posteriores se denotó un mayor éxito del Poder Ejecutivo en la aprobación de sus proyectos, lo cual refleja la veracidad de los aspectos mencionados en torno a la coincidencia política de ambos órganos - donde la mayoría parlamentaria pertenece al Partido Político que gobierna - y la mayor formulación e importancia de los proyectos de ley preparados por el Poder Ejecutivo, fenómeno que no es sólo inherente al régimen presidencial. Por otra parte, los únicos períodos en que se ha dado un fortalecimiento de la Asamblea ha sido cuando no ha existido coincidencia política entre el Presidente y la mayoría parlamentaria. Pero en términos generales, la Asamblea ha sido dependiente de la acción y de la decisión política del Ejecutivo (Volio, 1995: 76-77).

Por otra parte, la supuesta crisis del parlamento no debe olvidar que el panorama se ha transformado y que la irrupción de los partidos de masas en los parlamentos ha modificado los lineamientos tradicionales al intentar democratizar la composición de las asambleas, y para ellos se busca reformar en sistema de elección de diputados, cuya creciente inoperancia se atribuye con frecuencia a los abusos de los partidos, lo que se reputa como un desequilibrio entre el Legislativo y el Ejecutivo.

Como respuesta al proceso de modernización se han producido signos de adecuación al crear las Comisiones con PLP, y al mejorar los instrumentos de información y de asesoría técnica en el seno de las fracciones política y en los órganos de apoyo; así como la reforma al Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa.

Una revisión de los procesos de reforma o modernización legislativa indica que se han alcanzado resultados duales. Por un lado, se ha avanzado en el mejoramiento de los procesos de producción de la ley, se han mejorado los sistemas de asesoría parlamentaria, se ha dotado de mejor infraestructura a los parlamentos, se les ha dotado de sistemas de información modernos y funcionales, se ha capacitado a su personal técnico y administrativo, se han diseñado mejores programas de comunicación hacia la sociedad, etc. Sin embargo, a pesar de la realización de todos estos esfuerzos, las percepciones ciudadanas sobre los legislativos no cambian sino que se profundizan conforme pasa el tiempo. Y es que pareciera que a todo este esfuerzo técnico, administrativo y comunicacional desarrollado, le ha hecho falta un componente político. A pesar de que formalmente se ha hablado de modernización político – institucional, el desarrollo de capacidades políticas efectivas para representar, legislar y fiscalizar está aún lejos de lo deseable (Núñez, 2000: xxxiii).

Lo anterior se puede observar en los datos sobre las leyes aprobadas en el período 1986 - 1998, que cubre tres administraciones gubernamentales: Arias, Calderón y Figueres. Analizando los datos agregados puede destacarse los siguientes aspectos:

a) se está produciendo un aumento de la producción legislativa, se observa que durante 1994 – 1998 es tres veces mayor el número que durante 1986 - 1990;

b) la mayor parte de la leyes aprobadas son reformas a leyes ya existentes y, en menor medida, nuevas leyes;

c) la mayor parte de las leyes están referidas a la Administración y el Gobierno, aunque destaca el aumento de las leyes de carácter social; durante 1990 – 1994 se da un ligero aumento en Desarrollo y durante 1994 – 1998 se da una notoria reducción en Organización local y gremial<sup>16</sup>;

d) las iniciativas del Legislativo durante las Administraciones Calderón y Figueres han sido más numerosas que las del Ejecutivo, destacando además que durante la Administración Calderón abundaron las iniciativas presentados conjuntamente por los dos partidos mayoritarios, aunque son mayoría las presentadas por los diputados del partido en el gobierno, existiendo una tendencia al equilibrio entre las iniciativas de los dos grandes partidos y una reducción de las iniciativas conjuntas PLN + PUSC. Sería interesante estudiar desde 1949 la relación (si la hay) entre mayoría parlamentaria y porcentaje de iniciativas del Ejecutivo, ya que por los datos de estos tres períodos se podría concluir que existe una relación directa entre ambas variables. Por ejemplo, durante 1986 – 1990 había mayoría parlamentaria del partido en el Gobierno el Ejecutivo logra un 58,9% de las iniciativas; durante 1990 – 1994 no había mayoría parlamentaria del partido en el Gobierno el Ejecutivo baja su porcentaje a 44,7%; y durante 1994 – 1998 a un 43,9%. Lo cierto es que no podemos llegar a conclusiones tan atrevidas si estamos olvidando aspectos relevantes como: tipo y sector de la ley, coaliciones en la aprobación de las mismas, etc.

Podría decirse que el proceso de consolidación de bipartidismo forma parte de este cambio, vemos que durante 1986 – 1990 las leyes que han sido iniciativa del PUSC son menores (con diferencia) de las iniciativas del PLN; y menor que las iniciativas del PLN + PUSC. Durante 1990 – 1994 la diferencia en el porcentaje de iniciativas del partido en el gobierno y oposición mayoritaria es menor, aunque hay un alto porcentaje de iniciativas del PLN + PUSC; a pesar de que el PLN es oposición tiene una alta ingerencia en el porcentaje de iniciativas pero este es un partido político que hasta entonces tenía consolidada su ingerencia en la agenda, aunque fuese oposición. Para 1994 – 1998 la diferencia de iniciativas aprobadas entre partido de gobierno y oposición es casi nula, sin embargo, las iniciativas PLN

---

<sup>16</sup> Las propuestas corresponden a 29 sectores, los cuales se reagrupan en cuatro áreas: 1. Gobierno y Administración:, incluye los sectores administrativo, electoral, judicial, jurídico, constitucional, finanzas, y crédito público, contralor, relaciones exteriores y seguridad ciudadana; 2. Desarrollo, abarca los sectores económico, comercio exterior e interior, ciencia y tecnología, obras públicas y transporte, agropecuario, energía y minas, industrial, telecomunicaciones, turismo y ecología, 3. Organización local / gremial: abarca los sectores cooperativo, desarrollo comunal y municipal; y, 4. Social, incluye cultura, educación, religión, salud, seguridad social, trabajo y vivienda.

+ PUSC se reducen notoriamente, siendo un porcentaje mucho menor que durante 1986 – 1990. Llama la atención el aumento en las iniciativas de los partidos minoritarios y PLN + PUSC + Partidos minoritarios.

e) la mayor parte de las leyes son de ámbito nacional, aunque se observa una tendencia al aumento de las de ámbito gremial;

f) la Comisión de Gobierno y Administración pierde peso en el dictamen de las leyes a favor del resto de las comisiones del forma que el trabajo tiende a repartirse entre todas;

g) los dictámenes de las comisiones sobre las leyes aprobadas suelen ser por mayoría, sobre todo en la Administración Calderón, aunque se observa que durante la Administración Figueres aumentaron los dictámenes por unanimidad;

h) la mayor parte de las leyes se aprueban en plenario, aunque cada vez son más numerosas las que se aprueban en comisiones con potestad legislativa;

i) son mayoría las leyes aprobadas en sesiones ordinarias, aunque crecen de forma significativa las aprobadas en el segundo período extraordinario.

CUADRO 2.9

LEYES DE LA REPÚBLICA APROBADAS POR LEGISLATURAS SEGÚN CARACTERÍSTICAS (1986-1998)

TIPO DE LEY	1986-1990	1990-1994	1994-1998
Total	107	262	392
Excepciones al cumplimiento para fines específicos	3,7%	6,9%	13,3%
Reforma de ley	14,0%	23,3%	29,1%
Convenios financieros	9,3%	6,9%	4,1%
Convenios no financieros	15,9%	17,2	18,9%
Presupuesto (ordinario - extraordinario)	13,1%	7,6%	3,6%
Tarifas impuestos municipales	25,2%	20,2%	6,4%
Nuevas leyes	18,7%	18,3%	24,8%

SECTOR DE LA LEY	1986-1990	1990-1994	1994-1998
Total	107	262	392
Gobierno y Administración	40,2%	30,5%	36,8%
Desarrollo	18,7%	26,0%	23,5%

Organización local / gremial	21,1%	22,5%	9,2%
Social	14,0%	21,0%	30,7%

INICIATIVA	1986-1990	1990-1994	1994-1998
Total	107	262	392
Poder Ejecutivo	58,9%	44,7%	43,9%
Poder Legislativo	41,1%	55,3%	56,1%
<i>PLN</i>	20,6%	14,5%	21,7%
<i>PUSC</i>	8,4%	18,3%	20,2%
<i>PLN + PUSC</i>	9,3%	17,2%	6,4%
<i>Partidos Minoritarios</i>	0,9%	2,7%	3,1%
<i>PLN + Partido Minoritario</i>	0,9%	-	0,3%
<i>PUSC + Partido Minoritario</i>	-	-	0,8%
<i>PLN + PUSC + Partidos Minoritario</i>	0,9%	1,9%	3,3%
<i>Comisión Especial</i>	-	0,8%	0,5%

APLICABILIDAD	1986-1990	1990-1994	1994-1998
Total	107	262	392
Nacional o general	60,7%	51,9%	56,9%
Grupal o gremial	8,4%	17,1%	21,9%
Local	30,8%	30,9%	21,2%

COMISIÓN QUE DICTAMINA	1986-1990	1990-1994	1994-1998
Total	107	262	392
Sociales	8,4%	12,6%	16,6%
Gobierno y Administración	30,8%	31,3%	18,1%
Jurídicos	9,3%	6,5%	16,6%
Agropecuarios	7,5%	9,9%	12,2%
Económicos	13,1%	14,9%	12,0%
Hacendarios	22,4%	14,1%	12,2%
Especial	5,6%	3,4%	11,2%
Dispensados	2,8%	7,3%	2,3%

DICTÁMENES DE COMISIÓN	1986-1990	1990-1994	1994-1998
------------------------	-----------	-----------	-----------

Total	107	262	392
Unánime afirmativo	31,8%	27,5%	41,6%
Mayoría afirmativo	72,0%	86,3%	64,8%
Minoría afirmativo	-	-	1,3%
Unánime negativo	1,9%	0,4%	-
Mayoría negativo	2,8%	1,2%	1,3%
Minoría negativo	-	5,0%	1,8%
Dispensable de dictamen	2,8%	7,3%	2,5%

ÓRGANO LEGISLATIVO QUE APROBÓ	1986-1990	1990-1994	1994-1998
Total	107	262	392
Comisión Plena Primera	-	5,7%	9,9%
Comisión Plena Segunda	-	2,3%	15,6%
Comisión Plena Tercera	-	1,9%	12,5%
Plenario	100%	90,1%	62,0%

PERÍODO DE SESIONES	1986-1990	1990-1994	1994-1998
Total	107	262	392
Ordinario (mayo - julio)	26,2%	28,7%	19,6%
Extraordinario (agosto)	2,8%	4,2%	2,8%
Ordinario (septiembre - noviembre)	38,3%	28,3%	32,1%
Extraordinario (diciembre - abril)	32,7%	38,9%	45,4%

Fuente: Elaboración propia a partir de Asamblea Legislativa de Costa Rica (2000): *Leyes aprobadas por legislaturas según características*, Departamento de Servicios Bibliotecarios, Documentación e Información, San José.

Frecuentemente se menciona que uno de los factores que son responsables de la relativa escasez de gobiernos minoritarios es por la existencia de un sistema de dos partidos. El número efectivo de partidos elegibles en Costa Rica supera el 2, situándose en 1998 en 2,38, lo cual, unido a todo lo anterior, ilustra la tesis de Mainwaring (1990) y Sartori (1988) de que los sistemas bipartidistas se caracterizan por su moderación y por promover la cooperación entre partidos.

En las relaciones Ejecutivo - Legislativo desempeña un rol fundamental el respaldo parlamentario del partido del Presidente, ya que es clave en el proceso de formación de

gobierno (de partido); sin embargo, es importante tomar en cuenta la polarización de los sistemas de partidos. Por ejemplo, el gobierno en minoría del Presidente Figueres (PLN) es, bajo el punto de vista de la estabilidad, poco problemático a causa del bajo grado de polarización del sistema de partidos, aunque sin duda dispone de menos capacidad gubernativa que la mayoría de los gobiernos desde 1948 (sobre todo del PLN), que disponían de una mayoría parlamentaria.

La elección directa y secreta del Presidente con un sistema electoral de mayoría y la simultaneidad total de la renovación de los poderes ha garantizado cierta estabilidad política al sistema. El hecho de que los votantes depositen sus votos para diputados y presidentes simultáneamente, aunque en distintas papeletas, aumenta la probabilidad de que los presidentes sean elegidos con un gran número de diputados que simpatizan con su programa de gobierno. Sin embargo, existe la posibilidad de que, al usar papeletas distintas para elegir presidentes y diputados, los ciudadanos pueden votar por miembros de diferentes partidos, lo que ha llevado en determinados momentos a situaciones de ausencia de mayoría parlamentaria; a ello se une el hecho de que el Presidente es elegido con el más 40% de los votos y no del 50%, por lo que en caso de tener una representación equivalente en la Asamblea, aunque esto depende de los votos por circunscripciones, no tendrían mayoría absoluta. En este sentido, hay quienes argumentan que, la ausencia de una papeleta única para elegir a los miembros de los Poderes Ejecutivo y Legislativo ha contribuido al surgimiento de *gobiernos divididos*. Estas situaciones se han generado en cinco de doce administraciones presidenciales; de las cuales tres han podido gobernar al formar coaliciones legislativas improvisadas con partidos minoritarios y miembros desertores del partido tradicional.

Lo anterior puede agravarse, como lo señala Rojas (1995: 23), cuando no hay gobierno de partido *strictu sensu* (*party government*), es decir, en caso de gobierno de coalición o alianza. Esta situación ciertamente permite al Ejecutivo tener un amplio espacio de maniobra, sobre todo en el plano de las negociaciones con organismos multilaterales; pero también constituye una desventaja, porque en ciertas coyunturas los gobiernos carecen de los apoyos que sólo unos partidos leales les pueden proporcionar.

Los partidos canalizan y, también, expresan intereses (Sartori, 1997); así la manera en que den forma a la agenda política, dando voz a ciertos intereses y conflictos, mientras simultáneamente acallan otros, fomenta o disminuye las perspectivas para un gobierno efectivo y una democracia estable (Mainwaring y Scully, 1997). No obstante, como señala

Cansino (1997: 17) las democracias occidentales parecen vivir una creciente irrelevancia de los partidos políticos en la conducción de políticas gubernamentales; aunque al mismo tiempo siguen constituyendo las instituciones que por definición establecen vínculos entre la sociedad y el Estado, determinan en mayor o menor medida la formación de los gobiernos y garantizan algún grado de universalidad en la representación de los intereses sociales frente al ejercicio del poder estatal.

Sin embargo, para el caso de América Latina esta cuestión es particular ya que es heredera de rasgos autoritarios combinados con elementos predemocráticos propios de sociedades tradicionales (caciquismos, clientelismo, patrimonialismo, etc.); en este sentido, los partidos políticos rebasan la definición de tales instituciones. Por otro lado, la forma de gobierno presidencial confiere a los partidos un lugar potencialmente inferior, constituyéndolos en maquinarias electorales de movilización del voto (Cansino, 1997: 18).

Además, la imposibilidad que tiene el representante para reelegirse elimina un mecanismo importante de rendición de cuentas. El electorado no tiene posibilidades reales de reclamar al Presidente la responsabilidad de sus actos, en la medida en que no existe la reelección presidencial; la única opción que tiene el electorado, en el caso de una mala gestión presidencial, es castigar al partido del Presidente en las próximas elecciones. Esto suele ocurrir en Costa Rica favoreciendo la alternancia.

En caso de no-reelección, los presidentes van perdiendo sus poderes partidistas a medida que se acercan las elecciones, en particular, durante la segunda mitad de sus mandatos en que se desata la carrera por la nominación como candidato presidencial del partido a las próximas elecciones; en este período el Presidente ha de compartir su poder al interior del partido con los diferentes precandidatos (Nohlen, 1998: 195). También esto es una tónica del funcionamiento de los partidos políticos en Costa Rica.

Por otra parte, los efectos de los límites del mandato son minimizados por el hecho de que, al no existir reelección inmediata de diputados, éstos dependen del favor del futuro Presidente para continuar sus carreras políticas como altos cargos de la Administración. Como lo señala Carey (1997) aunque los diputados costarricenses no pueden ser reelegidos a la Asamblea Legislativa, sí pueden ser nombrados directivos de instituciones autónomas o agencias ejecutivas, ocupar importantes cargos ministeriales, ser nominados a los concejos municipales, etc. Esto puede derivar en un fraccionamiento en el interior de los partidos y quebrar de antemano con las posibilidades de un gobierno de partido.



Por otra parte, la ausencia de elecciones de medio período en Costa Rica también contribuye a mantener el balance inicial de poder en la Asamblea Legislativa, que, en la mayoría de los casos, ha sido favorable para los presidentes costarricenses. Junto con los efectos de la versión de representación proporcional vigente y las leyes que autorizan a los partidos a organizar convenciones, esencialmente cerradas, para escoger candidatos legislativos, la determinación del calendario de las elecciones legislativas y la duración de los períodos legislativos, inhiben la capacidad de los diputados de desarrollar carreras independientes del control de los líderes de sus partidos, entre los que se encuentran el Presidente, los precandidatos y los ex presidentes. En este sentido, la ausencia de reelección inmediata de diputados juega un papel primordial, ya que favorece que los diputados puedan quebrar con el gobierno de partido cuando se aproximan las próximas elecciones, buscando los favores de los precandidatos de su partido y dejando en un vacío al Presidente. Es decir, la imposibilidad de reelegirse inmediatamente genera que los diputados apoyen a los diferentes líderes que se vislumbran a lo interno de su partido.

Hay tres elementos que hacen del sistema electoral costarricense lo que Sartori (1988: 63) llama *un sistema electoral fuerte*, las listas cerradas y bloqueadas, el voto único (el elector tiene solamente un voto en cada uno de los niveles de elección) y la simultaneidad de los niveles de elección con énfasis en la elección presidencial. Teniendo en cuenta que un sistema electoral fuerte es el que ejerce sobre el elector “un efecto constrictor restrictivo, esto es, que la opción del votante se ve concretamente restringida las más de las veces, a quienes encabezan la carrera”, no cabe duda de que el costarricense se ajusta a esta definición.

Por este motivo, tanto en el PLN como en el PUSC, las relaciones fuertes y persistentes entre los partidos políticos y sus votantes han permitido a los líderes de estos partidos organizar convenciones donde sus candidatos a la Presidencia pueden nominar a la mayoría de los candidatos a la Asamblea Legislativa. De hecho, cuando a finales de la década de los setenta, los partidos más importantes empezaron a organizar primarias al estilo estadounidense, para seleccionar a sus candidatos presidenciales, no incluyeron el mismo procedimiento para elegir a los candidatos a diputados y siguieron realizando convenciones, esencialmente cerradas, para determinar el orden en que aparecerían dichos candidatos en las papeletas de cada partido.

Recientemente se ha demandado que se abran los procesos de selección de los aspirantes a la Asamblea Legislativa, para que tales candidatos sean escogidos por los

ciudadanos, ya sea mediante el establecimiento de un mecanismo que permita a los votantes elegir entre los candidatos postulados por los partidos en elecciones directas en distritos uninominales o mediante primarias en las que participarían las aspirantes a una curul.

La vigencia de la elección de diputados por medio del método de representación proporcional (método D'Hondt) con lista cerrada y bloqueada perpetúa la influencia de los líderes de los partidos y de las maquinarias políticas locales. De acuerdo con esto, el sistema envía a la Asamblea diputados cuya preocupación principal es la de acatar la línea de partido y, como premio por su comportamiento aumentar la parte que les toca en las partidas específicas o fondos adicionales de los ministerios, con las cuales satisfacer los intereses locales.

La conformación de las agendas políticas también enfrenta distorsiones, dado que la experiencia demuestra una tendencia al privilegio de las necesidades de la comunidad política específica, por encima de una visión de país o Estado. Esto, que también es un objetivo democrático, tiene elementos potencialmente peligrosos por cuanto propicia la ausencia de discusiones de orden nacional o las supedita a intereses parciales. Una derivación de este fenómeno es la creciente cantidad de "diputados –alcaldes", dado que se preocupan más por acercar obras a sus comunidades que por cumplir funciones propiamente legislativas a nivel nacional.

Sin embargo, los esfuerzos por democratizar los procesos de selección de candidatos dentro de los partidos han sido limitados. El Partido Unidad Social Cristiana innovó durante la contienda electoral de 1997 con un procedimiento de elección popular de candidatos a diputados y municipales, pero la mayoría de los aspirantes a una curul fueron escogidos por la Asamblea Nacional del Partido. Por otra parte, el resultado de esta elección interna fue bastante precaria, en términos de la participación de la ciudadanía, lo cual les ha llevado a plantearse una revisión del procedimiento.

Una reforma similar se ha discutido en el Partido Liberación Nacional para las próximas elecciones del 2002, sobre todo después del fraude que se produjo en las elecciones internas de 1997. Para muchos liberacionistas ésta es una reforma tardía para una voluntad expresada en un plebiscito interno desde 1993 sobre el tema de la elección directa de diputados.

Lo paradójico de esto es que en la medida que se cambie la forma tradicional de elegir diputados, una de las bases institucionales de la cooperación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo y, por tanto, de la estabilidad política nacional, puede ser debilitada, ya que al reducir la influencia ejercida por los candidatos presidenciales en las convenciones de los partidos, los diputados podrían estar menos dispuestos a respaldar a la cúpula partidista en asuntos que ésta considere importante.

Podría decirse que Costa Rica ha conocido un presidencialismo un poco distinto al de otros países. En alguna medida esto se debe al poder desarrollado por la Asamblea Legislativa que, efectivamente y a pesar de las mayorías calificadas, del derecho de iniciativa presupuestaria exclusiva del Poder Ejecutivo, del derecho de veto Ejecutivo y de la iniciativa del Ejecutivo en las sesiones extraordinarias del Parlamento, ejerce una limitación real al poder de la rama ejecutiva aún en situaciones en las que hay oposición minoritaria al Poder Ejecutivo (Urcuyo, 1995: 25).

A pesar de lo anterior, el presidencialismo costarricense se caracteriza no sólo por los muy amplios poderes del Presidente sobre una rama hipertrofiada debido al estatismo, sino también por la injerencia del Presidente en los más variados aspectos del proceso político; como vemos su dominio comienza en las elecciones y se halla estrechamente relacionado con el sistema electoral vigente.

En caso de una mayoría victoriosa, la simultaneidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias vincula más a los diputados al del Presidente. Además, debido al sistema de lista cerrada, “el diputado no tiene ninguna responsabilidad ante los electores y toda la atención se centra primero en la figura del candidato, quien una vez electo goza del derecho exclusivo de la iniciativa legislativa en sesiones extraordinarias, del derecho del veto sobre las leyes, y del control de los recursos del Estado para intercambiar favores legislativos por favores clientelistas, sobre las carreras parlamentarias y sobre los partidos, y derecho de iniciativas en el ámbito Legislativo, he ahí los principales rasgos prácticos del presidencialismo costarricense (Urcuyo, 1995: 26).

Se señala en el Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible de Costa Rica para 1999 que, al relacionar los votos obtenidos por los partidos con el porcentaje de escaños logrados, siguiendo la propuesta de Cox y Shugart (Lijphart, 1995; Vallès y Bosh, 1997), se puede trazar un perfil de proporcionalidad que muestran el sesgo presente en el sistema electoral y que favorece la representación de los grandes partidos, en detrimento de los

pequeños (especialmente el Partido Integración Nacional y el Movimiento Libertario). En otras palabras, los partidos minoritarios podrían obtener una mayor representación en la Asamblea Legislativa si ocurrieran variaciones en el sistema de designación de escaños (Estado de la Nación, 1999: 249).

Para 1998, la distribución de escaños en la Asamblea Legislativa tuvo efectos tanto en su dinámica interna, como en las relaciones con el Ejecutivo, con un hecho agravante que se manifestó en las dificultades experimentadas por la fracción del PLN para sostener una posición unívoca frente al Gobierno y la fracción del PUSC (Estado de la Nación, 1999: 249).

Sin embargo, otros factores entran en juego. Por una parte, el desempeño Legislativo, sobre todo en el primer año de una nueva legislatura, la experiencia previa de los diputados juega un papel importante. Dada la imposibilidad de reelección de los parlamentarios, cada cuatro años la mayoría de los nuevos diputados debe aprender las reglas de la dinámica parlamentaria y tal cometido implica tiempo. Además de que, los partidos en el gobierno enfrentan cada vez más dificultades para alcanzar más del 50% de los escaños. En las elecciones de febrero de 1998, el Partido Unidad Social Cristiana no logró elegir el número de diputados suficiente para conformar la mayoría simple, necesaria para la aprobación de buena parte de los proyectos de ley. Se configuró así una Asamblea Legislativa integrada por “dos grandes minorías” y siete representantes elegidos por cinco pequeños partidos. Estas “grandes minorías o mayorías precarias”, que han acompañado a los dos últimos Gobiernos, señalan una tendencia hacia la transformación de la dinámica de la Asamblea Legislativa y sus relaciones con el Poder Ejecutivo (Estado de la Nación, 1999: 249). La noción de mayoría parlamentaria comienza a tener otro significado; ya no es dominio exclusivo del PLN, sino que en su conformación deben concurrir dos o más partidos.

Obviamente, para llevar adelante su gestión de gobierno, el Presidente de la República necesita contar con el apoyo de la Asamblea Legislativa. Si el partido que lo eligió no obtuvo la mayoría parlamentaria requerida, ésta debe ser construida con el apoyo de otros partidos, mediante una negociación que no siempre es percibida como transparente y de utilidad para el país. Esto es lo que tradicionalmente se ha venido haciendo: la búsqueda no siempre exitosa de una agenda de consenso entre las fracciones de los dos partidos mayoritarios. Si la tendencia de minorías señalada se mantiene, es posible que en los próximos años la situación evolucione hasta un punto en el cual la conformación de mayorías

parlamentarias implique que la negociación de “paquetes completos”, que reflejen los intereses de dos o más partidos (Estado de la Nación, 1999: 249).

Precisamente la presión, tanto interna como externa al Congreso, han estimulado en ocasiones la negociación de “paquetes” de proyectos sin un análisis profundo del contenido de todas las iniciativas incluidas. La aprobación de estos pactos o acuerdos entre las fracciones mayoritarias generaron en otras legislaturas mucha polémica y descontento en la sociedad civil, tal es el caso del impacto negativo recogido por la encuestas de opinión pública sobre el pacto Figueres - Calderón, firmado a inicios del segundo período Legislativo (Ramírez, 1997: 318).

### **3. LA ADMINISTRACIÓN FIGUERES Y LAS RELACIONES EJECUTIVO – LEGISLATIVO**

En este capítulo pretendemos estudiar un caso concreto de las relaciones Ejecutivo – Legislativo, las que se dieron durante la Administración Figueres. La peculiaridad es que éste fue el primer Gobierno en el cual el PLN ganó las elecciones con un porcentaje electoral ajustado y no logró obtener mayoría parlamentaria en la Asamblea Legislativa; así pues, nos encontrábamos con un gobierno en minoría y con una oposición más consolidada, lo que nos permite apreciar la verdadera construcción de consensos para una agenda de gobierno.

#### **3.1. La Administración Figueres.**

José María Figueres Olsen, el Presidente número 50 y el más joven de la historia de Costa Rica, inició su carrera política de la mano del Presidente Oscar Arias Sánchez, bajo cuyo mandato ocupó tres posiciones distintas (dos de ellas dentro del gabinete), justo cuando en el PLN empezaba a darse un cierto fraccionamiento de liderazgos. En 1993, Figueres se postuló como precandidato del PLN a la Presidencia de la República por primera y única vez, derrotando a los otros precandidatos del partido con mayor trayectoria política (José Miguel Corrales, Margarita Penón y Carlos Manuel Castillo).

##### **3.1.1. Las elecciones 1994 y los resultados electorales.**

José María Figueres Olsen, hijo del José Figueres Ferrer (fundador del Partido Liberación Nacional, caudillo y Presidente de Costa Rica en tres oportunidades) fue el candidato del PLN en las elecciones de 1994. A pesar de no ser un candidato extraordinariamente carismático, contaba con la herencia política del apellido Figueres y mostraba una personalidad dinámica y joven. Ello contrasta con la seriedad de su rival, el

candidato del PUSC, Miguel Ángel Rodríguez, sin herencia política alguna pero con importantes credenciales de capacidad política y técnica, y de mayor edad y, por lo tanto, con menos dinamismo desde el punto de vista de su imagen; ello era, en parte, debido a que, al ser el PUSC partido joven aún y con pocos cuadros políticos, tenía sus principales figuras en el Gobierno (Urcuyo, 1998: 41-42).

El grado de participación en las convenciones internas de ambos partidos para elegir candidato presidencial fue diferente en esta ocasión. La participación en estos procesos internos no alcanzó el 40% del padrón electoral nacional y mientras que el PLN logró aproximadamente 500.000 votantes, el PUSC sólo alcanzó 277.820; posiblemente esta baja participación refleje el descontento con el partido gobernante y la esperanza de retorno del PLN; a lo que se agrega que, el PLN constituía una buena máquina electoral y un partido que partía de una base de apoyo electoral mucho más importante que la base del PUSC, quizás un 10% mayor.

Los acontecimientos posteriores en ambos partidos también fueron diferentes, pues Juan José Trejos (precandidato por el PUSC) se integró, después de muchas negativas, en la campaña de Rodríguez, mientras que los socialdemócratas no lograron que los precandidatos (Margarita Penón y José Miguel Corrales) participaran en la campaña de Figueres, lo que dificultó la proyección de una imagen de cohesión y unidad partidaria, afectada también por cuestionamientos de la trayectoria pública del candidato. Estos factores, sin duda, contribuyen a la explicación del estrecho margen de la victoria socialdemócrata (Urcuyo, 1998: 45).

Los temas de campaña del PLN, cuyo lema fue "*una nueva forma de hacer política*", giraron en torno a la defensa del intervencionismo del Estado, la crítica al neoliberalismo frente a la defensa del neoestructuralismo y la discusión sobre la identidad neoliberal del PUSC; centrando los debates con el partido rival en torno al tema de la pobreza, las enfermedades (énfasis en la aparición del dengue), la seguridad ciudadana, el deterioro de la calidad de la educación, críticas a los PAEs y la oferta populista de los dos partidos acerca de los bonos gratuitos de vivienda. Por supuesto, la personalidad y trayectoria pública de ambos candidatos ocupó una dimensión importante en la campaña.

A pesar del desconocimiento del contenido del término *neoliberal* por parte del ciudadano común (Fernández, 1994), es importante tener presente que Figueres y su partido pretendieron descalificar a su oponente estigmatizándolo durante toda su campaña, precisamente, con tal calificativo. Esto revela, como pocas otras cosas, las percepciones del

equipo de campaña electoral de Figueres en cuanto a lo que sucedía en el ánimo de la población, aunque no prefigurara con claridad un proyecto alternativo (Salom, 1995: 11).

La campaña electoral de Figueres fue manejada por intelectuales organizados en la consultora denominada *Acción para la Toma de Decisiones (ATD)*, quienes formaron parte del grupo más cercano al Presidente y mantuvieron una posición adversa a la trayectoria política dentro del PLN, cerrando así el paso a otros liderazgos partidarios más tradicionales. Este sector ocupó el mayor número de carteras y de mayor importancia en el gabinete.

José María Figueres fue electo Presidente de la República de Costa Rica el 6 de febrero de 1994, derrotando a Miguel Ángel Rodríguez. Para las elecciones de febrero de 1994, además de dos Vicepresidentes y 57 diputados a la Asamblea Legislativa, quedaron electos los miembros de los concejos municipales de los 81 cantones en que se encuentra dividido el país. La votación para Presidente dio la victoria al PLN con el 49,62% de los votos; el PUSC obtuvo el 47,74%; mientras que los partidos minoritarios recibieron el 2,64% de los votos válidos.

CUADRO 3.1  
ELECCIONES 1994

1994	VOTOS VÁLIDOS	
	ABSOLUTO	RELATIVO
PARTIDO POLÍTICO		
Liberación Nacional	739.339	49,62
Unidad Social Cristiana	711.328	47,74
Fuerza Democrática	28.274	1,90
Alianza Nacional	4.980	0,33
Nacional Independiente	2.426	0,16
Unión Generalaño	2.150	0,14
Independiente	1.600	0,11

Fuente: Extraído de Tribunal Supremo de Elecciones (1996): *Elecciones en cifras*, Ediciones Tribunal Supremo de Elecciones, San José.

### **3.1.2. La composición de la Asamblea Legislativa.**

El PLN obtuvo 28 diputados, el PUSC 25 y tres partidos minoritarios obtuvieron cuatro. La significativa diferencia entre el voto para la elección presidencial y para la elección legislativa evidencia una división del voto que benefició a los partidos minoritarios, por cuanto

obtuvieron más apoyo en las elecciones legislativas que en la presidenciales al contrario que los dos partidos mayoritarios.

Una vez establecida la composición de la Asamblea Legislativa, la representación del PLN quedó dividida por al menos tres tendencias (Figueres, Corrales y Penón). Esto hizo que el PLN quedase virtualmente dividido entre el *Grupo Maicero* (diputados provenientes de la zona rural: Mario Álvarez, José Luis Velázquez, Manuel Barrantes, Oscar Ureña, Edelberto Castilblanco, Humberto Fuentes y Claudio Morera) y el *Grupo de los Príncipes* (encabezados por Luis Gerardo Villanueva y Antonio Álvarez). Los *Príncipes* tenían más apego a los proyectos que se relacionaban directamente con los requerimientos del Ejecutivo de ese momento, es decir, temas como EDU-2005, impuestos, y otros que eran de iniciativa del Ejecutivo. A los *Maiceros* se les relegó a un segundo plano, siendo claves como votos para la aprobación de iniciativas; sin embargo, este grupo de seis diputados lograron obstaculizar la aprobación de algunos proyectos de ley<sup>17</sup>.

CUADRO 3.2  
ELECCIONES LEGISLATIVAS 1994

PARTIDO POLÍTICO	Nº DE VOTOS	Nº ESCAÑOS
Partido Liberación Nacional	658.258	28
Partido Unidad Social Cristiana	595.802	25
Partido Fuerza Democrática	78.454	2
Partido Unión Agraria de Cartago	16.336	1
Partido Agrario Nacional	13.589	1
Otros	113.153	-
TOTAL		57

Fuente: Extraído de Tribunal Supremo de Elecciones (1996): *Cómputo de votos y declaratorias de Elecciones. Elecciones 4 de febrero de 1994*, Imprenta Nacional, San José.

Sin embargo, hubo casos de diputados *contrapeso* como Otón Solís, que tenía sus habituales diferencias con los otros diputados de su mismo partido e incluso, en muchas

---

<sup>17</sup> Señala Piza que “nuestro sistema político ha creado dos tipos de diputados: los diputados nacionales y los diputados maiceros... ha generado, concretamente que los “maiceros” se desentiendan de lo Legislativo y se concentren en lo municipal (es decir, en arreglar problemas típicamente municipales: repartir partidas específicas - tarea que han perdido a partir de 1998 - arreglar cañerías y entrevistas con los ministros, conseguir puestos de trabajo a sus coterráneos y partidarios, etc.) (Piza, 1998: 452).



ocasiones, con el propio Gobierno liberacionista, para el que se convirtió en un “termómetro” de los temas polémicos.

Algo similar pasaba en la Unidad, con al menos dos tendencias (Rodríguez y Madriz), donde los diputados clave, de amplia experiencia política o de fuerte sustento político y apoyo económico, se convirtieron en los interlocutores con el Gobierno; entre ellos estuvieron Rodolfo Méndez Mata y Constantino Urcuyo. Sin embargo, los principales interlocutores válidos fueron el ex presidente Rafael Ángel Calderón y el candidato derotado Miguel Ángel Rodríguez.

El Directorio Político de la Asamblea Legislativa fue presidido durante los cuatro años por el Partido Liberación Nacional, contando con el apoyo de los partidos minoritarios para su elección en las cuatro legislaturas. Así, por ejemplo, Walter Coto fue elegido Presidente del Congreso en 1996 con el apoyo de su bancada y de los diputados minoritarios Víctor Hugo Núñez, del Partido Agrario Nacional, y Juan Guillermo Brenes, del Partido Unión Agrícola Cartaginés.

Por su parte, el Partido Fuerza Democrática sufrió una ruptura, a raíz de la aprobación del proyecto de ajuste tributario que implicaba el aumento de impuesto de ventas, cuando el diputado Gerardo Trejos se alió con el PLN para votar el proyecto, mientras que el diputado Rodrigo Gutiérrez se opuso a ella. Tras la aprobación del proyecto Gutiérrez se separó de ese partido y fundó su propia fracción como partido independiente.

### **3.1.3. La formación del gabinete.**

El gabinete estuvo compuesto, en su mayoría, por el grupo ATD (Asesoría para la Toma de Decisiones), quienes concentraron el mayor poder, causando roces con los liderazgos tradicionales del PLN, que lograron obtener durante el primer año algunas de las carteras importantes, como el Ministerio de la Presidencia y el Banco Central de Costa Rica; sin embargo, al término del primer año de la Administración, ATD había logrado el control pleno en la política.

Después de un prolongado enfrentamiento interno, Elías Soley, Ministro de la Presidencia, Carlos Manuel Castillo, Presidente Ejecutivo del Banco Central, y Carlos Espinach, Coordinador del Área de Desarrollo Sostenible y jefe de la campaña electoral, se

separaron del gabinete antes de finalizar el primer año de Gobierno. Esto puso en evidencia la pugna existente en el Gobierno entre un sector tradicional del PLN y el grupo ATD.

Desde el inicio de la Administración se generó una constante petición de reorganización del gabinete por parte de los sectores empresariales, sindicatos y partidos políticos debido al malestar en las relaciones entre funcionarios de alto nivel y la dirigencia de la base; pero no fue hasta julio de 1996 cuando Figueres solicitó la renuncia a su gabinete, lo que concluyó con la incorporación de tres nuevos ministros, el traslado de otros tres y la supresión de cuatro cargos de ministros sin cartera creados en esta Administración (ver Cuadro 3.3).

CUADRO 3.3.  
CAMBIOS EN EL GABINETE Y EN ALTOS CARGO DE LA ADMINISTRACIÓN  
POR SALIDA DE SUS MIEMBROS (1994 – 1998)

<p>1994:</p> <p>7 de octubre: Calixto Chávez, asesor presidencial.</p> <p>27 de octubre: Luis Diego Escalante, asesor de Negociaciones Internacionales.</p>
<p>1995:</p> <p>7 de marzo: Elías Soley, Ministro de la Presidencia; Carlos Manuel Castillo, Presidente del Banco Central; Carlos Espinach, asesor presidencial.</p> <p>19 de junio: Enrique Castillo, Ministro de Justicia.</p> <p>1 de julio: Carlos Roversi, Viceministro de Trabajo.</p> <p>19 de julio: Teófila de la Torre, Presidente Ejecutivo del ICE.</p> <p>7 de diciembre: Florisabel Rodríguez, Ministra de Información.</p>
<p>1996:</p> <p>13 de junio: Fernando Herrero, Ministro de Hacienda.</p> <p>19 de junio: Edgar Arroyo, Ministro de vivienda.</p> <p>27 de junio: Kyra de la Rosa, presidenta de la JPS.</p> <p>2 de julio: Maureen Clarke, Ministra de Justicia; Roberto Solórzano, Ministro de Agricultura; Mario Carvajal, Ministro de Reforma del Estado, Sergio Quirós, Ministro de Coordinación Regional; Víctor Ojeda, Ministro de Asuntos Específicos; Longino Soto, Ministro de Proyectos Especiales.</p>
<p>1997:</p> <p>1 de enero: Oscar Campos, Viceministro de Agricultura.</p> <p>30 de enero: José Rossi y Francisco Chacón, Ministro y Viceministro de Comercio Exterior.</p> <p>28 de mayo: Alicia Vargas, Viceministra de la Presidencia.</p> <p>4 de junio: María Eugenia Paniagua, Viceministra de Educación.</p> <p>25 de julio: Juan Diego Castro, Ministro de Justicia.</p>

Fuente: Elaboración propia.

La composición social del gabinete reflejaba una reducida presencia de representantes directos de grupos económicos; de los 27 ministros con los que constituyó el primer gabinete, sólo 5 eran miembros de la comunidad empresarial y perteneciendo el resto a la llamada *meritocracia*. “Este grupo representa tanto una nueva generación como una nueva

elite. En el pasado bastaba con la trayectoria política de partido, el padrinazgo de figuras de renombre o el poder económico para integrar gobiernos. Esta nueva generación, ciertamente con un padrinazgo que les permitió el acceso, especialmente al gobierno de Oscar Arias, no mostraba militancia duradera en el PLN. Muchos de ellos, por el contrario, iniciaron sus actividades políticas en agrupaciones de izquierda hoy desaparecidas. Todos disponen de títulos de postgrado en universidades extranjeras y sus actividades empresariales no son conocidas. Se trata de una nueva tecnocracia que afiló su pluma contra los neoliberales y la política de ajuste estructural, aunque una vez en el gobierno han debido pactar con los organismos multilaterales e impulsar medidas socialmente costosas, en procura de equilibrios financieros”(Sojo, 1995: 85).

Este gabinete fue caracterizado por la poca experiencia política de sus miembros y por ser generador de pugnas internas de poder en la Casa Presidencial, con una notable descoordinación entre sus filas, y provocador de un ambiente de confrontación con otros sectores. Esto se vio reflejado en la duración de sus puestos, ya que durante esta administración se retiraron catorce ministros, siete viceministros, tres asesores presidenciales y tres presidentes ejecutivos. Algunos generaron más polémica que otros; quizás, el más polémico de los ministros fue el último en retirarse, Juan Diego Castro (abogado de Figueres en el juicio llevado a cabo en contra de Figueres durante la campaña por el caso Chemise).

#### **3.1.4. Las dificultades de gobierno.**

El Partido Liberación Nacional llegó al Gobierno con un proyecto político que tenía como premisa recobrar los principios ideológicos del partido y darle un *rostro humano* a los ajustes de la estructura económica del país, ya que su proyecto cuestionaba las medidas de corte neoliberal, renunciaba al camino señalado por los organismos financieros internacionales y abogaba por un acoplamiento de las políticas económicas con las sociales.

Dicho proyecto no solamente implicaba impulsar una reestructuración tributaria y del gasto público, que mejorara los indicadores macroeconómicos, sino también darle más recursos a los programas sociales. En este sentido se plantearon, entre otras medidas, una reforma sanitaria centrada en la medicina preventiva, una reforma educativa orientada a mejorar la calidad de la enseñanza pública, la recuperación de la seguridad ciudadana y la construcción de 200.000 viviendas sociales.

Sin embargo, la Administración Figueres estuvo caracterizada por enfrentamientos constantes del Gobierno con el propio PLN, el PUSC y el Poder Judicial, así como por innumerables huelgas y manifestaciones, problemas del desequilibrio fiscal, la insostenibilidad de los regímenes de pensiones y el anquilosamiento del aparato estatal, entre otros temas; todo ello dificultó desde el principio el desarrollo de su propuesta.

La Administración Figueres heredó muchos asuntos pendientes de la Administración Calderón, que no contaba con mayoría parlamentaria y no pudo aprobar muchos proyectos por falta de acuerdo con la oposición; por lo tanto, a la nueva Administración le correspondió la defensa de iniciativas que años antes fueron vetadas por el propio PLN.

Los primeros días de Gobierno Figueres fueron difíciles, ya que se encontró con una serie importantes problemas por resolver, algunos de ellos heredados de la Administración Calderón. Entre todos ellos estaban: la huelga de trabajadores bananeros de la *Geest Caribbean* en Sarapiquí; decretos de alzas en precios de artículos de primera necesidad y en las tarifas del transporte; la localización de los depósitos de los desechos sólidos del área metropolitana; las presiones de los organismos financieros internacionales para la firma de un tercer programa de ajuste estructural; los altisonantes conflictos con la oposición en la Asamblea Legislativa; las denuncias de persecución política en la Administración Pública; el control de las juntas directivas de numerosas instituciones públicas por parte del PUSC; la expulsión de venezolanos; o el cierre del Banco Anglo.

Surgió además un distanciamiento entre el Gobierno y la fracción parlamentaria, el Directorio Político y la Asamblea Plenaria de su partido, por separarse de la dirigencia y los grupos de base del partido que lo llevó al poder (sobre todo por excluirles en el nombramiento de nuevos cargos, dando mayor peso al grupo ATD, dificultando así la relación Gobierno - Partido. Esto sucedió con frecuencia cada cuatro años; en las primeras semanas de gobierno, las solicitudes de los legisladores tuvieron que ver con la colocación de colaboradores y seguidores en el sector público y, más adelante, con la realización de obras y proyectos en las diferentes comunidades del país; un grupo de diputados encabezados por Walter Coto (Secretario del PLN) hicieron saber al Gobierno de forma pública su malestar por no ser tomados en consideración.

En 1994, los desequilibrios financieros del Estado reflejados en los valores del déficit público y de la deuda pública, pusieron de manifiesto de manera contundente el inadecuado manejo de la política presupuestaria; el déficit fiscal del Gobierno Central, por ejemplo,

alcanzó el 7% del PIB, lo que representó el valor más elevado de los últimos diez años (el déficit promedio de dicho período era del 2,7%), lo que venía a incrementar el elevado y creciente nivel de endeudamiento interno del Gobierno. No obstante, conviene señalar la existencia de un ciclo económico de origen político en muchos países, que genera un aumento del déficit al cierre de cada Administración y una disminución del mismo en los dos años siguientes (Estado de la Nación, 1994: 38).

Los meses siguientes a la toma de posesión del Presidente Figueres fueron de confrontación permanente en las relaciones entre el Gobierno y la Asamblea Legislativa, lo cual se tradujo en repercusiones negativas para la gobernabilidad. El Congreso no aprobó un solo proyecto de importancia en los cinco primeros meses de sesiones, pues no fue hasta el mes de octubre, tras una primera reunión entre el Presidente Figueres y el ex presidente Calderón, cuando se logró establecer un consenso básico entre los partidos mayoritarios sobre una agenda legislativa (Estado de la Nación, 1994: 62).

Respecto al Poder Judicial, hubo una polémica institucional entre el Poder Ejecutivo y aquél que se inició a raíz de la decisión del Gobierno de expulsar del país, sin previa orden judicial, a un grupo de venezolanos acusados de asaltar bancos y de asesinar a tres personas. La Corte Suprema de Justicia censuró esta acción y consideró que el Ejecutivo lesionaba la independencia del Poder Judicial. Por su parte, el Gobierno justificó su decisión, al ampararse en un supuesto *estado de necesidad*, derivado tanto de las amenazas contra funcionarios, como de la inseguridad de las cárceles nacionales.

Otro problema importante al que tuvo que hacer frente el Gobierno fue el cierre del Banco Anglo en julio de 1994, cuando salió a la luz pública la existencia de irregularidades cometidas en una inversión especulativa (con deuda venezolana), calificada primero como una operación de alto riesgo y que luego dio pie a acusaciones por peculado y enriquecimiento ilícito contra los Directivos y el Gerente del Banco Anglo. Cuando se generó el debacle financiero, aparentemente irreversible, el Consejo de Gobierno ordenó el cese de operaciones y envió a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley para cerrar definitivamente esa institución bancaria. Sin embargo, la decisión tomó por sorpresa de igual forma a empresarios y a miembros de los partidos PLN y PUSC, porque no era coherente con las expectativas de la campaña electoral; al mismo tiempo, provocó incertidumbres y problemas con grandes empresarios, pues se ventilaban morosidades, privilegios, autorizaciones de sobregiros dudosas y se ordenaron investigaciones, liquidaciones, etc.

Figueres también heredó una nueva negociación con el Banco Mundial, el PAE III. Aparentemente, buena parte del éxito electoral del PLN tuvo que ver, precisamente con la crítica a los costos producidos por los programas de ajuste estructural. No obstante, el retraso en la aprobación del mismo, pudo generarle expectativas negativas en la relación del Gobierno con el sector empresarial, ya que los PAEs se habían constituido en el referente esencial de los empresarios como norte estratégico.

El tratamiento dado al problema fiscal y la presentación de un paquete tributario por parte de la Administración Figueres, durante sus primeros meses, también se constituyeron en factores que afectaron las posibilidades de diálogo y negociación, ya que no se le daba cumplimiento a las promesas hechas durante y después de la campaña, en el sentido de que no se elevaría la presión fiscal. Por otro lado, no se reconocía a los diferentes sectores de la sociedad civil, en este caso, los sindicatos, pues aunque fueron convocados a reuniones de discusión de las propuestas fiscales del Ejecutivo, no se tomaron en cuenta ni sus intereses ni sus opiniones, y tampoco se negoció con ellos una salida (Estado de la Nación, 1994: 64).

Otro de los temas a los que tuvo que hacer frente el Gobierno fue el incumplimiento con las expectativas generadas durante la campaña electoral en relación con la reestructuración del Estado, sobre todo lo relativo a despidos en el sector público. No se dio el lugar que correspondía a las organizaciones de trabajadores, ya que no se negoció con ellas lo relativo a despidos, y se violentaron así los intereses y necesidades de amplios sectores de trabajadores (Estado de la Nación, 1994: 65; La Nación Digital, 1995).

Para el año de 1995 no se presentaron mayores cambios en la participación organizada de los ciudadanos en los asuntos de interés público. Persistieron las desigualdades entre las organizaciones de la sociedad civil con respecto a su capacidad de influir sobre las políticas públicas; así algunos sectores (por ejemplo, el empresarial) demostraron una mayor influencia que otros (por ejemplo, el sindical, que recurrió a una prolongada pero fallida huelga en su intento por modificar políticas públicas) (Estado de la Nación, 1995: 139).

En la Asamblea Legislativa, el PLN y el PUSC mantuvieron la cohesión partidaria de sus bancadas; por el contrario, fue un partido minoritario, Fuerza Democrática, el que sufrió un cisma. Sin embargo, el PLN presentó serios problemas internos y estableció una creciente distancia frente al Gobierno, al cual destacados líderes partidarios criticaron abiertamente. En contraste, el PUSC, como principal partido opositor, mantuvo mayor cohesión interna.

A pesar de que durante el primer año tuvieron lugar fuertes confrontaciones partidistas, éste terminó siendo un año de pactos entre el Gobierno y la oposición. El Pacto, anunciado el 28 de abril de 1995 y ratificado el 12 de junio de 1995 con la confección de una agenda de prioridades, opacó las objeciones de la vieja guardia del PLN a la apertura bancaria y las del PUSC respecto al aumento de los impuestos. Pero al transcurrir los meses, el acuerdo se convirtió en una “camisa de fuerza” para los diputados al limitarles en sus iniciativas y al poner en entredicho la independencia del Congreso. En algunos momentos hubo muchas tensiones: se desencadenó la huelga del Magisterio Nacional; el gabinete sufrió varios cambios cuando ministros y altos cargos dejaron sus puestos (Elías Soley, Carlos Manuel Castillo...); las diferencias entre el Gobierno y la oposición amenazaban con una parálisis institucional, llegándose a plantear un encuentro de ex presidentes para que hicieran de mediadores; el servicio exterior se vio sumido en un profundo desprestigio y, por primera vez en la historia parlamentaria, un ministro de Gobierno fue censurado por el Congreso.

A inicios de 1995 el diputado y Secretario del partido en el Gobierno, Walter Coto, detalló en forma verbal y por escrito sus críticas sobre los primeros meses de la Administración del Presidente José María Figueres; sin embargo, la cúpula liberacionista le desautorizó. En marzo del mismo año, altos dirigentes del PLN manifestaron su molestia por la salida del Ministro de la Presidencia, Elías Soley, y del Presidente Ejecutivo del Banco Central, Carlos Manuel Castillo. En abril el Presidente Figueres solicitó ayuda al PLN para gobernar durante un reunión celebrada en Casa Presidencial; no obstante, en el primer informe de su Gobierno ante la Asamblea Legislativa del 1 de mayo de 1995, Figueres planteó que Costa Rica podía ingresar en un período de ingobernabilidad y apeló al pacto político como instrumento para fortalecer la agenda de gobierno, el cual ya estaba avanzando. En junio, Figueres se reunió con los diputados de la fracción del PLN para dar cuentas sobre los alcances del acuerdo que había firmado con la oposición. Pero las críticas no se hicieron esperar, y así ex presidente Oscar Arias denunció la incapacidad del Gobierno y del PUSC para ejecutar las medidas del consenso, mientras que el ex presidente Luis Alberto Monge admitió que discrepaba con el Gobierno y criticó la ausencia de un plan de compensación social que complementara las reformas estructurales negociadas con la oposición, que no eran otra cosa que proyectos pendientes de la Administración Calderón.

El año 1995 estuvo caracterizado por el mantenimiento de la polémica: se aprobó el único voto de censura registrado en la historia contra un ministro; se cerró el Banco Anglo Costarricense; se formaron alianzas para la elección del Directorio Legislativo, compensando

los apoyos de los legisladores con la concesión de partidas específicas para sus comunidades<sup>18</sup>; y las divisiones internas durante la primera legislatura llevaron a convertir el plenario en un cuello de botella, donde había momentos de parálisis y momentos en que pasaban paquetes de leyes.

CUADRO 3.4  
COMPROMISOS FIRMADOS TRÁS LAS PRINCIPALES CRISIS POLÍTICAS EN 1995

Pacto Figueres – Calderón	El 28 de abril el Presidente José María Figueres y el ex presidente Rafael Ángel Calderón, a través de un Pacto, intentan poner fin a la confrontación entre el PUSC y el Gobierno, y facilitar la aprobación de nueve proyectos de ley considerados importantes para concretar la reforma del Estado.
Acuerdo Gobierno – Comité Cívico	El 16 de agosto el Poder Ejecutivo y el Comité Cívico Nacional, que agrupa a 33 sindicatos, deponen la huelga de los educadores - que duró un mes -negocian cambios a la nueva Ley de Pensiones del Magisterio y plantear una agenda nacional para discutir temas como dignificación del campesino, garantías sindicales y reforma del Estado, entre otros.
Compromiso Gobierno - Trejos	El 31 de agosto el Presidente Figueres, el diputado Gerardo Trejos del Partido Fuerza Democrática, y el jefe de fracción del Partido Liberación Nacional Luis Gerardo Villanueva, se comprometen a conformar una Mesa Nacional de Concertación y exonerar del impuesto de venta a 480 artículos de la canasta básica, entre otros acuerdos, a cambio del voto 29, definitivo para la aprobación del Proyecto de Ajuste Tributario.

Fuente: Elaboración propia partir de la [www.nacion.co.cr](http://www.nacion.co.cr)

De este modo, los acuerdos con el Partido Unidad Social Cristiana, los sindicatos agrupados en el Comité Cívico Nacional y los partidos minoritarios, formaron la primera línea de los afanes concertadores del Gobierno (ver Cuadro 3.4). Dichos esfuerzos se extendieron luego hacia la concertación con empresarios, estibadores, comunidades, fracciones legislativas, ex presidentes e, incluso, con el Partido Liberación Nacional. Pero paralelamente a ello, abundaron los hechos de fuerza y las discrepancias ideológicas y programáticas.

Ese mismo año comenzó un nuevo ciclo electoral en medio de un gran desinterés con la política, con gran desconfianza hacia los partidos políticos y los gobernantes y con percepciones negativas de la población sobre el desempeño del Gobierno; ello terminó afectando, en 1998, al mecanismo tradicional de participación ciudadana, las elecciones presidenciales y legislativas, en las que se elevó el porcentaje de abstencionismo.

---

<sup>18</sup> Esta es una práctica muy habitual; por ejemplo, el diputado del Partido Unión Agrícola Cartaginés, a cambio del dinero para un proyecto del acueducto de Cartago, dio su voto para la elección de Walter Coto como Presidente del Directorio Político de la Asamblea en 1996, así como para la elección del Contralor de la República y del Defensor de los Habitantes y la elevación del impuesto de ventas al 15 por ciento.



En lo referente al funcionamiento del Poder Ejecutivo, destacó el proceso de reestructuración al que fue sometido el gabinete del Presidente Figueres. El Poder Ejecutivo también se vio sacudido por un clima de dudas y cuestionamientos contra algunos de sus funcionarios públicos, involucrados en denuncias de corrupción (Estado de la Nación 3, 1997: 154).

En cuanto a la Asamblea Legislativa, se observó efervescencia en los diputados por acercarse a las bases de sus partidos políticos en el ciclo electoral había comenzado ese mismo años, dejando de lado algunas de las labores importantes que desempeñan en el Congreso.

El año 1997 parecía que iba a ser otro año conflictivo debido al inicio de la precampaña electoral; sin embargo, después de unos meses de confusión, los diputados concluyeron, a ritmo vertiginoso, otra agenda de consenso, aprobando en dos semanas la mayoría de las iniciativas más importantes de los 12 meses (casi el 40% de las iniciativas se aprobaron en las dos primeras semanas de diciembre). Pero también en este período se aplazaron iniciativas claves, a pesar de existir un cierto consenso sobre las mismas, como la Ley de Concesión de Obra Pública, la Ley de Expropiaciones, la regulación de partidas específicas y el reglamento interno de la Asamblea Legislativa (los dos primeros eran proyectos claves para permitir la modernización del Estado y construcción de la infraestructura).

La herencia de 1996, tras la polémica elección del Contralor en junio, hizo que la fracción liberacionista se fragmentara aun más. El año 1997 empezó con la designación del Defensor de los Habitantes, en la cual hubo un debate intenso sobre la forma de calificar a los aspirantes; elección en la cual la Presidenta Ejecutiva de Acueductos y Alcantarillados, Ana Gabriela Ross, y una diputada del PLN, Sandra Pizsk, se vieron favorecidas.

Durante 1997, el Presidente Figueres anunció que su Gobierno no generaría un ciclo económico de origen político-electoral como sus antecesores habían hecho. Este juego electoral consiste, básicamente, en aumentar el gasto público durante los meses próximos a la campaña electoral y antes de la salida del Gobierno, con el fin de favorecer al partido gobernante en las elecciones o para que el Presidente saliente termine con una buena imagen ante la opinión pública (Messalles, 1998: 94). Este interés del Gobierno por romper con dicho ciclo lo enfrentó a una fuerte oposición por parte de su mismo partido.

La Asamblea Legislativa 1994-1998 pasó en repetidas ocasiones del conflicto al consenso, reflejo de esto fue la aprobación de paquetes de proyectos de ley. Después de un primer año de conflictos (1994-1995) caracterizado por los roces con el Poder Ejecutivo y la bancada del PUSC, se pasó al consenso del Pacto Figueres - Calderón en el segundo año (1995-1996). Pero en el tercer año (1996-1997), después de las fuertes críticas a dicho Pacto, el PUSC tomó nuevamente distancia e incluso se paralizó el plenario durante un mes, hasta la polémica elección de Luis Fernando Vargas como Contralor de la República. El último año (1997-1998), de precampaña electoral, fue el año de las agendas de consenso y de los maratones legislativos.

En un período de cuatro años el plenario legislativo debió sesionar cerca de 832 veces aunque lo hizo en 642 oportunidades, únicamente, y según señalan los balances de la labor de los diputados entre 1994 y 1998, éstos estuvieron limitados durante los cuatro años por los acuerdos entre el Presidente Figueres, el ex presidente Calderón y el candidato presidencial Rodríguez. Por otro lado, durante dicho período también existieron importantes limitaciones en los canales de comunicación e información.

### 3.1.5. La producción legislativa.

Una forma de dar cuenta del rendimiento y de la disciplina de partido es a través de la formación de leyes a partir de las iniciativas legislativas del Presidente, ya que en sus manos se encuentra la definición de las prioridades y política de gobierno, lo que muestra la mayor o menor dificultad que tiene el Presidente para lograr el comportamiento disciplinado de sus legisladores. Veamos entonces el proceso de formación de la ley durante el período en estudio.

CUADRO 3.5

PROYECTOS DE LEY PRESENTADOS Y LEYES APROBADAS POR LEGISLATURAS (1994 - 1998)

LEGISLATURA	PROYECTOS DE LEY				LEYES APROBADAS			
	94-95	95-96	96-97	97-98	94-94	95-96	96-97	97-98
TOTAL	308	362	296	253	101	95	68 (66)	128

Fuente: Elaboración propia a partir de [www.asamblea.go.cr](http://www.asamblea.go.cr) (2000) y *Revista Parlamentaria* (1995 – 1998).

CUADRO 3.6

LEYES APROBADOS POR LEGISLATURAS (1994 - 1998)

	INICIATIVA SEGÚN PODER	LEGISLATURA

LEGISLATURA	TOTAL	LEGISLATIVO		EJECUTIVO		ANTERIORES		ACTUAL	
		ABS.	REL.	ABS.	REL.	ABS.	REL.	ABS.	REL.
1994-1998	392	220	56,1%	172	43,9%	123	31,4%	267	68,6%
1994-1995	101	50	49,5%	51	50,5%	74	73,3%	27	26,7%
1995-1996	95	48	50,5%	47	49,5%	33	34,7%	62	65,3%
1996-1997	68 <sup>19</sup>	37	54,4%	31	45,6%	11	16,2%	55	83,8%
1997-1998	128	85	66,4%	43	33,6%	5	3,9%	123	96,1%

Fuente: Elaboración propia a partir de [www.asamblea.go.cr](http://www.asamblea.go.cr) (2000) y *Revista Parlamentaria* (1995 – 1998).

En primer lugar, se observa que el número de leyes aprobadas es mucho menor que el de proyectos de ley presentados, siendo la diferencia del 25%; incluso durante la primera legislatura, la mayoría de las leyes aprobadas se refieren a proyectos de ley que habían sido presentados en la Asamblea Legislativa antes de la legislatura 94/95. Por lo que se refiere a la iniciativa legislativa de las leyes aprobadas se la reparten casi por igual el Ejecutivo y el Legislativo, a excepción de la última legislatura en que dos terceras partes de las leyes aprobadas fueron iniciativas del Legislativo (ver Cuadros 3.5 y 3.6).

En anteriores períodos legislativos, la primera legislatura se había distinguido por ser aquella en la que más leyes se aprobaron; lo mismo ocurrió con la legislatura 94/95, en la que se aprobaron más de leyes que en las legislaturas 95/96 y 96/97; la cuarta legislatura duplica el número de leyes aprobadas respecto a la tercera legislatura, en la que se refleja el estancamiento tras la ruptura del consenso derivado del Pacto de Concertación, la controversia generada por la elección del Contralor y Subcontralor General de la República, (que originó una maniobra del partido opositor mayoritario (PUSC) consistente en la ruptura del quórum) y las discusiones de los informes elaborados por los legisladores integrantes de la Comisión Especial sobre el Caso del Banco Anglo. Estos hechos paralizaron la producción de leyes durante los dos meses iniciales de la tercera legislatura.

---

<sup>19</sup> El dato para la legislatura 1996/1997 varía según la fuente, por una parte la *Revista Parlamentaria* indica un total de 66 leyes aprobadas, mientras que en la página web de la Asamblea Legislativa de Costa Rica se indica 68 leyes aprobadas. Usaremos ambos datos por tratarse de una diferencia poco sustancial.

CUADRO 3.7

## TIPO DE INICIATIVA DE PROYECTOS PRESENTADOS Y LEYES APROBADAS (1994 - 1998)

LEGISLATURA	PROYECTOS DE LEY				LEYES APROBADAS			
	94-95	95-96	96-97	97-98	94-95	95-96	96-97	97-98
TOTAL	308	362	296	253	101	95	68 (66)	128
Excepciones fines específicos	60	64	40	40	7	16	5	24
Reforma de ley	120	145	118	95	25	26	24	39
Convenios financieros	1	1	4	3	8	0	4	4
Convenios no financieros	14	39	15	27	20	23	16	15
Presupuesto (Ord. y Extraord.)	5	2	4	3	5	2	4	3
Tarifas impuestos municipales	3	16	5	2	7	9	1	8
Nuevas leyes	105	85	110	83	29	19	14	35

Fuente: Elaboración propia a partir de [www.asamblea.go.cr](http://www.asamblea.go.cr) (2000) y *Revista Parlamentaria* (1995 – 1998).

Por otro lado, la diferencia entre el número de leyes aprobadas y el total de proyectos presentados está directamente relacionada con el tipo de iniciativa, de forma que las mayores diferencias se dan cuando los proyectos se refieren a reformas de leyes o nuevas leyes, mientras que cuando éstos se refieren a convenios (financieros y no financieros), presupuesto y tarifas de impuestos municipales la diferencia es menor. Teniendo en cuenta que los proyectos de ley referentes a reformas de leyes de leyes y nuevas leyes son mayoritariamente de iniciativa del Legislativo, la mayoría de los proyectos no aprobados son precisamente de iniciativa del Legislativo (ver Cuadros 3.7 y 3.8).

CUADRO 3.8

## TIPO DE LEY SEGÚN INICIATIVA DE PODER (1994 - 1998)

LEGISLATURA	94-95		95-96		96-97		97-98	
TOTAL DE LEYES APROBADAS	101		95		68		128	
	PL	PE	PL	PE	PL	PE	PL	PE
TOTAL DE INICIATIVAS POR PODER	50	51	48	47	36	30	85	43
Excepciones al cumplimiento fines específicos.	3,0%	3,9%	15,8%	1,1%	6,1%	1,5%	17,2%	1,6%
Reforma de ley	19,8%	5,0%	12,6%	14,7%	28,8%	6,1%	22,7%	7,8%
Convenios financieros	-	7,9%	-	-	-	6,1%	-	3,1%
Convenios no financieros	-	19,8%	-	24,2%	-	22,7%	-	11,5%
Presupuesto (ordinario - extraordinario)	-	5,0%	-	2,1%	-	6,1%	-	2,4%
Tarifas impuestos municipales	6,9%	-	9,5%	-	1,5%	-	5,5%	0,8%
Nuevas leyes	19,8%	8,9%	12,6%	7,4%	18,1%	3,0%	21,1%	6,3%

Fuente: Elaboración propia a partir de [www.asamblea.go.cr](http://www.asamblea.go.cr) (2000) y *Revista Parlamentaria* (1995 – 1998).

CUADRO 3.9  
SECTOR DE PROYECTOS PRESENTADOS Y LEYES APROBADAS (1994 - 1998)

LEGISLATURA	PROYECTOS DE LEY				LEYES APROBADAS			
	94-95	95-96	96-97	97-98	94-95	95-96	96-97	97-98
TOTAL	308	362	296	253	101	95	68 (66)	128
Gobierno y Administración	135	135	122	125	44	27	28 (26)	48
Desarrollo	48	63	48	40	32	20	18	22
Organización local/ gremial	19	45	16	13	7	13	2	14
Social	106	119	110	75	18	35	20	44

Fuente: Elaboración propia a partir de [www.asamblea.go.cr](http://www.asamblea.go.cr) (2000) y *Revista Parlamentaria* (1995 – 1998).

Respecto al número de proyectos presentados y leyes aprobadas, hubo poca diferencia según sector; aunque tal vez las mayores diferencias estuviesen en el sector Gobierno y Administración y las menores en Desarrollo. También se observa como la citada diferencia se va acortando de una legislatura a otra en el sector social (ver Cuadro 3.9).

Los diputados presentan más de las dos terceras partes de los proyectos de ley, pero de las leyes aprobadas sólo el 50% son de iniciativa del Legislativo durante las cuatro legislaturas, lo que significa que, se aprobaron un mayor número de iniciativas del Ejecutivo en detrimento de los proyectos legislativos (ver Cuadro 3.9).

CUADRO 3.10  
INICIATIVA DE PROYECTOS PRESENTADOS Y LEYES APROBADAS (1994 - 1998)

LEGISLATURA	PROYECTOS DE LEY				LEYES APROBADAS			
	94-95	95-96	96-97	97-98	94-95	95-96	96-97	97-98
TOTAL	308	362	296	253	101	95	68 (66)	128
Poder Ejecutivo	42	77	60	56	51	47	31 (30)	43
Poder Legislativo	266	285	236	197	50	48	37	85
PLN	91	116	105	76	12	13	17	43
PUSC	77	91	70	59	27	24	9	19
PLN + PUSC	11	19	15	5	7	3	5	10
Partidos Minoritarios	51	26	26	32	1	3	3	5
PLN + Partido Minoritario	-	5	3	3	-	-	-	1
PUSC + Partido Minoritario	1	2	1	1	1	-	1	1
PLN + PUSC + PM	35	25	16	11	1	4	2	6
Comisión Especial	-	1	-	1	1	1	-	-

Fuente: Elaboración propia a partir de [www.asamblea.go.cr](http://www.asamblea.go.cr) (2000) y *Revista Parlamentaria* (1995 – 1998).

Inicialmente, esta diferencia es más acusada en las iniciativa procedentes de diputados del partido en el Gobierno, ya que, como observamos, el PUSC logró que durante las dos primeras legislaturas el mayor porcentajes de leyes aprobadas fuesen las que sus diputados habían presentado como proyectos; aunque para el caso de la primera legislatura las iniciativas del PUSC habían sido presentadas en una legislatura anterior, o sea, durante la Administración Calderón. Esto coincide precisamente con la etapa de negociación entre el Ejecutivo y Calderón por llevar una agenda conjunta, que se extiende hasta la segunda legislatura (ver Cuadro 3.10).

La importancia relativa de las leyes aprobadas presentadas por el Legislativo mostró una leve tendencia al crecimiento conforme transcurrían las legislaturas, hecho que merece resaltarse. No obstante, el peso del Poder Ejecutivo fue aún fuerte, ya que consiguió que cerca de la mitad de las leyes aprobadas fuese iniciativa suya; esto es de gran importancia en la medida en que alrededor de la quinta parte de las iniciativas ingresadas en la corriente legislativa fueron presentadas el Ejecutivo y que durante más de la mitad de cada legislatura es este poder el que determina la agenda del Parlamento. Sin embargo, conviene aclarar que, si bien la influencia que ejerce el Poder Ejecutivo es notoria cuantitativamente, una tercera parte de las leyes aprobadas se refieren a presupuestos y convenios firmados por el Ejecutivo, pero que requieren la ratificación de la Asamblea Legislativa.

CUADRO 3.11  
INICIATIVA DE LEY SEGÚN LEGISLATURA (1994 - 1998)

LEGISLATURA	94-95		95-96		96-97		97-98	
TOTAL	101		95		68 (66)		128	
PERÍODO LEGISLATIVO	Anterior	Actual	Anterior	Actual	Anterior	Actual	Anterior	Actual
Poder Ejecutivo	36,6%	13,9%	19,0%	30,5%	9,1%	36,4%	2,3%	31,3%
Poder Legislativo	36,6%	12,9%	15,8%	34,7%	7,5%	47%	1,6%	64,8%
<i>PLN</i>	5,9%	5,9%	3,1%	10,5%	3,0%	22,7%	1,6%	33,6%
<i>PUSC</i>	22,7%	4,0%	9,5%	15,8%	3,0%	10,6%	-	14,8%
<i>PLN + PUSC</i>	5,0%	2,0%	-	3,1%	1,5%	6,1%	-	6,2%
<i>Partido Minoritario</i>	-	1,0%	-	3,1%	-	4,6%	1,6%	3,9%
<i>PLN + Partido Minoritario</i>	-	-	-	-	-	-	-	0,8%
<i>PUSC + Partido Minoritario</i>	1,0%	-	-	-	-	1,5%	-	0,8%
<i>PLN + PUSC + Partido Minoritario</i>	1,0%	-	2,1%	2,1%	-	1,5%	-	4,7%

<i>Comisión Especial</i>	1,0%	-	1,1%	-	-	-	-	-
--------------------------	------	---	------	---	---	---	---	---

Fuente: Elaboración propia a partir de [www.asamblea.go.cr](http://www.asamblea.go.cr) (2000) y *Revista Parlamentaria* (1995 – 1998).

En las leyes aprobadas durante la primera y segunda legislatura se presentó prácticamente un empate entre las iniciativas promovidas por el Legislativo y las promovidas por el Ejecutivo, empate que se rompe durante las dos siguientes legislaturas. La presión del Ejecutivo se hizo sentir con mayor fuerza durante las dos primeras legislaturas, ya que para la tercera legislatura el 55% de las nuevas leyes fueron de iniciativa del Legislativo, lo supone un ligero aumento de la aprobación de las iniciativas de los legisladores; sin embargo, las leyes aprobadas que eran de iniciativa del Poder Legislativo fueron mayoritarias en la última legislatura. Es interesante hacer notar que el peso relativo del Ejecutivo ha mostrado descensos desde la primera legislatura a la última y que en la totalidad sólo una tercera parte de las leyes han sido propuestas por ese poder; esto nos permite afirmar que el grado de intervención del Poder Ejecutivo en la función legislativa no fue excesivo y que la mayoría de leyes aprobadas enviadas por el Gobierno durante todo el periodo objeto de estudio tuvieron carácter de trámite: convenios internacionales (74 de 172) y presupuestos de la República (14 de 172).

Desde la perspectiva partidista, durante las dos primeras legislaturas, la mayoría de las leyes aprobadas por iniciativa del Legislativo fueron presentadas por el PUSC (el doble que el PLN). Ello guarda relación directa con el rendimiento que éstos lograron obtener del pacto de concertación, por medio del cual el PUSC logró aprobar muchos de los proyectos pendientes de la Administración Calderón; así, una vez agotado el pacto, el porcentaje de leyes aprobadas que eran de iniciativa del PUSC se redujeron notoriamente, mientras que aumentaron las del PLN. Por su parte, los partidos minoritarios tuvieron una escasa importancia en la formación de la ley, aunque paralela a su representación en el Congreso (ver Cuadro 3.11).

La mayoría de los porcentajes de los proyectos de ley fueron presentadas por diputados de un único partido. Sin embargo se dio un creciente porcentaje de proyectos que fueron presentadas como iniciativas conjuntas de diputados de dos o tres tenencias políticas (para 1994 un 8,9%, para 1995 un 7,4%, para 1996 un 12,2%, para 1998 un 14,1%); aún así, los proyectos presentados por los partidos minoritarios fueron escasos.

## APLICABILIDAD DE PROYECTOS PRESENTADOS Y LEYES APROBADAS (1994 - 1998)

LEGISLATURA	PROYECTOS DE LEY				LEYES APROBADAS			
	94-95	95-96	96-97	97-98	94-95	95-96	96-97	97-98
TOTAL	308	362	296	253	101	95	68	128
Nacional o general	149	186	172	153	60	50	44	66
Grupal o gremial	94	103	83	55	24	22	14	27
Local	65	73	41	45	17	23	8	35

Fuente: Elaboración propia a partir de [www.asamblea.go.cr](http://www.asamblea.go.cr) (2000) y *Revista Parlamentaria* (1995 – 1998).

La mayoría de los proyectos de ley y de leyes aprobadas fueron de impacto nacional, es decir, de una u otra forma afectaban a toda la población o a gran parte de ella, y más de la mitad fueron iniciativa del Ejecutivo. Hubo un mayor porcentaje de leyes gremiales o locales presentadas por el Legislativo, que aumento sobre todo durante la última legislatura. Las pocas leyes promovidas por el Ejecutivo que no tuvieron aplicabilidad nacional se refieren al desarrollo de infraestructura en zonas específicas, así como el fortalecimiento de grupos de productores que afrontaban problemáticas particulares (ver Cuadros 3.12 y 3.13).

## CUADRO 3.13

## APLICABILIDAD DE LA LEY (1994 - 1998)

LEGISLATURA	94-95			95-96			96-97			97-98		
	Total	PL	PE	Total	PL	PE	Total	PL	PE	Total	PL	PE
TOTAL	101	50	51	95	48%	47	66	36	30	128	85	43
Nacional / General	59,4%	18,8%	40,6%	52,6%	18,9%	33,7%	66,7%	31,8%	34,7%	51,6%	25,0%	26,6%
Grupal o gremial	23,8%	18,8%	5,0%	23,2%	9,4%	13,6%	21,2%	16,7%	4,5%	21,1%	17,2%	3,9%
Local	16,8%	11,8%	5,0%	24,2%	22,1%	2,1%	12,1%	6,0%	6,1%	27,3%	24,2%	3,1%

Fuente: Elaboración propia a partir de [www.asamblea.go.cr](http://www.asamblea.go.cr) (2000) y *Revista Parlamentaria* (1995 – 1998).

## CUADRO 3.14

## COMISIÓN ASIGNADA PARA DICTAMINAR (1994 - 1998)

LEGISLATURA	PROYECTOS DE LEY				LEYES APROBADAS			
	94-95	95-96	96-97	97-98	94-95	95-96	96-97	97-98
TOTAL	308	362	296	253	101	95	68	128
Sociales	57	52	60	56	11	95	13	24
Gobierno y Administrac.	71	90	32	26	17	17	3	24
Jurídicos	36	34	64	66	22	27	12	25
Agropecuarios	18	26	19	18	15	6	4	15



Económicos	17	41	27	25	16	14	9	15
Hacendarios	33	41	32	20	12	6	16	12
Especial	74	71	61	36	7	8	8	10
Dispensados	2	6	1	5	1	13	1	3
Archivado sin asignar	-	-	-	1		4		

Fuente: Elaboración propia a partir de [www.asamblea.go.cr](http://www.asamblea.go.cr) (2000) y *Revista Parlamentaria* (1995 – 1998).

El trabajo en las Comisiones estuvo bastante distribuido; aun así destacan menos las Comisiones de Asuntos Jurídicos, Económicos y Sociales. Por otra parte, los dictámenes emitidos son un índice de la polémica generada al analizar los proyectos de ley; así, observamos como predomina el dictamen de mayoría afirmativo y como la gran mayoría de las leyes aprobadas durante el lapso de análisis tuvieron un solo dictamen (a excepción de la primera legislatura) (ver Cuadros 3.14, 3.15 y 3.16).

CUADRO 3.15

## DICTÁMEN DE COMISIÓN SEGÚN INICIATIVA DE LEY (1994 - 1998) (\*)

LEGISLATURA	94-95			95-96			96-97			97-98		
	Total	PL	PE	Total	PL	PE	Total	PL	PE	Total	PL	PE
TOTAL <sup>20</sup>	101	50	51	95	47	48	68	30	38	128	43	85
Unánime afirmativo	43,6%	24,8%	18,8%	51,6%	28,4%	23,2%	34,9%	15,2%	19,7%	43,0%	21,1%	21,9%
Mayoría afirmativo	61,4%	29,7%	31,7%	53,7%	28,4%	25,3%	68,2%	42,4%	25,8%	75,0%	50,0%	25,0%
Minoría afirmativo	5,0%	-	5,0%	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Unánime negativo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Mayoría negativo	-	-	-	-	-	-	1,5%	-	1,5%	3,1%	1,5%	1,6%
Minoría negativo	5,0%	-	5,0%	1,1%	-	1,1%	1,5%	-	1,5%	-	-	-
Dispensado trámite	1,0%	-	1,0%	4,2%		4,2%	1,5%	1,5%	-	3,1%	0,8%	2,3%

Fuente: Elaboración propia a partir de [www.asamblea.go.cr](http://www.asamblea.go.cr) (2000) y *Revista Parlamentaria* (1995 – 1998).

CUADRO 3.16

## DICTÁMENES EMITIDOS EN COMISIÓN (1994 - 1998)

LEGISLATURA	94-95			95-96			96-97			97-98		
	TOTAL	PL	PE	TOTAL	PL	PE	TOTAL	PL	PE	TOTAL	PL	PE
Nº de dictámenes	101	50	51	95	48	47	66	36	30	128	85	43
0	1,0%	-	1,0%	-	-	-	-	-	-	-	-	-

<sup>20</sup> La suma total de dictámenes por legislatura es mayor que la suma total de leyes ya que algunas de éstas reciben más de un dictamen en Comisión en el proceso de formación.

1	84,2%	45,6%	38,6%	91,6%	45,3%	46,3%	92,4%	50,0%	42,4%	85,9%	60,1%	25,8%
2	12,8%	2,9%	9,9%	6,3%	3,2%	3,1%	7,6%	4,6%	3,1%	11,7%	5,5%	6,2%
3	2,0%	1,0%	1,0%	2,1%	1,0%	1,1%	-	-	-	2,4%	0,8%	1,6%

Fuente: Elaboración propia a partir de [www.asamblea.go.cr](http://www.asamblea.go.cr) (2000) y *Revista Parlamentaria* (1995 – 1998).

Como ya hemos mencionado, el Poder Ejecutivo tiene la potestad de determinar la agenda legislativa en los períodos extraordinarios y ello afecta la aprobación de leyes. Durante las cuatro legislaturas se aprobaron un alto porcentaje de leyes durante el segundo período de sesiones extraordinarias, a excepción de la tercera legislatura en que el porcentaje más elevado se dio en el segundo período de sesiones ordinarias, pero manteniendo un alto porcentaje en las sesiones extraordinarias.

Durante la legislatura 94/95 se aprobaron 28 convenios, los cuales representaron poco más de una cuarta parte del total de leyes aprobadas. La mayoría fueron de tipo no financiero (no implicaban préstamos) y fueron aprobados en sesiones extraordinarias; mientras que la mayoría de los convenios de tipo financiero fueron aprobados en sesiones ordinarias (ver Cuadro 3.17).

CUADRO 3.17

PERÍODO EN QUE SE PRESENTAN Y APRUEBAN LAS INICIATIVAS (1994 - 1998)

LEGISLATURA	PROYECTOS DE LEY				LEYES APROBADAS			
	94-95	95-96	96-97	97-98	94-95	95-96	96-97	97-98
TOTAL	308	362	296	253	101	95	66	128
Ordinario (mayo - julio)	80	152	98	113	20	28	13	16
Extraordinario (agosto)	3	14	40	2	4	1	5	1
Ordinario (septiembre - noviembre)	189	130	134	116	35	24	30	37
Extraordinario (diciembre - abril)	36	66	24	22	42	42	20	74

Fuente: Elaboración propia a partir de [www.asamblea.go.cr](http://www.asamblea.go.cr) (2000) y *Revista Parlamentaria* (1995 – 1998).

CUADRO 3.18

PERÍODO EN QUE SE APRUEBA LA LEY (1994 - 1998)

LEGISLATURA	94-95			95-96			96-97			97-98		
	Total	PL	PE	Total	PL	PE	Total	PL	PE	Total	PL	PE
TOTAL	101	50	51	95	48	47	66	36	30	128	85	43
Ordinario (mayo - julio)	19,8%	11,9%	7,9%	29,5%	9,5%	20%	19,7%	10,6%	9,1%	12,5%	9,4%	3,1%
Extraordinario (agosto)	4,0%	4,0%	-	1,0%	1,0%	-	7,6%	4,6%	3,0%	0,8%	0,8%	-

Ordinario (sept. – nov.)	34,6%	20,8%	13,8%	25,3%	11,6%	13,7%	45,4%	24,2%	21,2%	28,9%	16,4%	12,5%
Extraordinario (dic. - ab.)	41,6%	12,9%	28,7%	44,2%	28,4%	15,8%	27,3%	15,2%	12,1%	57,8%	39,8%	18,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de [www.asamblea.go.cr](http://www.asamblea.go.cr) (2000) y *Revista Parlamentaria* (1995 – 1998).

Pese a la potestad de convocatoria del Ejecutivo, llama la atención el hecho de que durante la segunda legislatura más de la mitad de las leyes aprobadas en períodos extraordinarios fueron iniciativas del Legislativo, lo que implica que el Ejecutivo convocó en períodos extraordinarios una buena cantidad de proyectos de ley que no eran de su propia iniciativa o que fueron promovidos en sesiones ordinarias por interés del Poder Ejecutivo. Esto se explica debido a la presión ejercida por el PUSC, en el momento de negociar el Pacto, para que proyectos presentados en el período Legislativo anterior fueran convocados y aprobados como leyes. Sin embargo, para los períodos ordinarios la situación se invirtió, pues la mayoría de las leyes aprobadas fueron iniciativa del Ejecutivo.

Durante la tercera legislatura, sólo poco más de una tercera parte de las leyes se aprobaron en sesiones extraordinarias, lo que viene a marcar un aumento del peso de las leyes de iniciativa del Legislativo durante las legislaturas 96/97 y 97/98, ya que durante las dos legislaturas anteriores la mayoría de las leyes aprobadas fueron de iniciativa del Ejecutivo, casi la mitad ellas en períodos extraordinarios. No obstante, reiteramos que muchas de las iniciativas del Ejecutivo se aprobaron en períodos ordinarios, precisamente cuando este poder no fija la agenda de proyectos que el Congreso debe conocer.

Si observamos el comportamiento por mes, vemos que, durante las legislaturas 1994-1995, 1995-1996, en el mes de agosto (sesiones extraordinarias) no se aprobaron proyectos del Poder Ejecutivo (ver Cuadro 3.19).

CUADRO 3.19

LEYES APROBADAS SEGÚN ÓRGANO LEGISLATIVO POR MES (1994 - 1998)

LEGISLATURA	94-95			95-96			96-97			97-98		
	Total	PL	PE	Total	PL	PE	Total	PL	PE	Total	PL	PE
TOTAL	101	50	51	95	48	47	66	36	30	128	85	43
Mayo	6,0%	5,0%	1,0%	6,3%	3,2%	3,1%	4,6%	4,6%	-	10,8%	10,8%	-
Junio	6,9%	2%	4,9%	9,5%	4,2%	5,3%	4,6%	3,1%	1,5%	3,9%	3,1%	0,8%
Julio	6,9%	4,9%	2,0%	13,7%	2,1%	11,6%	10,6%	3,0%	7,6%	7,8%	5,5%	2,3%
Agosto	4,0%	4,0%	-	1,0%	1,0%	-	7,6%	4,6%	3,0%	0,8%	0,8%	-
Septiembre	9,9%	4,0%	5,9%	17,9%	7,4%	10,5%	21,2%	7,6%	13,6%	10,2%	3,9%	6,3%
Octubre	8,9%	4,0%	4,9%	3,2%	1,1%	2,1%	13,6%	12,1%	1,5%	10,9%	7,8%	4,1%

Noviembre	15,8%	12,8%	3,0%	4,2%	3,1%	1,1%	10,6%	4,6%	6,0%	7,8%	4,7%	4,1%
Diciembre	8,9%	1,0%	7,9%	4,2%	3,1%	1,1%	4,6%	4,6%	-	14,8%	9,4%	5,4%
Enero	1,0%	1,0%	-	8,4%	2,1%	6,3%	1,5%	1,5%	-	-	-	-
Febrero	3,0%	2,0%	1,0%	5,3%	4,2%	1,1%	3,0%	-	3,0%	6,3%	1,6%	4,7%
Marzo	10,9%	2,0%	8,9%	15,8%	12,6%	3,2%	13,6%	7,6%	6,0%	3,1%	1,6%	1,5%
Abril	17,8%	6,9%	10,9%	10,5%	6,3%	4,2%	4,5%	1,5%	3,0%	33,6%	27,3%	6,3%

Fuente: Elaboración propia a partir de [www.asamblea.go.cr](http://www.asamblea.go.cr) (2000) y *Revista Parlamentaria* (1995 – 1998).

Un aspecto relevante en la cuarta legislatura fue sin duda la aprobación de un 33,6% de leyes durante el mes de abril, representando la tercera parte de las leyes aprobadas en el año legislativo 97/98. Esta situación, a todas luces fuera de las tendencias observadas en el pasado, podríamos asegurar que obedeció a presiones externas al Congreso por parte del Presidente y su equipo ante la cercanía del cierre de su Gobierno.

En la legislatura 97/98 se aprobaron 128 nuevas leyes, cantidad que superó con creces a la de las tres legislaturas anteriores, llegando a representar una tercera parte de las leyes aprobadas durante el período legislativo 94/98. Por lo tanto, se presenta una reversión de la tendencia observada en períodos legislativos anteriores, en los que la última legislatura se caracterizaba por ser en la que menor cantidad de leyes se aprobaban (Ramírez, 1998: 322).

CUADRO 3.20

ÓRGANO LEGISLATIVO QUE APROBÓ LA LEY (1994 - 1998)

LEGISLATURA	94-95			95-96			96-97			97-98		
	Total	PL	PE	Total	PL	PE	Total	PL	PE	Total	PL	PE
TOTAL	101	50	51	95	48	47	68	36	30	128	85	43
Comisión Plena Primaria	8,9%	7,9%	1,0%	3,2%	2,1%	1,1%	16,7%	13,6%	3,1%	12,5%	10,2%	2,3%
Comisión Plena Segunda	24,8%	22,8%	2,0%	11,6%	8,4%	3,2%	6,1%	4,6%	1,5%	16,4%	14,8%	1,6%
Comisión Plena Tercera	13,9%	12,8%	1,0%	8,4%	8,4%	-	13,6%	13,6%	-	14,1%	11,0%	3,1%
Plenario	52,4%	5,9%	46,5%	76,8%	31,6%	45,2%	66,6%	22,7%	40,9%	57,0%	30,5%	26,5%

Fuente: Elaboración propia a partir de [www.asamblea.go.cr](http://www.asamblea.go.cr) (2000) y *Revista Parlamentaria* (1995 – 1998).

Uno de los objetivos perseguidos al crear las Comisiones con Potestad Legislativa Plena (CPLP) fue desconcentrar la actividad del Plenario y agilizar el trámite de aprobación de leyes, en especial de aquellas que no generaban polémica y cuya aprobación no necesariamente debía darse en el Plenario. En la primera legislatura, poco menos de la mitad

de las nuevas leyes fueron aprobadas en las CPLP, mientras que en la segunda legislatura sólo una cuarta parte; sin embargo, nos parece elevado el porcentaje tratándose de una nueva práctica. La mayoría de las leyes aprobadas en las CPLP fueron iniciativa de los legisladores, mientras que las conocidas en el Plenario fueron en su mayoría iniciativa del Ejecutivo, las cuales refieren a convenios y a leyes presupuestarias; recordemos que por su naturaleza, se exige que estas iniciativas sean conocidas y aprobadas en el plenario (no pueden ser asignadas a las CPLP). Por otra parte, en el seno de las CPLP la producción de leyes fue significativamente diferente, sobresaliendo la CPL Segunda que durante la primera legislatura casi duplicó las leyes aprobadas por la CPL Tercera y casi triplicó las de la CPL Primera (ver Cuadro 3.20).

CUADRO 3.21

DURACIÓN PROMEDIO EN DÍAS DE LEYES APROBADAS EN LA CORRIENTE LEGISLATIVA (1994 - 1998)

LEGISLATURA	94-95		95-96		96-97		97-98	
TOTAL DE LEYES	101		95		68		128	
	PL	PE	PL	PE	PL	PE	PL	PE
Excepciones al cumplimiento fines espec.	360,67	762,50	578,0	1050,0	285,0	84,0	592,2	173,0
Reforma de ley	1066,15	793,80	883,9	199,9	666,1	354,5	676,8	476,5
Convenios financieros	-	428,00	-	-	-	130,0	-	84,5
Convenios no financieros	-	888,25	-	650,1	-	674,4	-	1056,0
Presupuesto ordin. y extraord. y modificac.	-	56,40	-	96,0	-	50,5	-	60,7
Tarifas impuestos municipales	500,00	-	299,7	-	299,0	-	628,3	664,0
Nuevas leyes	753,68	685,80	1011,6	981,4	751,6	802,5	626,8	907,1
Nueva ley (unificación/derogat. existentes)	367,00	805,25	-	-	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia a partir de [www.asamblea.go.cr](http://www.asamblea.go.cr) (2000) y *Revista Parlamentaria* (1995 - 1998).

CUADRO 3.22

DURACIÓN PROMEDIO EN DÍAS DE LEYES APROBADAS PARA SANCIÓN DEL EJECUTIVO (1994 - 1998)

LEGISLATURA	94-95		95-96		96-97		97-98	
TOTAL DE LEYES APROBADAS	101		95		68		128	
	PL	PE	PL	PE	PL	PE	PL	PE
Excepciones al cumplimiento p/ fines específicos	17,33	8,00	12,8	3,0	11,9	14,0	13,5	10,0
Reforma de ley	24,94	16,60	17,3	13,0	13,1	8,6	16,6	12,4
Convenios financieros	-	13,25	-	9,0	-	-	-	17,0
Convenios no financieros	-	14,55	-	14,1	-	12,2	-	19,7
Presupuesto ordinario-extraordinario y modificac.	-	10,20	-	8,0	-	9,0	-	4,3

Tarifas impuestos municipales	26,00	-	20,0	-	19,3	-	18,6	16,0
Nuevas leyes	30,61	7,5	20,3	24,5	18,6	18,0	20,8	12,3
Nueva ley (unificación / derogatoria existentes)	14,00	13,00	-	-	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia a partir de [www.asamblea.go.cr](http://www.asamblea.go.cr) (2000) y *Revista Parlamentaria* (1995 – 1998).

La duración de las leyes en el curso legislativo según el tipo de ley señala situaciones bastante dispares tanto en los proyectos de iniciativa del Legislativo como en los del Ejecutivo. En el primer caso, las de menor duración, como era de esperar, fueron los presupuestos ordinarios, extraordinarios y sus modificaciones, seguidas por los convenios financieros; mientras que las de mayor duración fueron las nuevas leyes y los convenios no financieros. En El segundo caso, la mayoría de los presupuestos y los convenios fueron aprobados en las dos semanas reglamentarias, mientras que las otras leyes tardaron mayor tiempo (ver Cuadro 3.22).

CUADRO 3.23

ACCIÓN DEL EJECUTIVO SEGÚN INICIATIVA DE LEY (1994 - 1998)

LEGISLATURA	94-95			95-96			96-97			97-98		
TOTAL	101			95			66			128		
	Total	PL	PE	Total	PL	PE	Total	PL	PE	Total	PL	PE
Sancionada	95%	45,5%	49,5%	93,7%	47,4%	46,3%	98,5%	53%	45,5%	93%	60,2%	32,8%
Vetada parcial	1%	1%	-	-	-	-	-	-	-	0,8%	0,8%	-
Vetada	4%	3%	1%	5,3%	3,2%	2,1%	1,5%	1,5%	-	2,4%	2,4%	-
Resello	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,8%	0,8%	-

Fuente: Elaboración propia a partir de [www.asamblea.go.cr](http://www.asamblea.go.cr) (2000)<sup>21</sup> y *Revista Parlamentaria* (1995 – 1998)<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Extraído de [www.asamblea.go.cr](http://www.asamblea.go.cr) (2000): *Proyectos de ley y Leyes aprobadas por legislaturas según características*, Departamento de Servicios Bibliotecarios, Documentación e Información, Asamblea Legislativa de Costa Rica.

<sup>22</sup> Ramírez, O. y González, J. G. (1995): "Análisis cuantitativo de las leyes aprobadas en la legislatura 94/95) en *Revista Parlamentaria*, nº 2, Vol. 3, Asamblea Legislativa de Costa Rica, San José, p.325-355; Ramírez, O. (1996): "Análisis cuantitativo de la nueva legislación 95/96", en *Revista Parlamentaria*, nº. 2. Vol. 4, Asamblea Legislativa de Costa Rica, San José, p.714-737; Ramírez, O. (1997): "Perfil de las nuevas leyes aprobadas en la legislatura 96/97" en *Revista Parlamentaria*, nº. 2. Vol. 4, Asamblea Legislativa de Costa Rica, San José, p.317-342 y, Ramírez, O. (1998): "Características básicas de las leyes aprobadas en la legislatura 97/98" en *Revista Parlamentaria*, nº 2. Vol. 6, Asamblea Legislativa de Costa Rica, San José, p.321-349.

El Ejecutivo vetó pocas leyes durante todo el período, destacando en la primera legislatura cinco proyectos: la reforma a los artículos 147 y 148 del Código de Trabajo (feriados); el Estatuto de Servicios Médicos; la adición del título VII al Código de Familia para regular la unión de hecho; la reforma del artículo 4º de la Ley Contra el Enriquecimiento Ilícito de los Servicios Públicos; y el Régimen Privado de Pensiones Complementarias y las reformas de la Ley Reguladora del Mercado de Valores y del Código de Comercio. Estos últimos proyectos de ley fueron iniciativa del Ejecutivo anterior.

Durante la segunda legislatura otros cinco proyectos fueron vetados por el Presidente: la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (transformación del SNE); la reforma a los artículos 152 y 155 de la Ley Orgánica del Poder Judicial; la ley para denominar el Colegio Universitario de Cartago con el nombre del Lic. José Méndez Serrano; la modificación del régimen de impuestos sobre actividad de producción de café; y la Ley de Normalización y Sostenibilidad de los Regímenes de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional. Los dos últimos proyectos fueron iniciativa del propio Ejecutivo, los dos primeros de legisladores del PUSC del período legislativo anterior y el tercero del Partido Unión Agrícola Cartaginés.

### **3.1.6. El control político.**

Durante la Administración Figueres los principales roces en materia de control político se produjeron en relación con el voto de censura, las comisiones de investigación y los conflictos de competencia.

#### **a) El voto de censura.**

Durante el período objeto de estudio, un momento de serio enfrentamiento entre una fracción mayoritaria del Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, sin mayoría parlamentaria fue el que se produjo con la presentación de un voto de censura (moral, ya que no conlleva la destitución) contra el Ministro de Seguridad Pública. El motivo de dicha censura fue la marcha que dicho Ministro, Juan Diego Castro, realizó por San José con un numeroso grupo de policías, llegando en un momento a la Asamblea Legislativa, en medio de una polémica entre los diputados y el ministro por cuanto éste los había hecho responsables de no aprobar algunas leyes que fortalecían las penas contra el problema de inseguridad.

La iniciativa de censura fue propuesta por Antonio Álvarez Desanti, Presidente Legislativo, y contó con el respaldo del PUSC y un sector mayoritario del PLN, y la Asamblea Legislativa aprobó la moción de censura contra el ministro el 14 de diciembre de 1995 con los votos de 51 de los 56 diputados presentes en el plenario (de un total de 57 diputados). Como consecuencia de ello hubo una fuerte disputa entre el Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa, ya que Castro contó con el apoyo permanente del Presidente Figueres, lo terminó generando un distanciamiento entre el Presidente y los diputados del PLN que apoyaron la censura; dicha tensión se mantuvo hasta el 23 de enero de 1996 en que el Presidente se acercó a los diputados de su partido para revisar la agenda legislativa.

Ya a inicios del período de Gobierno, en junio de 1994, el PUSC había amenazado al Poder Ejecutivo con tramitar un voto de censura contra cuatro ministros involucrados en la deportación de los delincuentes venezolanos, por haber violado el debido proceso y la potestad del Poder Judicial sobre ese tema; no obstante, éste no contó con el apoyo final del PLN, después de haber mejorado sus relaciones con el Gobierno.

#### ***b) Las comisiones de investigación.***

Durante la Administración Figueres fueron varias las comisiones de investigación que se crearon. Los socialcristianos demandaron la creación de una Comisión sobre Persecución Política contra miembros de su partido; posteriormente, se reactivó la Comisión de Narcotráfico; tras el escándalo del Banco Anglo Costarricense (BAC) se creó una nueva comisión de investigación; y con la cercanía de la campaña electoral se multiplicaron las denuncias mutuas entre socialcristianos y liberacionistas que desembocaron en la constitución de grupos indagadores de las intervenciones telefónicas, de BICSA, de los proyectos de cogeneración eléctrica y de las anomalías en la Dirección General de Aviación Civil.

En la praxis las comisiones de investigación, salvo cuando se mantienen negociaciones con los diputados de la oposición porque el asunto investigado involucra a miembros de ambos partidos, como ocurrió con los casos del Banco Anglo y de BICSA, no establecen nunca responsabilidades respecto de los funcionarios investigados. Y no lo hacen simplemente porque, dada la disciplina de partido imperante en su seno, no pueden recomendar sanciones contra miembros del Poder Ejecutivo, que lógicamente pertenecen a su propio partido político. Sin embargo, durante la Administración Figueres hubo un caso en el que se aprobó un informe elaborado por el PUSC, fue el referente a las anomalías en la Dirección General de Aviación Civil, en el que se criticaron a figuras vinculadas a los



liberacionistas; aunque tal vez el informe de comisión de investigación más importante que se aprobó fue el del Banco Anglo Costarricense, elaborado por liberacionistas y en el que se criticaron a figuras vinculadas a los socialcristianos.

### ***c) Los conflictos de competencia.***

Durante el período objeto de estudio, la disciplina de voto del PLN y del PUSC se rompió en las elecciones del Contralor de la República y al Defensor de los Habitantes. En el primer caso, algunos diputados de la bancada del PLN se apartaron de su grupo, y de la propuesta del Gobierno, y se unieron con el PUSC para elegir a Luis Fernando Vargas; en el segundo caso, los liberacionistas lograron atraer votos del PUSC para nombrar a la diputada del PLN, Sandra Piszcz, como Defensora de los Habitantes.

En el caso de la elección del Contralor, el Presidente Figueres impulsaba a Rodolfo Silva, director del Banco Internacional de Costa Rica (BICSA) y ex Ministro de Deuda durante la Administración Monge (1982 - 1986); éste se presentaba junto a otros tres candidatos, Fernando Herrero, Ministro de Hacienda, Rodolfo Saborío, especialista en Derecho Público, y el ex diputado Alfonso Muñoz. Por su parte, el PUSC apoyaba, en un principio, la reelección del entonces contralor, Samuel Hidalgo, y rechazaba la imposición del Poder Ejecutivo al postular a Rodolfo Silva.

Para entonces el Congreso ya empezaba a estancarse: estaban a la espera de aprobarse en segundo debate un paquete de reformas constitucionales que entre otros puntos buscaban ampliar el período presidencial y parlamentario a cinco años; y se encontraban pendientes la revisión del veto a la transformación del Servicio Nacional de Electricidad y las observaciones hechas por la Sala IV al proyecto de Garantías Económicas (éste tenía importancia en la agenda negociada en el Ejecutivo, pero no era prioritario para el Gobierno).

El ex presidente Calderón solicitó a los diputados liberacionistas que no insistiesen en el nombramiento de Rodolfo Silva como Contralor; por su parte, el PUSC rechazaba la postulación de Silva aduciendo que era un candidato impuesto por la Casa Presidencial; sin embargo, los liberacionistas estaban decididos a impulsar su candidatura, tanto que soportaron la paralización de la Asamblea durante 35 días. No obstante, tras de una petición de Calderón y el mismo día que Miguel Ángel Rodríguez (ex-candidato del PUSC) planteó una concertación, la posición gubernamental cedió, no sin pesares; los diputados liberacionistas se reunieron con el Presidente Figueres y designaron a Francisco Antonio Pacheco, diputado del

PLN, como el candidato a la Contraloría, aunque también se barajaron otros nombres (Mario Carvajal, Ministro de la Reforma del Estado, Luis Martínez, diputado del PLN, y Luis Fernando Vargas, Viceministro durante la Administración Arias).

El acuerdo se logró por medio de unas negociaciones en las que participaron la presidencia legislativa (representada por Walter Coto), la Casa Presidencial, los jefes de fracción y figuras socialcristianas. Sin embargo, el PUSC, aduciendo que no había recibido ninguna propuesta oficial del PLN, se inclinaba más por la candidatura de Luis Fernando Vargas.

En junio de 1996, después de 36 días de tensión por el nombramiento del Contralor, se decidió retirar al candidato que contaba con el apoyo del Poder Ejecutivo y algunos de los diputados oficialistas, y se presentó un nuevo candidato. Por su parte, el PUSC se anotó una importante victoria al lograr que el oficialismo, en especial el Poder Ejecutivo, desistiera de la postulación de Rodolfo Silva para el cargo. Esto ocurría en momentos en que la aprobación de proyectos en el Congreso estaba cerca de la parálisis y figuras como los ex presidentes Oscar Arias y José Joaquín Trejos clamaban por el retiro de Rodolfo Silva para alcanzar un acuerdo.

Sin embargo, el PLN no contaba con un pacto que habían suscrito dos de sus diputados, Walter Coto (Presidente de la Asamblea Legislativa) y Edelberto Castilblanco, con Rodolfo Brenes, jefe de la fracción del PUSC, Rodrigo Gutiérrez, del Nuevo Partido Democrático, y Víctor Núñez, del Partido Agrario Nacional. Los dos diputados oficialistas rompieron la disciplina de voto eligiendo al Contralor de República en alianza con la oposición y los citados diputados minoritarios, después de que el Presidente hubiese pactado con los diputados oficialistas a otro candidato<sup>23</sup>. Así se eligió como Contralor a Luis Fernando Vargas (del PLN) con 29 votos, como Subcontralor a Jorge Corrales (del PUSC) con 28 votos y como Magistrado de la Sala IV a Adrián Vargas con 46 votos; esto fue así porque se había acordado que el PLN presentaría la terna para el puesto de Contralor y Magistrado de la Sala IV, mientras que el PUSC presentaría su terna para el cargo de Subcontralor. Todo ello implicó una censura contra el diputado Walter Coto por parte del Directorio Político del PLN.

---

<sup>23</sup> Las reacciones más fuertes se dieron contra Walter Coto ya que Edelberto Castilblanco había anunciado su negativa de apoyar a Francisco Pacheco, quien había sido postulado el mismo día de la elección con el apoyo del Poder Ejecutivo y las fracción del PLN.

### **3.2. La agenda del Ejecutivo. El Pacto Figueres – Calderón.**

En este último apartado se trata de analizar la negociación de un pacto entre el Gobierno y el PUSC para poder llevar adelante su agenda. Un pacto que le hizo perder perder al Presidente un apoyo partidista significativo por la pérdida de credibilidad ante los diputados de su partido, en particular, y la sociedad civil, en general, que en algunos casos se convirtió en hostilidad. Sin embargo, visto con cierta perspectiva temporal, parece que la búsqueda del consenso de la agenda de gobierno del Presidente Figueres se hacía inevitable.

Durante la Administración Figueres las relaciones entre las fracciones del PUSC y del PLN fluctuaron, en algunos momentos los conflictos frenaron el rendimiento parlamentario, y en otros momentos el consenso permitió la aprobación de paquetes de proyectos, pero también hubo momentos de aparente transición que, como veremos, permitieron posteriores acuerdos entre ambos partidos.

El primer año de la Administración Figueres fue de incertidumbre en la cual no existió un rumbo claro y definido acerca de la política a seguir por el nuevo Gobierno. Al inicio, los programas de estabilización y de ajuste estructural aún no se habían consolidado, debido a que durante el último año de la Administración Calderón dicho proceso se habían detenido, ante las fuertes críticas recibidas por el Partido Liberación Nacional. Al empezar su Administración, y durante el primer año de su mandato, el Presidente Figueres continuó criticando la gestión de la anterior Administración, crítica que se hizo más virulenta con el cierre del Banco Anglo Costarricense a los pocos meses de haber iniciado la Administración. Figueres propuso unas modificaciones al proyecto del PAE III, elaborado durante por la anterior Administración y que prácticamente estaba aprobado por el Banco Mundial, pero éstas fueron rechazadas por dicho organismo internacional; de esta forma se generó una gran incertidumbre sobre cuál sería el rumbo definitivo de la política económica de la nueva Administración.

#### **3.2.1. Un paso hacia la ingobernabilidad.**

En el informe que rindió el Presidente ante el Congreso el 1 de mayo de 1995 señalaba que la coyuntura del país presentaba características que lo colocaban en situaciones de ingobernabilidad causados por una sobrecarga de demandas sobre el Estado (con poca o nula capacidad de respuesta) y por la pérdida creciente de legitimidad de las instituciones (Estado de la Nación, 1996: 144). En dicho momento los indicadores de ingobernabilidad que

se señalaban eran: los reiterados enfrentamientos entre el Poder Ejecutivo y la oposición; la ausencia temporal de acuerdos mínimos entre el Gobierno y el Congreso para tramitar iniciativas esenciales; los choques entre los poderes Ejecutivo y Judicial por decisiones tomadas por el primero; la férrea oposición sindical a las políticas gubernamentales; el abultado déficit fiscal que impedía el cumplimiento de promesas de campaña; los lentos procedimientos legales y administrativos para ejecutar los planes del Ejecutivo; la pugna inicial entre el Gobierno y el partido oficialista; los choques internos en el Gabinete y la pérdida de coherencia de Gobierno dividido en cinco áreas y que en determinados momentos confundió los papeles específicos de los distintos ministros; el escaso apoyo popular; y los constantes cambios de gabinete y altos cargos (La Nación, 14/5/95: 4a).

Veamos la evolución cronológica de los acontecimientos en relación con los síntomas de ingobernabilidad.

En mayo de 1994, el PLN buscó un acercamiento al Gobierno para tratar de definir una agenda de trabajo. Por su parte, la oposición reclamó al Gobierno para que definiera sus prioridades en materia de tramitación de leyes. Al finalizar el primer mes se logró un acuerdo de trabajo entre los partidos.

En junio de 1994, el PLN y el PUSC tuvieron roces por una moción de censura contra el Poder Ejecutivo, a raíz de la expulsión de una banda de asaltantes venezolanos. Por su parte, el secretario general del PLN, Walter Coto, fustigó al Gobierno por el mal trato que recibían algunos diputados oficialistas en las oficinas estatales.

En julio de 1994, el PUSC cuestionó la agenda del gobierno para el trabajo en la Asamblea Legislativa y presentó un proyecto de ley para la privatización de los seguros. Aunque surgieron roces entre el Gobierno y el PUSC, se logró un acuerdo para investigar las denuncias sobre presunta persecución política.

En agosto de 1994, el PUSC anunció que aplicaría “mano dura” contra el Gobierno al tiempo que se producía la detención de Jorge Carazo y de Fernando Castro, ex directivos del Banco Anglo, lo que creó más distancia entre el Gobierno y la oposición. El Poder Ejecutivo se reunió con la oposición y le planteó el envío al Congreso del Tercer Programa de Ajuste Estructural, pero el texto del proyecto fue objetado por el PUSC.

En septiembre de 1994, las indagaciones parlamentarias en el caso del Banco Anglo vuelven a distanciar a ambos grupos. A pesar de esto, se acuerda agilizar un paquete de 17 proyectos. La fracción oficialista ofrece tramitar el PAE III, la incorporación a la Ronda de Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y el Tratado de Libre Comercio con México (TLC).

En octubre de 1994, los diputados reducen el tiempo de sesiones de plenario y comisiones plenas. En el plenario el PAE III, el GATT y el TLC pasan a ser objeto de discusión; la oposición no acepta cambios a los proyectos y las fracciones buscan una agenda legislativa de consenso.

En noviembre de 1994, se logró aprobar la iniciativa del PAE III y un paquete de proyectos, pero surgieron nuevas fricciones con el proyecto de Ley Defensa de la Competencia y Protección Efectiva del Consumidor.

En diciembre de 1994, el Poder Ejecutivo pide al PUSC agilizar el trámite de proyectos. La semana del 12 al 17 de diciembre de 1994 fue una de las más productivas en el Congreso, ya que el intenso proceso de negociaciones entre las fracciones del PLN y el PUSC, dio su fruto y se aprobaron las leyes de trascendencia en el campo económico: la disolución del Banco Anglo Costarricense, el Tratado de Libre Comercio entre México y Costa Rica, la incorporación a la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, la Ley Defensa de la Competencia y Protección Efectiva del Consumidor (requisito para hacer efectivo el primer desembolso de recursos del PAE III); y la Ley de Presupuestos Ordinario y Extraordinario con la que se pretendía financiar las pérdidas del Banco Anglo Costarricense, así como gastos corrientes de los tres poderes del Estado. Posteriormente se produjo un receso de un mes.

En enero de 1995, retomó intensidad la polémica por el tema de los impuestos. Veintinueve diputados desafiaron al Gobierno al anunciar su voto negativo a las pretensiones del Poder Ejecutivo. El PUSC calificó de fiasco la agenda legislativa y atacó duramente al Gobierno.

En febrero de 1995, el Congreso tramitó 7 leyes. El PLN criticó a la oposición por lo que consideraba una obstrucción a los proyectos planteados por el Poder Ejecutivo. El PUSC rechazó un aumento del impuesto sobre los combustibles y la tramitación de proyectos tributarios se vio obstaculizada con innumerables mociones de audiencia.

En marzo de 1995, el Gobierno ofreció una lista de 11 proyectos para trabajo Legislativo. La agenda fue calificada de insuficiente por el PUSC, que ofreció votar con celeridad 18 proyectos relacionados con el PAE III. El Gobierno se reunió con el ex - candidato presidencial del PUSC, Miguel Ángel Rodríguez, para buscar un mejor ambiente en la tramitación de los impuestos.

En abril de 1995, se redujeron las trabas al proyecto de Justicia Tributaria con el retiro de 146 solicitudes de audiencia, aunque el PUSC presentó 200 mociones de fondo. No obstante, se agilizó la tramitación de los proyectos contenidos en la agenda de consenso y otros más.

Para octubre de 1995, nueve funcionarios habían dejado el equipo de Gobierno, tres asesores presidenciales, tres ministros, dos presidentes Ejecutivos y un viceministro. El Poder Ejecutivo también se vio cuestionado por fallas en el Servicio Exterior y por el otorgamiento de asilo político al ex Vicepresidente ecuatoriano Alberto Dahik. Además surgió un enfrentamiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, a raíz de las acciones realizadas por el Ministro de Seguridad, Juan Diego Castro, el 7 de diciembre de 1995, que provocó que la aprobación de un voto de censura por parte de la Asamblea (Estado de la Nación, 1996: 146).

### **3.2.2. A la búsqueda del consenso.**

Durante el primer período de sesiones extraordinarias de 1994 Figueres elaboró la agenda legislativa, pero ante la falta de apoyo de la oposición le comunicó al ex presidente Monge su preocupación por el distanciamiento entre el Gobierno y la fracción parlamentaria del PUSC, tratando de que éste mediara ante el ex presidente Calderón en función de su conocida buena relación. Sin embargo, algunos diputados oficialistas se resintieron con el Poder Ejecutivo por negociar directamente con la oposición y por la negativa de la oposición a negociar directamente con la fracción del PLN.

A pesar de que a finales de 1994 se anunciaron un conjunto de medidas para enfrentar el problema fiscal, el Banco Mundial rechazó la aprobación del Tercer Programa de Ajuste Estructural a principios de 1995. El Gobierno, por lo tanto, se ve obligado a tomar una serie de medidas temporales para reducir el déficit fiscal, las cuales incluían un plan para reducir el gasto público hasta el 2% del PIB y aumentar un 8% los aranceles. Durante el primer semestre de 1995, la situación económica se fue tornando cada vez más crítica, con un

déficit fiscal e inflación crecientes, agravada ahora con un estancamiento en la producción del país (Mesalles, 1998: 88).

Hasta el segundo semestre de 1995 no surgieron los acuerdos más importantes que definirían el rumbo económico y político para el resto de la Administración. El inicio del proceso de acuerdos políticos se produjo en junio de 1995, cuando se suscribió un acuerdo entre el Presidente Figueres y el ex presidente Calderón (*Pacto Figueres – Calderón*); dicho acuerdo contenía una serie de medidas para avanzar en la reforma económica, principalmente en la Reforma del Estado.

Para muchos, este acuerdo fue de suma importancia, ya que denotó una mejor definición en cuanto al rumbo de la política económica, especialmente a largo plazo, compatible con el proceso de ajuste estructural que se llevaba a cabo en el país desde hacía ya muchos años. Además, el acuerdo permitió que tres meses más tarde, se aprobase el paquete de impuestos, que incluía el aumento del impuesto a los activos de las empresas al 1%, lo que se consideraba necesario para enfrentar el desequilibrio fiscal (Mesalles, 1998: 91). A pesar de que el acuerdo se ejecutó de manera parcial, logró traer tranquilidad al sector empresarial.

El Presidente Figueres y el ex presidente Calderón, representando al Gobierno y a la cúpula del PUSC, firmaron el *Acuerdo Nacional de Concertación* el 28 de abril de 1995 con el objetivo de detener la confrontación entre la oposición y el Gobierno y avanzar en la aprobación de nueve iniciativas prioritarias para el país, relacionadas con la reforma del Estado (específicamente las reformas financieras que referían al cumplimiento del PAE III) y con la aprobación de nuevos impuestos (una de las preocupaciones del oficialismo, ya que esto era condición clave establecida por el Fondo Monetario Internacional para suscribir un convenio *stand-by* que permitiría al país acceder a fuentes externas de crédito).

El *Acuerdo Nacional de Concertación*, que fue anunciado sorpresivamente por el Presidente Figueres y el ex presidente Calderón el 28 de abril de 1995, fue ratificado seis días después en la Casa Presidencial. Tras varias reuniones entre los jefes de los partidos mayoritarios (el PLN y el PUSC), el 12 de junio, el Presidente y el ex presidente firmaron el *Pacto Figueres – Calderón*, por medio del cual acordaron el cierre y la fusión de algunas instituciones públicas, el Poder Ejecutivo dio el visto bueno al proyecto de Garantías Económicas, presentado durante la Administración Calderón, y la oposición aceptó no bloquear el trámite del paquete tributario.

CUADRO 3.24

## CRONOLOGÍA DEL ACUERDO NACIONAL DE CONCERTACIÓN

FECHA	ASPECTOS DISCUTIDOS
21, 22 y 23 de septiembre de 1994	Líderes del PUSC participaron en el Foro Acuerdo Nacional Razonable impulsado por el Gobierno con el fin de iniciar un proceso de concertación.
22 de octubre de 1994	El ex presidente Calderón se reúne por primera vez con el Presidente Figueres durante cinco horas en la Casa Presidencial. Coinciden en la necesidad de aprobar el Tratado de Libre Comercio con México, las reformas financieras y los cambios en el régimen tributario. Discreparon en materia de impuestos.
22 de febrero de 1995	El primer vicepresidente, Rodrigo Oreamuno, recibió el encargo de atender las relaciones del Gobierno con la oposición. Trece días después asumió el recargo del Ministerio de la Presidencia ante la salida de Elías Soley.
28 de febrero de 1995	Oreamuno se reunió con el ex presidente Calderón y otros jefes del PUSC. El ex mandatario consideró innecesario una cita posterior con Figueres y reiteró la negativa de la oposición a dar el "visto bueno" a la creación de más impuestos.
28 de marzo de 1995	El vicepresidente Oreamuno se comunica con el ex-candidato presidencial del PUSC, Miguel Ángel Rodríguez, para dialogar.
29 de marzo de 1995	Se realiza un encuentro en la casa del Miguel Ángel Rodríguez (ex candidato del PUSC) con la asistencia de Rodolfo Méndez (PUSC), Rodrigo Oreamuno (vicepresidente), Rebeca Grynspan (vicepresidenta), Rolando González y Luis Gerardo Villanueva (diputados del PLN).
31 de marzo de 1995	El Gobierno y la oposición lograron un acuerdo sobre la agenda de proyectos que recibirían trámite prioritario en la Asamblea Legislativa en abril.
12 de abril de 1995	Miguel Ángel Rodríguez auguró una fuerte crisis económica en el país si el Presidente Figueres no asumía el liderazgo nacional.
28 de abril de 1995	Figueres y Calderón firman el <i>Acuerdo Nacional de Concertación</i> .

Fuente: La Nación Digital, 29 de abril de 1995, [www.nacion.co.cr](http://www.nacion.co.cr).

### 3.2.3. La negociación de una nueva agenda.

Entre agosto y septiembre de 1994 el Gobierno intentó conciliar sus intereses con los de la oposición, lo cual fue el un preámbulo a la negociación de la agenda. El 12 de agosto el jefe de la oposición parlamentaria, Rodolfo Méndez, y el Ministro de la Presidencia, Elías Soley, se reunieron en un primer intento de concertación, pero únicamente hubo diálogo, sin compromisos de la oposición. Posteriormente, el 9 de septiembre el Ministro de la Presidencia se volvió a reunir con el jefe de la fracción del PUSC y esta vez se les unió el jefe de la fracción del PLN, Rolando González, logrando un consenso para la tramitación de 16 proyectos de ley. El 22 de septiembre el Gobierno convocó a un Foro de Concertación (Foro



por un Acuerdo Nacional Razonable) en que participaron representantes de las organizaciones sociales, laborales y empresariales del país, pero después de tres días de debate, la oposición no se comprometió a aprobar las propuestas del Ejecutivo en torno al paquete tributario (La Nación, 18/10/94: 5a).

En octubre de 1994, ante las presiones ejercidas por empresarios y sindicatos, el Presidente y la oposición (representada por Rafael Ángel Calderón y Miguel Ángel Rodríguez<sup>9</sup> mostraron su interés por mantener un encuentro. En dicho encuentro participaron Elías Soley (Ministro de la Presidencia), Rolando González (jefe de la fracción liberacionista), Roberto Hidalgo (asesor presidencial), Carlos Manuel Castillo (Presidente del Banco Central) y Leonardo Garnier (Ministro de Planificación), representando al Gobierno de Figueres; mientras que el ex presidente Calderón se hizo acompañar por un grupo de sus más cercanos colaboradores económicos durante su Gobierno, pero no contó con la participación ni de Miguel Ángel Rodríguez, ex candidato presidencial, ni de Danilo Chaverri, Secretario General del PUSC, ni de Luis Fishman, aspirante a la candidatura a la Presidencia; como mediador ofició Monseñor José Román Arrieta, Arzobispo de San José. No hubo representación de otros grupos sociales y políticos y las reuniones del Gobierno con los sindicatos, los empresarios y los partidos minoritarios fueron posteriores y para informarles sobre los acuerdos logrados con el PUSC.

Los cinco temas de la agendas que se discutieron en dicho encuentro fueron: la incorporación al GATT; las reformas financieras; el Programa de Ajuste Estructural III; el Tratado de Libre Comercio con México; y la Ley de Justicia Tributaria. De este encuentro salió el compromiso de someter dicho proyectos de ley a la discusión, tramitación y votación de los diputados.

A pesar de que durante la campaña electoral Figueres se opuso a aprobar el Tercer Programa de Ajuste Estructural en los términos en que el Presidente Calderón había negociado con el Banco Mundial y el BID, el PAE III fue aprobado el 14 de noviembre de 1994; dicha aprobación se vinculó a la del Tratado de Libre Comercio con México que deseaba el Gobierno.

Este primer consenso fue posible gracias a una serie de acontecimientos como fueron: el cambio de actitud del Ejecutivo a partir del nombramiento, el 7 de marzo, del Vicepresidente Rodrigo Oreamuno como Ministro la Presidencia y conductor de las negociaciones políticas; los encuentros entre Figueres y Calderón; la Declaración de Puerto

Carrillo emitida por la fracción del PUSC el 27 de mayo; y la receptividad de la fracción del PLN frente a la mayor parte de los ajustes a los que antes se oponía.

En marzo de 1995 se realizaron nuevos encuentros entre el Gobierno y la oposición, pero en esta ocasión se reunieron Rodrigo Oreamuno, nuevo Ministro la Presidencia, y Miguel Ángel Rodríguez, ex candidato del PUSC. Estos encuentros presentaron problemas de protagonismo en el PUSC por la ausencia del ex presidente Rafael Ángel Calderón, mientras que en el PLN se percibió un cambio de la talante con la participación de Oreamuno. De estas reuniones surgió una agenda legislativa para acelerar la aprobación de seis leyes en el Congreso referentes a los paquetes de la reforma del Estado y la reforma tributaria, que no contaban con el voto del PUSC.

Tras cuatro reuniones secretas, Figueres y Calderón firmaron el *Acuerdo Nacional de Concertación* el 28 de abril de 1995 y emitieron un comunicado conjunto en el que se comprometían a buscar un acuerdo para negociar la agenda y resolver los problemas que enfrentaba el país. Por su parte, los demás ex presidentes, convocados por Luis Alberto Monge, promotor de las conversaciones que precedieron el acercamiento y el posterior acuerdo de los dos líderes, analizaron y dieron sus respaldo al Pacto. Con su intervención en el dicho acuerdo, Calderón vino a reafirmar el liderazgo dentro el PUSC.

El 4 de mayo se definió una agenda de trabajo para dar seguimiento al acuerdo en eventuales reuniones con un listado de proyectos prioritarios, en su mayoría referentes a la reforma del Estado. La fracción del PLN propuso un calendario para que los nueve proyectos de consenso fuesen dictaminados en comisión en un plazo de 15 a 22 días; por su parte las fracciones legislativas estuvieron de acuerdo en aprobar los proyectos de ley prioritarios definidos en el *Acuerdo Nacional de Concertación* antes del 31 de julio, la mayoría de iniciativa del PUSC. Se acordó aprobar los proyectos de ley de Justicia Tributaria, de Modernización del SNE, de Privatización de FANAL, de Pensiones, de Aduanas, de Presupuestos Públicos y de Inquilinato, así como los paquetes de reformas financieras y reformas a la legislación de seguridad ciudadana; se dejaron a un lado los temas más polémicos. Además se estableció que el siguiente encuentro se celebraría el 1 de junio de 1995, con la participación de los grupos empresariales, para revisar el avance de la agenda planteada y las resoluciones de las comisiones que analizaban los problemas de empleo público, recaudación tributaria y recorte de privilegios (La Nación, 5/5/1995: 4a).

ACUERDO NACIONAL DE CONCERTACIÓN  
PRIORIDADES DEFINIDAS EL 4 DE MAYO DE 1995

PROYECTO DE LEY	CONTENIDO
Justicia Tributaria	Tipifica como delito la evasión fiscal y elimina el escudo fiscal de las empresas.
Ley de la Auditoría Reguladora de los Servicios Públicos	Transforma y amplía las potestades del Servicio Nacional de Electricidad (SNE)
FANAL	Privatización de la Fábrica Nacional de Licores
Ley de Pensiones	Reforma y regula todo el sistema nacional de fondos para jubilación.
Ley General de Aduanas	Moderniza y agiliza el sistema aduanero nacional.
Paquete de reformas financieras	Permite a los bancos privados manejar cuentas corrientes y acceder al redescuento del Banco Central. Transforma a ese ente emisor.
Ley de Inquilinato	Equilibrar el régimen que regula las relaciones entre el propietario y el inquilino (para inquilino en el caso de las casas de interés social y para el propietario en el caso de locales comerciales y viviendas de mayor valor)
Reformas legislativas para mejorar la seguridad ciudadana	Incluye modificaciones en el Código Penal y una ley de armas y explosivos.
Ley de Presupuestos Públicos	Establece mecanismo para que presupuestos del Gobierno Central se adapten a planes específicos y sean usados eficientemente.

Fuente: Elaboración propia a partir del *Periódico La Nación*, 1995.

El 27 de mayo de 1995, la cúpula del PUSC se reunió en la Costa Pacífica, emitiendo al término del encuentro una declaración denominada “Acuerdo Nacional Ampliado”, conocida como la Declaración de Puerto Carrillo. En dicho documento se concretaban cuales eran los proyectos prioritarios para el PUSC que debían discutirse en la siguiente reunión entre el Gobierno, el PLN y el PUSC; destacaban tres aspectos en la declaración: primero, un conjunto de propuestas formuladas por el PUSC ante el Gobierno y el PLN, que comprendía los proyectos presentados por este partido en la reunión de mayo de 1995, más la inclusión del proyecto de Garantías Económicas como Capítulo en la Constitución Política y la aprobación de límites concretos a los disparadores del gasto público; segundo, la aprobación de ocho proyectos importantes en el plenario, especialmente los del PAE III, y otros en comisión; y tercero, un compromiso nacional de largo plazo entre los dos partidos mayoritarios para que, se encuentren en la oposición o en el Gobierno, durante 12 años se permitiría al Gobierno de turno hacer las reformas necesarias para mantener el déficit fiscal por debajo del 1% del PIB (La Nación, 30/5/95/, p.13a).

La definición clara de la agenda del PUSC supuso un importante paso para la negociación de la agenda del Poder Ejecutivo, el cual modificó su estilo inicial de enfrentamiento con la oposición por uno más concertador.

CUADRO 3.26  
LA AGENDA DEL PUSC

1. Contratación administrativa
2. Justicia Tributaria
3. Reforma al impuesto territorial
4. Régimen privado de pensiones complementarias
5. Cogeneración eléctrica
6. Apertura del mercado de seguros
7. Privatización de la Fábrica Nacional de Licores
8. Creación de la agencia nacional de recaudación
9. Ley Orgánica del Banco Central
10. Reformas al Sistema Financiero Nacional
11. Fortalecimiento de la Auditoría General de Entidades Financieras
12. Creación del Banco de Fomento
13. Creación de la autoridad reguladora de los servicios públicos ARESEP
14. Ley de empleo público
15. Ley de presupuestos públicos
16. Garantías Económicas
17. Sostenibilidad de los regímenes de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional

Fuente: Periódico La Nación, 4 de mayo de 1995, p. 8a.

A partir de aquí las fracciones del PLN y el PUSC establecieron los plazos para agilizar la tramitación de los proyectos que el Presidente y su antecesor habían definido como prioritarios en el acuerdo suscrito en mayo de 1995. En este sentido, la postura inicial de los partidos políticos fue darle trámite preferencial y votar afirmativamente el paquete de proyectos prioritarios antes de que finalizara el mes de julio, con excepción del proyecto inclusión en la Constitución Política de un capítulo de Garantías Económicas, propuesto por el PUSC y no aceptado por el PLN.

Hacia mediados de mayo de 1995, la fracción del PLN propuso una nueva agenda legislativa que contemplaba reformas constitucionales, convenios internacionales y proyectos que ya estaban en el plenario o en comisiones; lo cual fue criticado por el PUSC por considerar que los planteamientos del PLN diferían de las prioridades señaladas en la Declaración de Puerto Carrillo y que se basaban en la modernización del Estado en los campos estructural y político.

En este contexto, la fracción del PUSC se reunió con empresarios, trabajadores, pequeños y medianos productores, directores de los medios de comunicación y rectores de

las universidades públicas para explicarles los alcances de su propuesta e iniciar la búsqueda de alianzas en favor de la misma. El PUSC pretendía alcanzar un gran acuerdo nacional en torno a su propuesta para que éste se convirtiera en el documento base para la siguiente cita con el Gobierno. De esta forma el PUSC impondría sus criterios en el proceso de diálogo, centrando éste en los temas vinculados al Tercer Programa de Ajuste Estructural (discurso inicial de reforma del Estado, control del gasto y mejoramiento de la recaudación fiscal) y postergando la aprobación de nuevos impuestos, que era la prioridad del Ejecutivo.

La tercera reunión Figueres - Calderón estaba prevista para el 1 de junio (aunque luego se retrasó hasta el 12 de junio) y se esperaba que antes de esa fecha el PUSC tuviera una respuesta de apoyo al proyecto de Ajuste Tributario, dada la urgencia del mismo. Sin embargo, los diputados del PLN consideraban que este proyecto tenía más posibilidades de ser aprobado durante el período de sesiones extraordinarias ya que el Gobierno podía alterar el orden del día del plenario en dicho período.

La cuarta reunión entre Figueres y Calderón se produjo el 12 de junio, después de que el 6 de junio Calderón realizara una visita de cortesía al Presidente. Esta reunión del 12 de junio terminó siendo la más trascendental y cuyos resultados se conocen como el *Pacto Figueres - Calderón*.

#### **3.2.4. El Pacto Figueres - Calderón.**

En la reunión del 12 de junio, que tuvo como resultado el *Pacto Figueres - Calderón*, participaron los dos vicepresidentes de la República, los jefes y subjefes de las fracciones legislativas del PLN y del PUSC, el Presidente del Congreso y el ex-candidato presidencial del PUSC.

El *Pacto Figueres - Calderón* constituyó el compromiso de desarrollo del *Acuerdo Nacional de Concertación* del 28 de abril de 1995, centrado en la reforma del Estado, pero según los planteamientos del foro *Un Acuerdo Nacional Razonable* realizado en septiembre de 1994 y de la *Declaración de Puerto Carrillo* de la Fracción del Partido Unidad Social Cristiana de Puerto Carrillo de mayo de 1995.

Así por medio del acuerdo firmado el 12 de junio de 1995, Figueres y Calderón, en nombre del Gobierno y de las fracciones del PLN y del PUSC, se comprometieron a:

- Reformar los regímenes de pensiones antes del 30 de julio de 1995 (incluyendo la reforma del régimen de pensiones del Magisterio Nacional, la derogación del régimen especial de los diputados y algunos cambios en el régimen del Poder Judicial).
- Aprobar, al menos en primer debate, antes del 30 de julio de 1995, los proyectos de ley de Aduanas, de transformación del SNE en Autoridad Reguladora de Servicios Públicos, de venta de FANAL y de apertura del monopolio de la fabricación de alcohol, de inquilinato y de reformas del sistema financiero (que incluía redescuento y cuentas corrientes).
- Modernizar el Estado Costarricense como parte del proceso de transformación institucional. Esto incluía la fusión de los ministerios de Seguridad Pública y de Gobernación y de los ministerios de Economía, Industria y Comercio y de Ciencias y Tecnología, así como la fusión del CENPRO, la Corporación de Zonas Francas y el Consejo Nacional de Inversiones; además se contemplaba el cierre del IFAM y del CONICIT, la transformación de SINART y de la Oficina de Semillas, y el traslado al sector privado de LAICA, INFOCOOP, DINADECO, ICAFE, CORBANA, OFIARROZ, y la Junta de Defensa del Tabaco.
- Votar en el mes de agosto, en primera vuelta, el proyecto de reforma constitucional referente a las Garantías Económicas, al cual se le añadirían un par de modificaciones. Dichas modificaciones consistían, por un lado, en la obligación de mantener el déficit fiscal por debajo del 1% del PIB a partir de 1997 (condición que debía ser permanente, excepto que mediante una ley aprobada por no menos de 38 votos se modificara temporalmente) y, por otro lado, en la restricción de que la obligación anterior debía cumplirse sin afectar a la inversión pública directa en salud, educación, vivienda y seguridad ciudadana.

Además, la fracción del PUSC se comprometía a no obstaculizar el trámite del proyecto de Ley de Ajuste Tributario para que se votara en el mes de agosto, a pesar de anunciar su voto negativo, y mantener esa misma actitud en el futuro en situaciones similares.

Por su parte, el Poder Ejecutivo se comprometía, conforme lo había expresado reiteradamente a los representantes de las cámaras empresariales, a reducir los aranceles sobre bienes importados al nivel que tenían al inicio del año 1995 a partir de la entrada en vigencia de la Ley de Ajuste Tributario. Además, dada la inminencia de la aprobación de los impuestos mencionados en el proyecto de Garantías Económicas, el Gobierno desistiría de promulgar un nuevo decreto de aumento del impuesto selectivo de consumo. A ello había que

añadir en compromiso de estudiar y calendarizar, a través del Consejo Económico y de acuerdo con la situación económica del país y las negociaciones con el resto de Centroamérica, un programa que permitiera la reducción de los aranceles al 15%-0%. Por otro lado, en el curso de un año se aceleraría el proceso de eliminación de distorsiones que afectaban entonces al sector productivo del país, y se pondría al día el trámite de las solicitudes de pensión pendientes antes de julio de 1997.

### **3.2.5. La conformación de mayorías parlamentarias en el desarrollo de la agenda.**

A pesar de la imagen de consenso que representó el *Pacto Figueres – Calderón*, en la trastienda del mismo tuvieron lugar una serie de pugnas ideológicas, divisiones internas y cálculos electorales que influyeron el tipo de apoyo del PLN y el PUSC y de sus representantes en la Asamblea Legislativa al mismo. El diálogo entre el Presidente Figueres y el ex presidente Calderón sometió a los partidos a un debate sobre cuál debía ser el camino a seguir para sanear la economía del país sin perder la credibilidad de los costarricenses, y hasta dónde ceder y a qué costo, ya que un fracaso en este intento conjunto por reducir el déficit fiscal y modernizar el Estado podría tener efectos perjudiciales en las elecciones de 1998.

En este sentido, uno de los desafíos en el diálogo Figueres - Calderón era encontrar una fórmula que, en el corto y el mediano plazo, se tradujera en acciones y que, a futuro, permitiera romper la competencia electoral bajo un clima de estabilidad. Pero otro desafío también era el apaciguar las discrepancias que existían en el seno del PLN y el PUSC en torno a este proceso; por un lado, un sector más ortodoxo del PLN no aceptaba las ideas del PUSC; y, por otro lado, en el PUSC se criticaba la cooperación con Figueres y se abogaba por dejar que se paralizara la gestión de gobierno. Todo lo anterior hizo que, de una u otra manera, se demorase el desarrollo de la agenda de consenso en la Asamblea Legislativa.

Respecto al primer desafío, el cálculo electoral estuvo presente en ambos partidos. Algunos sectores del PLN se oponían a la reforma administrativa del Estado por temor a que la oposición se atribuyera la paternidad de esas ideas, mientras que el PUSC podría capitalizar en votos el *no* público a los nuevos impuestos. La oposición también corría el riesgo de que fracasara su propuesta y ello se reflejara en las próximas elecciones, aunque siempre tendría el recurso de alegar que el Gobierno no había sabido ejecutar su programa. También el Gobierno se enfrentó a una encrucijada: o seguir el sendero del Ajuste Estructural y permitiendo que se le reclamara el no cumplimiento de sus promesas electorales, aventurarse

en solitario por el sendero de las políticas económicas heterodoxas y asumir el costo político si la situación del país no variaba.

Respecto al segundo desafío, las divisiones internas de los partidos y de sus fracciones parlamentarias también afectaron a ambos partidos. En el PLN un sector más dogmático, que miraba con recelo el Plan de Ajuste Estructural, consideraba que sus puntos rozaban los principios no negociables de la socialdemocracia; mientras que en el PUSC existían grupos de presión que no querían la alianza ni el diálogo con el Gobierno. Precisamente, ante el temor de la no participación de la oposición, el PLN quiso poner remedio a esta situación con su propuesta, el 4 de mayo, de un cronograma para dictaminar los nueve proyectos acordados.

Con posterioridad a la firma del *Pacto Figueres - Calderón*, algunos dirigentes del PLN pidieron cuentas al Ejecutivo, ya que según ellos el Gobierno había aceptado un plan de privatizaciones sin consultarlo con las bases del Partido. Este movimiento estaba conformado por Fernando Volio, Alberto Fait, José Miguel Corrales, Julio Jurado del Barco y Jorge Villanueva, quienes plantearon efectuar una reunión para determinar hacia dónde se iba y qué pretendía el *Pacto Figueres - Calderón*. Al sentimiento de malestar de éstos se sumaba la protesta silenciosa de, al menos, cinco diputados del PLN que se hacían llamar los *Maiceros*: Humberto Fuentes, Claudio Morera, Mario Álvarez, José Luis Velázquez y Manuel Barrantes.

En el PUSC también surgieron roces ya que Calderón retomó el poder en el partido, desplazando desde el inicio a Miguel Ángel Rodríguez. Mientras algunos consideraban prudente la participación de Calderón, ya que representaba todas las corrientes del partido y no solo un sector, otros abogaban porque Miguel Ángel Rodríguez participase en las negociaciones, dada la influencia directa que éste ejercía sobre un amplio sector de los diputados del PUSC y sobre los empresarios.

#### **a) Los liderazgos y la fragmentación de las bancadas parlamentarias.**

El predominio de proyectos propuestos por los socialcristianos en la agenda de consenso fue motivo de preocupación en el PLN, tanto que los diputados demandaron darle más contenido liberacionista a las iniciativas. Se criticaba cómo el PUSC había definido la propia agenda legislativa del PLN desde noviembre de 1994, cuando logró la aprobación del PAE III y del Tratado de Libre Comercio con México; en abril de 1995, habían conseguido la aprobación de varios proyectos relacionados con el Tercer Programa de Ajuste Estructural y,



marcaron nuevamente la agenda de consenso con la *Declaración de Puerto Carrillo*. Quizás, uno de los pocos puntos en que el Gobierno logró imponerse, a pesar de que no era una iniciativa propia, fue en cuanto a la disposición en el proyecto de Garantías Económicas de mantener el déficit fiscal por debajo del 1% del PIB a partir de 1997 sin plazo fijo (ya que en la propuesta del PUSC exigía que esta medida rigiera por 12 años) y que, al mismo tiempo, se protegiera la inversión en materia social. Sin embargo, como veremos más adelante, el proyecto de Garantías Económicas no llegó a ser aprobado en segunda vuelta.

Es evidente que, con posterioridad al *Pacto* del 12 de junio de 1995, surgieron algunas resistencias a lo interno de las bancadas parlamentarias, lo que contribuyó a dificultar la aprobación de algunos proyectos. A pesar de que los jefes de las fracciones de los partidos mayoritarios, que estuvieron presentes en la reunión, negaron la existencia de diputados disidentes, no todos los socialcristianos se mostraron convencidos en facilitar la aprobación del proyecto de Ajuste Tributario, ni todos los liberacionistas estuvieron de acuerdo en que las iniciativas elaboradas por la oposición fueran votadas sin modificaciones.

La fracción parlamentaria del PLN que había avalado el *Pacto* empezó a fragmentarse, desmarcándose sobre todo los diputados de zonas rurales (Maiceros). Éstos mostraron su desencanto con el mismo y amenazaron con no cumplir lo pactado, por no haber sido incluidos en las negociaciones políticas y sentirse simples ejecutores de los acuerdos de cúpulas, además de sentir que carecían del apoyo del Gobierno, por no haber recibido cinco millones de los cien millones de colones prometidos en partidas específicas. No obstante, este grupo asumía su cuota de responsabilidad por no haber sido capaces de presentar en su momento propuestas sobre reforma del Estado alternativas a las del PUSC (La República, 14/6/95: p. 5a).

Los diputados oficialistas, en general, se sintieron excluidos al no ser consultados sobre el paquete de medidas del *Pacto Figueres – Calderón* y por ello se reservaron el derecho a disentir. El 14 de junio de 1995 el Presidente Figueres rindió cuentas ante la bancada del PLN sobre los alcances del *Pacto* que había suscrito con el ex presidente Calderón; sin embargo, no estuvieron presentes todos los diputados ya que los Maiceros se reunieron por separado para revisar el documento suscrito. Los diputados del PLN criticaron no haber sido participes en las negociaciones, no haber sido consultados y haber recibido la información después incluso que la oposición; por estos motivos demandaron la necesidad de darle un tinte liberacionista a los proyectos que debían ser tramitados en el Congreso.

Por el contrario, los diputados del PUSC asumieron una posición radical señalando que presentarían enmiendas a los proyectos remitidos por el Gobierno a pesar de haber sido acordados en las conversaciones entre Figueres y Calderón, porque entendían que ambos líderes no representaban a las fracciones legislativas de sus partidos. Sin embargo, a pesar de que el 5 de marzo los delegados del PUSC habían votado de forma unánime una directriz para que la fracción legislativa impidiera, por todos los medios a su alcance, la aprobación de nuevos impuestos, bastó que Calderón asumiera el compromiso de no obstaculizar la aprobación de los nuevos impuestos para que los diputados socialcristianos variaran su criterio y permitieran la votación (aunque votaron en contra).

Nuevamente, el 23 de junio tuvo lugar un encuentro entre los diputados del PLN y Figueres en el que aquellos manifestaron al Presidente que también se reservarán el derecho de hacerle cambios a los proyectos incluidos en el *Pacto Figueres - Calderón*, después de que el Grupo Maicero amenazara con votar en contra de los proyectos incluidos en el *Pacto* por sus temores y dudas sobre el mismo.

El PUSC vivió algo semejante en julio de mismo año cuando un grupo de diputados (rurales) se opusieron a la ruptura de monopolio bancario y el cierre de algunas instituciones, considerando que detrás del *Pacto* se encontraban fuertes grupos empresariales que habían acordado, según su conveniencia, un rompimiento del monopolio bancario en manos del Estado (Al Día, 3/7/95). Sin embargo, con posterioridad a una reunión con el ex presidente Calderón, éste admitió la discrepancia de algunos diputados en algunos puntos del *Pacto*, pero le restó importancia al señalar que éstas no eran de fondo y que en Liberación ocurría una situación similar (El País, 4/7/95), agregando que éstos tendrían libertad para hacer lo que quisieran con su voto.

Los partidos minoritarios fueron excluidos del *Pacto* y se temía que pudiesen llegar a ser excluidos del consenso porque para los dos partidos mayoritarios éstos eran irrelevantes; sin embargo, la cuestión de la reforma tributaria concedió a estas agrupaciones una gran importancia, pues al no tener el PLN mayoría absoluta en la Asamblea los votos de aquellos se tornaron decisivos. Los diputados de los partidos minoritarios siempre estuvieron dispuestos a negociar sus votos a cambio de concesiones de gran provecho para sus fines, casi siempre definidos por el provincialismo. Sin embargo, fue precisamente la votación sobre la reforma tributaria la que fraccionó al Partido Fuerza Democrática, cuando Gerardo Trejos le dio el apoyo al Gobierno en la aprobación de impuestos.

**b) La evolución legislativa de algunos temas de la agenda.**

Antes de que se abrieran las primeras sesiones extraordinarias del año 1995 (agosto) con excepción del cierre de FANAL, los demás proyectos incluidos en el *Pacto Figueres - Calderón* se encontraban en una etapa bastante avanzada de tramitación (ver Cuadro 3.27).

Sin embargo, pocos días antes del comienzo de las primeras sesiones extraordinarias del período 95-96, y después de la huelga de los educadores que incluyó a muchos otros sindicatos y se levantara un elevado malestar con el mismo, e incluso a lo interno de los partidos, el *Pacto* empezó a perder fuerza. De alguna manera, el período de sesiones extraordinarias debía poner a prueba la solidez del *Pacto* bipartidista, la disciplina interna del PUSC y del PLN, así como la capacidad negociadora del Poder Ejecutivo en medio de un lapso de impetuosa agitación social y ante el escaso tiempo que había para aprobar una agenda tan vital para éste; sin embargo, durante las mismas no se aprobó ningún proyecto de los incluidos en el *Pacto*.

CUADRO 3.27

SITUACIÓN DE LOS PROYECTOS ANTES DEL PERIODO DE SESIONES EXTRAORDINARIAS - 1995

PROYECTO	TRÁMITE
Ley de Inquilinato	Visto bueno en segundo debate el 6 de julio. Fija obligaciones y derechos de inquilinato y el casero. Impone requisitos a los contratos de arrendamiento, a la fijación del alquiler, y define situaciones en que cada parte puede invocar la resolución del contrato. Incluye exoneración de impuestos para estimular construcción de viviendas de interés social.
Justicia Tributaria	Aprobada en segundo debate el 27 de julio. Establece como delito fiscal la evasión de impuestos.
Garantías Económicas	Pasó en primer debate el 28 de julio. Debía ir a consulta a la Sala IV por tratarse de una reforma constitucional. Entre otras disposiciones, establece que el déficit consolidado del Estado y sus instituciones no podrá sobrepasar el 1 por ciento del PIB cada año y que los gastos corrientes solo podrán ser financiados con ingresos corrientes. Asimismo, que el gasto público dará énfasis a la educación básica, vivienda, salud, seguridad e infraestructura.
Ley General de Aduanas	Ocupa el primer lugar en la agenda de primeros debates del plenario. Plantea una reforma integral al sistema aduanero.
Ajuste Tributario	Aprobado el 29 de julio por la Subcomisión de Asuntos Hacendarios. Aumenta el impuesto de ventas del 10 al 15 por ciento, crea un impuesto del 1 por ciento sobre los activos de las empresas, modifica escala del tributo de la renta y del impuesto a la importación de automotores.
Transformación del SNE	Se encontraba en comisión de reforma del estado. Convierte a esa institución en un órgano regulador de los servicios públicos.
Reformas financieras	Dictaminado el 29 de julio en la Comisión de reformas financieras. Moderniza la ley orgánica del Banco Central y crea la Superintendencia General de Entidades Financieras. También rompe el monopolio del Estado sobre las cuentas corrientes y el redescuento.
Venta de FANAL	Se encontraba en la Comisión de Asuntos Económicos. Establece la venta de esta institución a una organización de amplia base social y la ruptura del monopolio

	licorero del Estado.
Pensiones	El 7 de julio recibió segundo debate el proyecto de normalización de los regímenes de pensiones con cargo al presupuesto nacional y el 9 de julio se aprobó en segundo debate el régimen de pensiones del Magisterio Nacional. El Poder Ejecutivo vetó una parte del primer proyecto.

Fuente: Elaboración propia a partir de La Nación Digital, 30/7/95, [www.nacion.co.cr](http://www.nacion.co.cr).

Con posterioridad a las primeras sesiones extraordinarias de 1995, se intentó agilizar la aprobación de los proyectos pendientes del *Pacto*, sobre todo el más polémico, el de Garantías Económicas. Ante la cercanía de las próximas sesiones extraordinarias ambos partidos realizaron encuentros de sus dirigentes y sus diputados para definir sus agendas, tomando como eje central de las mismas la Reforma del Estado, con énfasis en el cierre, la fusión, la transformación y la privatización de varias instituciones públicas (La Nación Digital, 14/11/95).

Sin embargo, en esta ocasión, el PUSC decidió que le correspondía al Gobierno y a los diputados oficialistas tomar la iniciativa sobre los proyectos priorizados en el *Pacto*. Al contrario que en ocasiones anteriores, en que los socialcristianos presentaron propuestas de agendas legislativas o planes de solución a diversos problemas, esta vez se limitaron a enfatizar la responsabilidad que tenía el Poder Ejecutivo, al que correspondía dar el primer paso, y que ellos estudiarían la conveniencia de sus planteamientos. Únicamente demandaron el cumplimiento del compromiso oficialista de permitir la aprobación del proyecto de Garantías Económicas, la Ley de Presupuestos Públicos y la transformación del SNE. Esta actitud puede interpretarse como un cierto distanciamiento del PUSC frente al Gobierno ante el impacto negativo que el *Pacto* estaba teniendo sobre este partido político y sobre los eventuales costos políticos que podría implicar la adopción de nuevas medidas de ajuste (La Nación Digital, 18/11/95).

Por su parte, el PLN definió una agenda sin incluir la venta ni el traslado de varias instituciones. La decisión de los parlamentarios del PLN tuvo lugar diez días después de que el ex presidente Arias demandara a la clase política la definición a corto plazo de cuáles eran las empresas estatales que debían pasar a manos del sector privado, con el fin de disminuir la deuda interna y así dedicar más fondos a salud, vivienda y educación (La Nación Digital, 18/11/95).

**b.1) La Reforma al Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional.**

La Ley de Regulación de las Pensiones del Magisterio, enviada al Congreso por el Poder Ejecutivo el 3 de julio de 1995, pretendía impulsar el establecimiento de un régimen sostenible a largo plazo, que permitiera controlar uno de los disparadores del gasto público, enfrentando el déficit de ese régimen que ascendería en 1995 a 38.000 millones de colones (cifra que se consideraba equivalente a dos veces el total de las pérdidas por el cierre del Banco Anglo).

La polémica Ley de Pensiones se aprobó el 9 de julio de 1995, lo que desencadenó una huelga de educadores que paralizó las escuelas y colegios públicos durante 32 días. A esta huelga se sumaron al menos 32 gremios sindicales de otras instituciones (ICE, CONCIT, CNP, IDA, FANAL, DINADECO, INS, FETRAL, Ministerios de Hacienda, Salud y Transportes, hospitales y universidades) como forma de rechazo de algunos puntos del *Pacto* que les afectaban. Después de varias marchas y graves disturbios, se aceptó una propuesta de concertación redactada por el rector de la Universidad Nacional, Jorge Mora Alfaro, en la cual las partes (huelguistas y Gobierno) acordaban que una comisión de alto nivel analizara las reivindicaciones de los educadores. El acuerdo firmado el 16 de agosto de 1995 entre el Comité Cívico Nacional, que agrupa 33 organizaciones sindicales, y la Administración Figueres fue un intercambio en el cual el Gobierno hizo concesiones sin arriesgar, ya que cedió en algunos puntos solicitados por los educadores, pero se mantuvo firme en su postura respecto de la cuestión central del conflicto, la derogación de la Ley de Pensiones de Magisterio Nacional. El Magisterio logró que el Poder Ejecutivo accediera a discutir cambios a la nueva legislación y la conformación de una comisión de alto nivel con los sindicalistas, pero renunció a pedir la derogatoria de la Ley 7531 aprobada el domingo 9 de julio, que fue el detonante del paro educativo nacional.

En esta ocasión el Gobierno se enfrentó a la protesta sindical más consolidada en un año y tres meses de gestión; un movimiento que en una semana pasó de reivindicar aspectos meramente gremiales, como era la ley que reformaba el Régimen de Pensiones del Magisterio Nacional, a cuestionar el fondo del acuerdo entre el Presidente y el ex presidente.

**b.2) La Ley de Ajuste Tributario.**

Para enfrentar el problema del déficit fiscal, la Administración Figueres presentó, como medida más importante, un paquete tributario que contemplaba un aumento en algunos

impuestos, la eliminación de otros y una reforma para mejorar los mecanismos de recaudación mediante la creación del delito fiscal. Para lograr el apoyo necesario a esta iniciativa, se convocó el Foro *Acuerdo Nacional Razonable*. A esta actividad se invitó a diferentes representantes de diferentes sectores de la sociedad civil.

La agenda de la reunión, así como la fecha y la selección de los participantes, fueron definidas por el Gobierno. En esta ocasión se expusieron las razones por las cuales se consideraba indispensable aprobar el paquete tributario y, a pesar de que los diferentes grupos presentes expresaron sus desacuerdos con diversos aspectos del proyecto, el Ejecutivo continuó adelante con la presentación de la propuesta a la Asamblea Legislativa; posteriormente, los sindicatos apoyaron el impuesto del 1% sobre los activos de las empresas. En consecuencia, el paquete tributario fue enviado a la Asamblea Legislativa, únicamente con el apoyo de los diputados del PLN.

El 31 de agosto, se aprobó en primer debate con los votos a favor de la bancada del PLN y el voto de Gerardo Trejos, de Fuerza Democrática. Se opusieron Rodrigo Gutiérrez de Fuerza Democrática, la fracción del PUSC, Juan Guillermo Brenes, del Partido Unión Agrícola Cartaginés, y Víctor Hugo Núñez, del Partido Agrario Nacional. No obstante, el proyecto que se aprobó había quedado reducido a tres artículos de los quince artículos que contenía el proyecto original (2, 3 y 10) ante las enmiendas que presentó la fracción del PLN. Esta reducción del proyecto por parte de los diputados liberacionistas se hizo pese al malestar del Presidente, quien había afirmado que no aceptaría ninguna modificación al paquete tributario.

Por lo tanto, la ley aprobada consistía en: la elevación del impuesto de ventas del 10% al 15% por un período de 18 meses (en la que quedan exentos una lista de 700 artículos de consumo popular del pago de este tributo) al término del cual el impuesto bajaría al 13% con carácter de permanente; la creación de un impuesto del 1% sobre el valor de los activos de las empresas en los que éstos fuesen superiores a los 30 millones de colones; y la exoneración a la Cruz Roja de todos los impuestos o tasas que paguase sobre la adquisición de vehículos, equipo, materiales, medicamentos, combustibles, lubricantes, inmuebles y servicios que ocupara en sus funciones, además de recibir un impuestos del 0,01% de los traspasos de bienes inmuebles.

El paquete tributario pasó a plenario después de ser aprobado en la Subcomisión de Asuntos Hacendarios, con el voto de los diputados liberacionistas Víctor Julio Brenes y Juan Luis Jiménez. Por su parte, el diputado del PUSC Alexander Salas emitió un informe negativo

de minoría e insistió en que su partido consideraba que la solución al déficit fiscal era reducir el gasto público y mejorar la recaudación fiscal, por lo que se oponía al paquete tributario; e incluso algunos diputados del PUSC amenazaron con incumplir el compromiso de no obstruir el trámite del paquete tributario (La Nación Digital, 30/7/95).

A pesar de que la fracción del PUSC anunció que pretendía presentar una acción de inconstitucionalidad contra la Ley de Ajuste Tributario, una vez que entrara a regir el impuesto de ventas del 15% y el nuevo tributo del 1% por ciento sobre los activos de las empresas, no llega a hacerlo. La ley se aprobó en segundo debate el 12 de septiembre cuando el tema ya había dejado de generar tensión y enfrentamiento, y se publicó el 20 de septiembre de 1995.

### **b.3) Las Garantías Económicas.**

El proyecto de Garantías Económicas, quizás el más polémico, había entrado en el curso legislativo durante la Administración Calderón y contaba con un dictamen afirmativo unánime de la comisión que lo estudió en abril de 1991; dicho proyecto, que proponía introducir un capítulo en la Constitución Política que establecía limitaciones al déficit fiscal y orientaba el gasto público hacia la inversión social, no pudo ser aprobado durante dicha Administración y había sido retomado como parte del *Pacto*.

Por ser una reforma constitucional, el proyecto de Garantías Económicas debía recibir dos debates en una legislatura y un tercero en la siguiente, además del dictamen favorable de la Sala Constitucional. El 28 de julio de 1995 se aprobó en primer debate y se remitió a la Sala IV para su dictamen; sin embargo, este tribunal constitucional lo declaró inconstitucional, por lo que la comisión legislativa de revisión de constitucionalidades tuvo que elaborar un nuevo texto base de discusión.

CUADRO 3.28  
DIFERENCIAS EN LAS PROPUESTAS DE LAS FRACCIONES MAYORITARIAS

PUSC	PLN
Proponía que el proyecto entrase en vigor a partir del 1 de enero de 1997.	Pretendía que el proyecto no entrase en vigor hasta 1998.
Defendía el tope del 1% del PIB para el déficit fiscal.	No consideraba necesario el tope del 1% del PIB para el déficit fiscal al no crearse un esquema presupuestario que lo garantice.
Consideraba necesario que los entes autónomos sometieran su presupuesto al Congreso, proponiendo que este procedimiento se regulase en la ley de presupuestos públicos.	Rechazaba la propuesta de que la Asamblea Legislativa pueda analizar los presupuestos de las instituciones autónomas.
Defendía el establecimiento de un plazo perentorio, igual al de la aprobación de los presupuestos extraordinarios, para tramitar empréstitos.	Se oponía a las disposiciones para que los empréstitos debieran ser discutidos por la Asamblea Legislativa.
Pretendía que los gastos corrientes del Estado se	

<p>financiaran sólo con ingresos corrientes.</p> <p>Defendía el mantenimiento de la facultad del Congreso para presentar proyectos en materia de pensiones e impuestos.</p>	<p>Rechazaba la limitación para que los impuestos con destino específico requirieran de 38 votos para ser aprobados y para que el crédito interno al sector público no creciera más de lo que aumentara la producción nacional.</p>
---	---

Fuente: Elaboración propia a partir de *La Nación Digital*, 14/10/95, [www.nacion.co.cr](http://www.nacion.co.cr).

El 30 de enero de 1996 se llegó a un nuevo consenso sobre el proyecto cuando la bancada del PUSC aceptó un texto sustitutivo de la fracción del PLN como base para iniciar el debate en el plenario. Esto sucedía al mismo tiempo que se hacía público un informe de la Contraloría General de la República que objetaba varios de los puntos contenidos en esta reforma constitucional.

Los socialcristianos también mostraron flexibilidad en dos de los tres puntos que mantenían entrabada la reforma; se trata de su propuesta de fijar topes al crédito interno y externo, así como la de obligar al Instituto Nacional de Seguros y al Instituto Costarricense de Electricidad a enviar sus presupuestos al Congreso. Para el primero de los casos, la oposición aceptó que las limitaciones al crédito se analizaran dentro del proyecto de ley de presupuestos públicos a cambio de que se hiciera una mención de estas en las Garantías Económicas. En cuanto al INS y al ICE, dejaban que el PLN consiguiera los 29 votos que, como mínimo, necesitaba para aprobar una moción de dicho partido para evitar el control político de los planes de gastos de ambas entidades.

#### CUADRO 3.29

##### PRINCIPALES REFORMAS QUE FIGURABAN EN EL PROYECTO DE LEY

<p>Limitaba el déficit consolidado del sector público no financiero al 1% del PIB, excepto que una ley ordinaria autorizara superarlo.</p> <p>Limitaba la financiación de los gastos corrientes del Estado a los recursos ordinarios.</p> <p>Señalaba que el Congreso debía aprobar, en un plazo perentorio, los créditos y empréstitos externos que afectasen al endeudamiento público, además de avalar la emisión de bonos de deuda interna.</p> <p>Indicaba que la Asamblea Legislativa debía conocer, además de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República, los planes de gastos de las entidades públicas con excepción de universidades y bancos públicos (el texto del PLN proponía exonerar de este control al INS y al ICE).</p> <p>Señalaba que no se podía asignar mediante ley finalidades específicas a los tributos, salvo que dos terceras partes del total de diputados decidiera lo contrario.</p> <p>Mencionaba que el Congreso no podía aumentar los gastos presupuestados por el Ejecutivo sin indicar los ingresos que los cubrirían y previo informe de la Contraloría General de la República en el que se indicara la efectividad fiscal de los mismos.</p>
---

Fuente: Elaboración propia a partir de *La Nación Digital*, 31/01/96, [www.nacion.co.cr](http://www.nacion.co.cr).

Después de 4 años y medio en la corriente legislativa, el 13 de febrero se procedió a votar de nuevo el proyecto en primer debate; sin embargo, esta vez el mismo no obtuvo los 38



votos necesarios y fue sacado del plenario el 15 de febrero, a petición del Presidente Figueres. Únicamente 23 diputados del PUSC le dieron la aprobación al texto sometido a votación, que había sido elaborado por ellos mismos sobre la base de las observaciones hechas por la Sala IV; en contra votaron los 25 diputados del PLN y los diputados de los partidos minoritarios (Víctor Hugo Núñez, del Partido Agrario Nacional; Juan Guillermo Brenes, del Unión Agrícola Cartaginés; Gerardo Trejos, de Fuerza Democrática; y el independiente Rodrigo Gutiérrez).

Con posterioridad a la votación, el PLN y el PUSC mantuvieron durante nueve días posturas cerradas en torno a dos puntos del proyecto; por un lado, el PLN proponía excluir los gastos “no operativos” (salarios) en salud y educación de la norma que procuraba que los egresos corrientes del Estado se financiaran sólo con ingresos corrientes, a lo que se negaba el PUSC; y, por otro lado, el PLN se negaba a establecer, vía Constitución Política, el principio de que la nueva autoridad reguladora de los servicios públicos no estuviera sujeta a las directrices del Poder Ejecutivo, como quería el PUSC (La Nación Digital, 14/2/96).

Sin embargo, a mediados de mes, el Poder Ejecutivo retiró el proyecto de la agenda legislativa, para provocar una negociación que lo salvara de ser archivado, e instó a los diputados del PLN para que alcanzasen un acuerdo con el PUSC que rescatara el proyecto; pero éste no se logró ante la propuesta de los diputados del PLN de revisar todo el proyecto.

El 18 de marzo, se retomó el proyecto a partir de un texto sustitutivo negociado por el oficialismo y la oposición; 47 diputados avalaban que el proyecto volviera al primer lugar de la agenda del plenario legislativo, aunque los diputados del PLN habían manifestado que preferían retirar el proyecto de la agenda parlamentaria para poder tramitar otras iniciativas.

El 26 de marzo de 1996, el proyecto se aprobó de nuevo en el primer debate con 43 votos a favor y 3 votos en contra (los de Ottón Solís, del PLN, Gerardo Trejos, del Fuerza Democrática, y Rodrigo Gutiérrez, independiente), por lo que el mismo se remitió otra vez a la Sala Constitucional para su estudio, lo cual no debía plantear mayores problemas por cuanto el proyecto ya incorporaba las recomendaciones de dicho organismo (La Nación Digital, 27/3/96).

Mientras se esperaba el dictamen favorable de la Sala IV, continuaron las negociaciones para que el proyecto pudiesen ser aprobado en segundo debate. Los ex presidentes Arias y Echandi propusieron a Abel Pacheco, Presidente del Partido Unidad Social

Cristiana, la creación de una nueva comisión legislativa en la que se discutiera el proyecto; éste se comprometió a transmitir dicha propuesta con diligencia a Miguel Ángel Rodríguez, aspirante presidencial del PUSC. Se trataba de que una comisión conformada por cuatro diputados afines al contenido del proyecto, dos de cada partido, buscara un texto de consenso. Aunque esta gestión de los ex presidentes no fue la única, resultó ser la más exitosa de cuantas se habían puesto en marcha durante las últimas semanas para salvar el proyecto de garantías; los esfuerzos realizados en diversos niveles por el Gobierno, la oposición, los diputados y los grupos empresariales se sumaron a un complejo engranaje de negociaciones que, al parecer, ayudaron a preparar el terreno para el consenso (La Nación Digital, 31/3/96).

CUADRO 3.30

## ASPECTOS CONTENIDOS EN LA ÚLTIMA VERSIÓN DEL PROYECTO

Atribuciones de la Asamblea Legislativa	<p>Dictar los presupuestos del Gobierno Central y las instituciones, excepto las entidades de educación superior y los bancos estatales. Se excluyen el ICE y el INS, que serán vistos por la Contraloría General de la República.</p> <p>Aprobar o improbar los empréstitos y contratos que afecten el crédito del sector público no financiero o votar por dos terceras partes toda contratación en el exterior de empréstitos que se financien con capital extranjero o emisión de documentos en moneda extranjera.</p>
Presupuesto de la República	<p>El presupuesto comprende todos los ingresos y gastos probables y autorizados. Debe incluir las erogaciones para el servicio de la deuda política, remuneraciones y pensiones.</p> <p>En ningún caso, el monto de los gastos presupuestarios podrá exceder el de los ingresos probables. Los gastos corrientes solo podrán financiarse con ingresos corrientes.</p> <p>El déficit consolidado del sector público no financiero y del Banco Central no podrá exceder el uno por ciento del producto interno bruto (PIB).</p>
Gastos	<p>Los presupuestos de las instituciones del Estado serán remitidos al Ministerio de Hacienda para su consolidación y luego a la Asamblea Legislativa. Tales documentos no podrán ser alterados excepto para cumplir con los límites planteados al gasto.</p> <p>Con los ingresos provenientes del crédito público o las donaciones, no podrán financiarse gastos corrientes. La Asamblea Legislativa no podrá aumentar los gastos presupuestados por el Poder Ejecutivo, si no señala los nuevos ingresos tributarios.</p> <p>Cuando la Asamblea Legislativa se encuentre en receso, el Poder Ejecutivo podrá variar el destino de las partidas o abrir créditos en caso de atención a necesidades urgentes o imprevistas como guerras, conmoción interna o calamidad pública.</p> <p>El proyecto entrará en vigor en 1999.</p>

Fuente: Elaborado a partir de *La Nación Digital*, 27/03/96, [www.nacion.co.cr](http://www.nacion.co.cr)

Miguel Ángel Rodríguez nombró para la comisión a Bernal Aragón, jefe de fracción, y a Rodolfo Méndez; el oficialismo designó a Luis Gerardo Villanueva, jefe de fracción, y Rolando González. Trascendió que estas figuras no fueron elegidas al azar; todos conocían la materia por tratar, comulgaban con el fondo del plan y tenían una excelente relación entre sí para buscar puntos de equilibrio en la negociación. A este grupo se le unió después Antonio Álvarez Desanti, Presidente de la Asamblea Legislativa.

En esta comisión se realizaron cambios al proyecto; el PUSC aceptó que no se impusieran límites constitucionales al endeudamiento interno y que tampoco se especificara que la nueva autoridad reguladora de servicios públicos quedase exenta de las directrices del Ejecutivo; por su parte, el PLN acogió una propuesta de Rodolfo Méndez para que el proyecto no entrase en vigor en 1999 y desistió de la idea de que los gastos no operativos en salud y educación pudieran ser financiados con bonos y empréstitos.

Estas dos concesiones molestaron a algunos diputados del PLN cuando el texto fue conocido en su fracción. De hecho, este malestar alertó a la cúpula del oficialismo y a la Casa Presidencial de la posibilidad de sabotaje de la votación, lo que hizo que el Presidente contactara con algunos congresistas para solicitarles el voto favorable al proyecto (Otón Solís, Edelberto Castilblanco...)(La Nación Digital, 31/3/96).

El 16 de diciembre de 1996, el Presidente anunció el envío al Congreso de un paquete de medidas para reducir la deuda interna, del que formaba parte el proyecto de Garantías Económicas; sin embargo, Figueres no consiguió la adhesión al proyecto de suficientes diputados liberacionistas, por lo que, a finales de enero de 1997, el paquete remitido para su aprobación en sesiones extraordinarias no incluía dicho proyecto. Así el proyecto de reforma constitucional no llegó a ser aprobado.

#### ***b.4) La Reforma del Servicio Nacional de Electricidad.***

El proyecto de transformación del Servicio Nacional de Electricidad en autoridad reguladora formaba parte de las condiciones impuestas por los organismos financieros para desembolsar varios préstamos. Dicha una iniciativa proponía crear la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), una entidad que tendría la obligación de atender las objeciones que los usuarios con “interés legítimo” presentan para cuestionar los estudios técnicos en los que se sustenten las alzas de precios, además de las quejas de los ciudadanos, en audiencias públicas, contra la calidad de los servicios recibidos en materia de

electricidad, telecomunicaciones, acueductos y alcantarillados, combustibles, aguas nacionales, riego y transporte.

Precisamente el punto de conflicto radicó en que el PLN y el PUSC no lograban ponerse de acuerdo sobre una propuesta del PUSC para ampliar por tres años unos 5.000 permisos temporales para taxistas, por lo que se solicitaba un período de transición antes de que se aplicara la asignación de concesiones de taxi mediante licitación pública, lo que permitiría a los permisionarios, en ese momento, adaptarse a los nuevos requisitos y garantías que se solicitarían por ley (La Nación Digital, 7/10/95).

El proyecto de ley se aprobó en primer debate el 28 de marzo de 1996 con 43 votos a favor y 1 en contra; aprobándose en segundo y último debate el día sábado 30 de marzo con 45 votos a favor y 1 en contra, el del diputado independiente Rodrigo Gutiérrez.

Sin embargo, una vez trasladada la ley al Ejecutivo para su sanción, éste insistió en emitir un veto parcial a la ley (a dos artículos), que fue anunciado por el Ministro de Ambiente y Energía, René Castro, quince días después de aprobada la ley. Según éste había que corregir los artículos 46 y 57 de esta normativa, que se referían, por una parte, a la posibilidad de que los Gobiernos nombrasen a personas afines a sus intereses en los puestos de Junta Directiva de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos, y por otra parte, a la potestad absoluta del regulador general para fijar aumentos en las tarifas de los servicios públicos. Este veto se planteó por un aparente vicio de inconstitucionalidad en su planteamiento; se alegaba que la norma en cuestión violaba el principio de la Carta Magna que impedía que alguien pudiera resolver un asunto en instancias sucesivas, ya que, según el Poder Ejecutivo, la ley incurría en este error al establecer que el funcionario que ocupase el cargo de regulador de servicios públicos fijaría las tarifas de éstos y, además, formaría parte de la Junta Directiva donde se conocerían las eventuales apelaciones contra tales alzas de precios; por todo ello se propuso que se prohibiera al regulador general participar en los procesos de apelación.

El 24 de abril de 1996 se presentó en el Congreso el veto, se notificó a los diputados y se remitió a la Comisión de Reforma del Estado para que se decidiera el futuro de la ley. Por su parte, los diputados del PUSC, encabezados por Hernán Bravo, trataron de convencer a los diputados oficialistas para que aportasen sus votos para rechazar las modificaciones que el Poder Ejecutivo proponía, obligando a este a resellar la ley.

La presentación del veto volvió a molestar a los legisladores liberacionistas, quienes se opusieron al mismo al entender que la norma había sido ratificada tras una amplia y profunda discusión en el Congreso. Ante este conflicto, el Poder Ejecutivo retiró el veto el 5 de agosto (al inicio de sesiones extraordinarias) a cambio de un texto de consenso para que el proyecto de Garantías Económicas se votase en el plenario Legislativo. Además, ese mismo día, junto con la lectura del decreto de apertura de período de sesiones extraordinarias, también se aprobó, por unanimidad, una modificación a la agenda de primeros debates para colocar a la cabeza siete convenios internacionales.

#### **b.5) La Ley Orgánica del Banco Central.**

El proyecto de Ley Orgánica del Banco Central, que incluía además la apertura del monopolio estatal sobre las cuentas corrientes y la creación de la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), fue aprobada con dictamen afirmativo en la Comisión de Reformas Financieras el 29 de julio de 1995.

Tras una extensa sesión, los miembros de la citada comisión, los diputados socialcristianos Rodolfo Méndez Mata, Alexander Salazar y Mario Carazo, y los diputados liberacionistas Saúl Weisleder, Antonio Álvarez Desanti y Carmen Valverde dieron su respaldo al proyecto; aunque el diputado del partido Fuerza Democrática, Rodrigo Gutiérrez, se retiró momentos antes de culminar la reunión. Este proyecto se dictaminó pese a la oposición que manifestaba un sector liberacionista y pese a la amenaza de los sindicatos de los bancos estatales de ir a huelga si el plan continuaba.

Por el resultado de esta votación, el PUSC parece ser el que cedió, pues hasta pocos días antes de la misma habían manifestado su discrepancia con la propuesta presentada por el diputado Ottón Solís, apoyada por un sector de la fracción liberacionista, que se aprobó casi sin modificaciones. Según trascendió, este proyecto fue dictaminado favorablemente ante la necesidad de cumplir con el *Pacto* y debido a aparentes presiones de grupos empresariales (La Nación Digital, 30/7/95).

El trámite del proyecto de ley de reformas financieras había comenzado el 26 de octubre de 1992 y, casi tres años después de haber sido presentado en la Asamblea Legislativa, se aprobó el 5 de septiembre de 1995 en primer debate; a favor votaron 41 diputados, 22 del PLN y 19 del PUSC; 9 diputados lo hicieron en contra, los 4 de los partidos

minoritarios y 5 diputados liberacionistas del Grupo Maicero (el sexto diputado del Grupo Maicero, José Luis Velásquez, se retiró antes del plenario).

Hubo algunos factores decisivos en la votación, como el hecho de que los miembros del Grupo Maicero aceptaron retirar casi todas sus 30 mociones de reiteración y que el PUSC dio libertad de voto a sus diputados para aprobar o rechazar una propuesta para exonerar al Banco Popular de la obligación de encajar cuentas de ahorro. Esta última propuesta, que constituía uno de los compromisos que había adquirido el oficialismo con el diputado Gerardo Trejos de Fuerza Democrática con el fin de que este le diera su voto al paquete tributario, fue aprobado con 6 votos de diputados del PUSC, 3 de diputados de partidos minoritarios y 27 de diputados del PLN. (La Nación digital, 5/9/95).

El 16 de octubre de 1995, la Sala IV declaró inconstitucional parte del texto del proyecto de ley, objetando el hecho de que pretendiera obligar a las empresas acogidas al sistema de administración por intervención judicial a pagar intereses a sus acreedores. Un acuerdo entre el oficialismo y la oposición permitió que se les hicieran las correcciones necesarias al texto de la propuesta para enviarla de nuevo al plenario, por lo que nuevamente recibió la aprobación en primer debate el 23 de octubre de 1995, en medio de una fuerte pugna al interior del PLN, con 40 votos a favor y 8 en contra (de 8 legisladores del PLN).

El proyecto fue aprobado en segundo debate el 26 de octubre de 1995, fue sancionado por el Poder Ejecutivo el 9 de noviembre y la ley entró en vigor a partir del 27 de noviembre de 1995.

### **3.2.6. La continuidad de la agenda.**

El 10 de septiembre de 1995 se realizó una sesión cerrada en la finca La Lucha (San Cristóbal, Desamparados) entre el Gobierno y representantes del Partido Liberación Nacional para buscar el apoyo a la acción gubernamental, y de esa manera involucrar a las bases del partido en el proceso, y para tratar de limar asperezas entre el Gobierno y parte de la dirigencia del PLN. Un amplio sector de la Asamblea Plenaria del PLN aprobó un voto de respaldo para la acción gubernamental y la labor de sus bancadas.

Después del período de sesiones extraordinarias de agosto de 1995 la situación de los proyectos de consenso es la recogida en el Cuadro 3.31, estando aún pendiente la fusión y liquidación de algunas instituciones.

Después de haber sido enviados los proyectos pendientes de la agenda del 12 de junio, el Presidente Figueres trató de alcanzar un nuevo acuerdo con la oposición, anunciando sus intenciones el 19 de septiembre. Sin embargo, la propuesta del Presidente recibió un contundente rechazo por parte de los dirigentes y los diputados del PUSC, lo que significaba que en esta ocasión el consenso sería más difícil pues tendría que negociar con la bancada y los órganos de dirección del PUSC y no sólo con Calderón.

CUADRO 3.31  
SITUACIÓN DE LOS PROYECTOS DE CONSENSO

INICIATIVA	TRÁMITE
Justicia Tributaria	Aprobado
Ley de Pensiones del Magisterio Nacional	Aprobado
Ajuste Tributario (elevación del impuesto de ventas)	Aprobado
Ley de Inquilinato	Aprobado
Ley de Armas	Aprobado
Garantías Económicas	Se le dio primer debate, pero fue declarada inconstitucional por la Sala IV.
Transformación del Servicio Nacional de Electricidad (SNE)	En estudio en una Comisión Especial de Reformas del Estado.
Reforma de Aduanas	La iniciativa se encontraba en la agenda del plenario y contaba con dictamen afirmativo.
Primer proyecto de reformas financieras	Fue aprobado en primer debate y se encontraba en consulta en la Sala IV.
Presupuestos públicos	Se encontraba en la Comisión especial de presupuestos públicos.
Reformas de Seguridad Ciudadana	Los proyectos estaban en discusión en las comisiones de Gobierno y Administración, y Jurídicos.
Venta de FANAL	En análisis en la Comisión de Asuntos Económicos.

Fuente: Elaborado a partir de *La Nación Digital*, 23/9/95, [www.nacion.co.cr](http://www.nacion.co.cr).

Rodríguez, Bernal Aragón (jefe de la fracción del PUSC), Ovidio Pacheco (secretario general del PUSC) y algunos representantes de la tendencia del precandidato Luis Fishman, dieron un rotundo no a la pretensión del Presidente, dada la cercanía del período preelectoral; temían que el costo político del *Pacto* fuese muy elevado para el PUSC e incluso llegaron a firmar una declaración en la que rechazan la oferta del Presidente. Sin embargo, el ex presidente Calderón abogaba por un nuevo acuerdo con Figueres y llegó a expresar que la oposición estaba a favor de un nuevo acuerdo; lo que daba indicios de fragmentación en el PUSC

Ante esta situación, Calderón se apartó de la cuestión, dejando que cualquier negociación con la oposición se realizara en el seno de la Asamblea, aunque no descartó la posibilidad de participar en el diálogo con el Poder Ejecutivo (La Nación Digital, 21/7/95). Sin embargo, en el Congreso, los dos partidos mayoritarios ya habían definido sus prioridades en la agenda y no estaban interesados en incorporar nuevos temas fruto de otros pactos.

En realidad, la búsqueda del consenso desde entonces estuvo relacionada con el seguimiento del *Pacto* y la aprobación de las iniciativas pendientes (transformación del SNE, la reforma de aduanas, la reforma financiera...) de las que dependían las negociaciones con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Club de París y, posteriormente, con el Fondo Monetario Internacional.

Finalmente, el Ministro de Reforma del Estado, Mario Carvajal, presentó un último paquete de proyectos con los que se pretendía desarrollar los aspectos pendientes del *Pacto Figueres - Calderón*, añadiendo únicamente una propuesta de ley de correos.

### **3.2.7. El desgaste del Pacto.**

En la gestión pública de 1995 y parte de 1996 destacó la continuidad del proceso de reestructuración estatal iniciado en 1995, en el marco del *Pacto Figueres - Calderón*. Este proceso afectó al Banco Nacional de Costa Rica y al Banco Internacional de Costa Rica (BICSA); asimismo, el Instituto Nacional de Seguros y la Caja Costarricense del Seguro Social experimentaron cambios importantes. Algunas instituciones del sector social, tales como el Patronato Nacional de la Infancia y el Instituto Mixto de ayuda Social también vivieron procesos de reestructuración institucional; no obstante, los resultados obtenidos fueron bastante menores a los deseados por el Gobierno y a los propuestos en el *Pacto*.

Antes de iniciar la tercera legislatura en mayo de 1996, el Poder Ejecutivo, las fracciones mayoritarias y algunos diputados acordaron que a partir del 22 de enero se retomarían una serie de proyectos con carácter prioritario; entre éstos se propusieron el de Garantías Económicas, el de transformación del SNE en ente regulador de servicios públicos, el de creación de una canasta básica por ley, el de reforma de las pensiones de los diputados y del Poder Judicial, el de reforma electoral, el de reforma penal y el de deuda política (el PUCSC pretendía que este último se discutiera en las próximas sesiones extraordinarias de agosto).



En junio de 1996 el precandidato (virtual) del PUSC, Miguel Ángel Rodríguez, propuso una concertación nacional, sin llevar el nombre de pacto, en la que participaran los diferentes sectores del país (públicos y privados); Figueres aceptó la concertación como una forma de obtener un respiro que facilitara contener la ola de críticas al *Pacto* de 1995 y lograr una alianza que le permitiera avanzar en materia legislativa.

No fue extraordinario que la concertación se orientara a recomponer relaciones con las cámaras empresariales y el Partido Liberación Nacional; ya había antecedentes con el nombramiento de Francisco De Paula Gutiérrez como Ministro de Hacienda, el 13 de junio, interpretado como un intento de la Administración Figueres de nombrar a un hombre que despertara confianza en los empresarios.

Sin embargo, la concertación se presentó desde el inicio como maniobra de imagen, ya que lo notorio fue la ausencia de la mayoría de los sindicatos en los encuentros con los trabajadores, la ausencia del diputado independiente Rodrigo Gutiérrez en la cita con los jefes de fracción y el olvido total de los educadores, más notable por el hecho de que dos de los cuatro grandes temas que había delineado el Presidente tenían que ver nuevamente con el magisterio: el cambio en el sistema educativo y la reforma de pensiones.

Con todo ello, una gruesa agenda se estancaba ya que las bancadas del PLN y del PUSC que no lograron definir una agenda de consenso, en especial, tras los dos pulsos políticos que habían protagonizado en torno a la elección del contralor y el subcontralor y que, en ese momento, paraliza iniciativas como la de Garantías Económicas, la transformación del SNE, las reformas electorales y otras en materia de pensiones.

El PUSC sostenía que para llegar a un acuerdo con el PLN era requisito fundamental realizar la juramentación del Subcontralor designado, Jorge Corrales, dado que el oficialismo se negaba a confirmarlo en su cargo hasta que se ventilaran en el plenario los cuestionamientos incluidos en el informe que habían elaborado los congresistas del PLN que investigaron el caso del Banco Anglo (La Nación Digital, 21/06/96). Dicho informe recomendó que este funcionario, junto con otras 30 personas, fuera inhabilitado para ocupar cargos públicos, pues se considera que había actuado con supuesta negligencia cuando fungió como Presidente Ejecutivo del Banco Central. La posición asumida por los liberacionistas para objetar a Corrales se asemejaba, en mucho, a la que mantuvo el PUSC durante 36 días para oponerse a la designación de Rodolfo Silva como Contralor General de la República.

Uno de los temas más conflictivos que se debatió en el marco de la reestructuración estatal fue el de la transformación del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), objeto de un paquete de tres proyectos de ley.

El Poder Ejecutivo continuó teniendo problemas con la disciplina parlamentaria de la bancada del PLN durante 1996, sobre todo en la aprobación del proyecto de Garantías Económicas.

El problema de la deuda interna fue otro de los temas candentes de 1996, pues los niveles de endeudamiento alcanzado por el Estado ponían en peligro la estabilidad económica del país. A finales del año, el Gobierno planteó distintas maneras de atender el problema: recortar gastos en nuevos rubros como viajes y publicidad, reducir los certificados de abono tributario, mantener el impuesto de ventas en el 15%, aprobar el proyecto de Garantías Económicas, vender BICSA, BCR, RACSA, parte de la zona marítimo terrestre y el 40% del INS, entre otras propuestas (La Nación, 16/12/96).

Viendo que el desarrollo del completo del *Pacto* no parecía posible, tras las modificaciones del gabinete y ante la cercanía de nuevas elecciones, el Gobierno retomó algunos de los planteamientos de la agenda inicial, correspondientes con las promesas hechas en campaña; destacaron cuatro áreas prioritarias: las alianzas estratégicas en telecomunicaciones, un sistema nacional de pensiones, el desarrollo de la infraestructura y el programa EDU 2005.

El abandono de la agenda establecida indicaba que el *Pacto Figueres - Calderón* no logró convertirse en un acuerdo de largo plazo capaz de llevar adelante la transformación sustancial del aparato estatal. Para el PUSC, el trámite de Garantías Económicas fue lo único pendiente, los demás proyectos de ley se tramitaron y se ejecutaron; mientras que el PLN dejó el cierre de instituciones (compromiso también del propio Poder Ejecutivo), que no se llevó a cabo debido a la diferencia de criterios en la fracción oficialista.

El costo político acarreado por las disposiciones fiscales y el cierre de entidades públicas era compartido entre el oficialismo y la oposición; por ello, en el bando socialcristiano y en cierto sector del PLN no existió interés por impulsar la aprobación de los puntos pendientes del PAE, ni por establecer un segundo acuerdo para completar el proceso de reforma estatal, sobre todo dada la cercanía de las próximas elecciones.

CUADRO 3.32  
SITUACIÓN FINAL DEL PACTO

1. Ley de Justicia Tributaria	Ley publicada
2. Régimen de pensiones complementarias y reformas a la Ley del Mercado de Valores y Código de comercio	Ley publicada
3. Reforma a las pensiones del Magisterio Nacional	Ley publicada
4. Veto a ley de normalización y sostenibilidad de los regímenes de pensiones con cargo al presupuesto	Publicado
5. Ley que deroga el régimen de pensiones de los diputados y modifica el régimen del Poder Judicial	Aprobada
6. Ley General de Aduanas	Publicada
7. Transformación del SNE	Veto Ejecutivo retirado. Aprobado
8. Apertura del monopolio FANAL y supresión del monopolio de la destilación	En archivo en Asamblea Legislativa
9. Ley General de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos	Publicada
10. Reforma a la Ley Orgánica del Banco Central	Publicada
11. Reforma a la Ley Reguladora del Mercado de Valores	En discusión en Asamblea Legislativa
12. Ley de Creación del Ministerio de Comercio	Aprobada
13. Cierre del IFAM	Proyecto en discusión
14. Cierre del CONICIT	Sin conocer en Asamblea Legislativa
15. Transformación del SINART	Presentados 4 proyectos.
16. Transformación de la Oficina de Semillas	Dictamen negativo de proyecto
17. Privatización de LAICA	Dictamen negativo de proyecto
18. Privatización de ICAFE	Dictamen negativo de proyecto
19. Privatización de INFOCOOP	Sin conocer en Asamblea Legislativa
20. Privatización de DINADECO	Presentados 3 proyectos
21. Privatización de CORBANA	Dictamen negativo de proyecto
22. Privatización de OFIARROZ	Pasa a proceso de reestructuración
23. Privatización de Junta del Tabaco	Pasa a proceso de reestructuración
24. Ley de Garantías Económicas	En discusión en Asamblea Legislativa
25. Ley de Ajuste Tributario	Publicada
26. Calendario de desgravación	Vía decreto Ejecutivo
27. Poner al día el trámite de solicitudes de pensiones antes de julio de 1997.	En proceso.

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, transcurrido un tiempo, el PUSC empezó a criticar fuertemente el *Pacto* ya que sus representantes se quejaban de que el Gobierno no sólo no había cumplido con algunas de las condiciones acordadas sino que, además, malogró la oportunidad de hacer bien las cosas en beneficio del país, pues, a final de cuentas, trató de resolver los problemas por la vía de la aprobación de un nuevo paquete de impuestos (La Nación Digital, 25/11/96).

El *Pacto* tuvo una visión parcial del problema que había que resolver, que era el del déficit fiscal del Gobierno Central; aún así, se cuestionaba si la Reforma del Estado planteada desde el inicio por la Administración Figueres hubiera encontrado eco sin mediar el *Pacto*, pues el oficialismo carecía de mayoría absoluta en el plenario legislativo. No obstante, el *Pacto* fue igualmente criticado, ya que no obedeció a ningún criterio técnico o de planificación.

En diciembre de 1996 Figueres anunció que la agenda de Gobierno para 1997 se orientaría hacia propuestas destinadas a reducir la deuda interna, a partir del mantenimiento del impuesto de ventas en un 15% (debía retornar al 13 por ciento en abril de 1997) y la venta de activos estatales y de la zona marítimo - terrestre, así como la postergación de la reducción del arancel para bienes de consumo final del 20 al 18%.

Desde ese momento, las posiciones sobre dicho tema por parte del Gobierno, de la dirigencia del PLN, de la fracción legislativa del PLN y de los precandidatos socialdemócratas fueron tan dispares que no fue posible alcanzar una posición común en relación con la solución del problema. Por su parte, en el PUSC se apuntó a su favor su oposición a la reforma tributaria y a la venta de la zona marítimo-terrestre y de RACSA (Radiográfica Costarricense, S. A.).

Para el período de sesiones extraordinarias de 1997 (agosto), los diputados del PUSC esperaban que en la lista de proyectos de la agenda del Ejecutivo se incluyeran algunos pendientes del *Pacto*, como la reforma al sistema de pensiones del Magisterio Nacional, la modificación a la Ley de Aduanas, la aprobación de la Ley de Concesión de Obra Pública y los cambios a la Ley de Impuesto de Bienes Inmuebles. Sin embargo, el Ministro de la Presidencia, Marcos Vargas, anunció como prioridades discutir los proyectos para la atención de la deuda interna; a saber, el traslado de recursos de la cartera de inversiones de diferentes órganos y entidades al Gobierno Central y el plan para la sujeción al pago de impuesto de la renta a algunas instituciones del Estado.

En septiembre, cerca del período de campaña preelectoral, las bancadas de los dos partidos mayoritarios pactaron una agenda para sesiones ordinarias con 13 proyectos de ley, 4 informes de comisiones investigadoras y un presupuesto extraordinario para 1997 y el presupuesto del Gobierno para 1998.

Hacia noviembre de 1997, tanto el PUSC como el PLN se encontraban sin ánimo para cumplir el *Pacto*, por lo que la reforma estatal quedó frenada: el proyecto de Garantías

Económicas había sido aparcado y el cierre, la transformación y la venta de instituciones quedaban pendientes, sin mucha claridad de lo que se podían aprobar antes de que finalizara la Administración Figueres en abril de 1998.

CUADRO 3.33  
RESULTADOS DEL PACTO: PROYECTOS DE LEY SIN APROBAR

Garantías Económicas	El proyecto ocupó primeros lugares de la corriente legislativa, pero no fue aprobado.
Venta de FANAL y apertura del monopolio	No se había presentado el proyecto de ley ante la Asamblea Legislativa.
CIERRE DE INSTITUCIONES	
IFAM	El proyecto ya había sido dictaminado en la Comisión de Reforma del Estado, ocupaba el lugar 14 de primeros debates del orden del día del plenario.
CONICIT	El acuerdo de cierre incorporado en el Pacto se transformó en otra iniciativa que prevé el cambio y fortalecimiento de la institución. El texto se encontraba bajo análisis en la comisión de Reforma del Estado.
TRANSFORMACIÓN	
SINART	Existían varias iniciativas y proyectos, pero su discusión estaba en el lugar 272 de la corriente del Congreso.
Oficina de Semillas	Existía un proyecto que todavía no había recibido dictamen de comisión.
TRASPASO A SECTOR PRIVADO	
DINADECO	Existían dos proyectos dictaminados: uno que propugnaba su clausura y otro que abogaba por su reestructuración.
LAICA	Existían cuatro proyectos que se referían a esta entidad.
INFOCOOP y CORBANA	Existía un proyecto de ley que contemplaba modificaciones para estas dos entidades.
ICAFE	En la Asamblea Legislativa había tres proyectos distintos que referían a este instituto. El que más cerca de lectura estaba tenía el lugar 83.
OFIARROZ	Un proyecto que se refería a esta oficina ocupaba el puesto 322 de primeros debates.
Oficina de Defensa del Tabaco	Existían seis proyectos que se referían a esta junta.

Fuente: Extraído de *Periódico Al Día*, 9/11/97, p.5.

De la lista de compromisos del *Pacto Figueres - Calderón* estaban pendientes los cierres del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas (CONICIT), la transformación y la disolución (contemplada en dos proyectos diferentes) de la Dirección Nacional de Desarrollo Comunal (DINADECO); en el capítulo de ventas, aún no se había presentado el proyecto para privatizar la Fábrica Nacional de Licores (FANAL); y de la lista de siete instituciones que debían ser privatizadas, ninguna se había concretado aún y las propuestas o no habían llegado al Congreso o bien hacían cola para ser discutidas.

En esta Administración tampoco se aprobó la reforma constitucional sobre Garantías Económicas, que tanto tiempo demandó a los diputados, y de las fusiones ministeriales sólo se ejecutaron la de Gobernación y Seguridad Pública, así como la de Economía y Ciencia y Tecnología, aunque faltaba aprobar la ley. Además, ya estaba lista la fusión de CENPRO, Zonas Francas y el Consejo Nacional de Inversiones. Las dos instituciones que se transformarían, el Sistema Nacional de Radio y Televisión (SINART) y la Oficina de Semillas tampoco lo había hecho; y el SINART, el CONICIT, la Oficina de Semillas, la Junta de Defensa del Tabaco, la Oficina del Arroz, el IFAM, el INFOCOOP y el ICAFE, ya habían solicitado presupuesto para sus gastos en 1998 (Al Día, 9/11/97: 4).

Los diputados, los precandidatos y el Gobierno reconocieron que poco se había logrado avanzar en materia de Reforma de Estado y mucho iba a quedar para la próxima Administración.

Sin embargo, el *Pacto* no logró superar la baja credibilidad del sistema político entre la ciudadanía, e incluso, causó mayor distanciamiento entre el PLN y el Gobierno y menor enfrentamiento entre el Gobierno y el PUSC. No obstante, apaciguó las inquietudes empresariales y provocó un acercamiento entre el Gobierno y los empresarios.

## CONCLUSIONES:

A lo largo de esta investigación creemos haber demostrado que las relaciones de consenso que se dan en Costa Rica entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo se ven favorecidas por los principales rasgos institucionales del sistema político costarricense; lo cual se ha constatado para el caso de la Administración Figueres. Vamos a tratar a continuación de sintetizar los principales resultados que nos llevan a esta conclusión.

1. El reparto de las atribuciones constitucionales del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo hacen que los presidentes en Costa Rica estén catalogados como constitucionalmente débiles, en términos de la capacidad que poseen para determinar la agenda legislativa; lo cual les lleva a buscar consensos con el Legislativo para sacar adelante su propia agenda.
2. La creación de las Comisiones con Potestad Legislativa Plena pueden estar causando que el plenario se esté convirtiendo en un órgano casi exclusivo para la tramitación de las iniciativas del Ejecutivo, quedando el trámite de las iniciativas del Legislativo concentrado en las Comisiones con Potestad Legislativa Plena, ya que éstas no pueden tramitar iniciativas del Ejecutivo.
3. Para las Administraciones Calderón y Figueres un alto porcentaje de las iniciativas provinieron del propio Legislativo; es más, se percibe un fuerte aumento de la producción legislativa, lo cual podría ser un signo de que la Asamblea es un órgano que funciona. Aunque también dice mucho sobre la fragmentación de los partidos y la disciplina de voto del partido en el gobierno, cuyos diputados antes de votar las iniciativas ejecutivas aprueban primero la legislativas.
4. Atendiendo sólo a las atribuciones constitucionales, parecería que el Ejecutivo en Costa Rica no reúne todas aquellas potestades necesarias para desarrollar la gestión de gobierno, dado el escaso nivel de control sobre la acción legislativa; sin embargo, cuando se consideran otros aspectos institucionales esta visión es diferente.
5. En Costa Rica la injerencia directa o indirecta del Gobierno para establecer la agenda del Congreso es evidente, además de que encuentra fundamento normativo expreso. Incluso, durante los períodos de sesiones ordinarias, que sumados son seis meses, que es en el único en que tienen iniciativa legislativa los diputados, en la praxis éstos

se reducen a tres, pues el segundo período –entre el primero de septiembre y el treinta de noviembre– se dedica casi exclusivamente al trámite y discusión de la Ley de Presupuesto, que es una ley de iniciativa del Poder Ejecutivo. Durante los períodos de sesiones extraordinarias sólo se pueden conocer aquellos asuntos que incorpore el Poder Ejecutivo en el respectivo decreto de convocatoria, con lo cual se evidencia que la Asamblea fundamentalmente discute y aprueba proyectos de ley de iniciativa gubernamental. Es raro que la Asamblea apruebe en sesiones extraordinarias un proyecto de ley que haya surgido de una iniciativa parlamentaria. En este sentido, la Asamblea Legislativa, por lo general, sólo aprueba los proyectos de ley que interesan al Poder Ejecutivo, por lo que muchos autores concluyen que la Asamblea se ha convertido en un apéndice de éste. Esto puede apreciarse cuando existe una alta disciplina parlamentaria y los diputados del partido de Gobierno, salvo en calificadas excepciones, votan las iniciativas del Ejecutivo, aunque no estén totalmente de acuerdo con ellas.

6. Cada vez se vuelve más normal la aprobación de paquetes de proyectos después de un período de parálisis; en este sentido, la resistencia del Legislativo ante los programas de austeridad con elevados costes sociales, que afectan la popularidad de los partidos y su dinámica clientelar, estarían en la raíz de algunos de los enfrentamientos entre el Presidente y el Asamblea provocando parálisis. El Pacto Figueres - Calderón nació tras un período de parálisis, como producto de la necesidad del Gobierno de aprobar una serie de iniciativas tendientes a equilibrar las finanzas públicas y el interés del PUSC y del Poder Ejecutivo en impulsar legislación para la Reforma del Estado.
7. En un primer momento, la Asamblea no participó en la toma de decisiones en torno a dichas cuestiones, que quedaron en manos de una comisión extraparlamentaria, encabezada por el Presidente Figueres y el ex presidente Calderón. Sin embargo, lo lógico hubiese sido que la negociación que produjese en el seno de la Asamblea, por parte de los representantes de las diferentes fracciones parlamentarias; ello vuelve a poner de manifiesto la prepotencia de los presidentes. No obstante, posteriormente, la Asamblea recuperó el protagonismo a la hora de convertir el Pacto en leyes.
8. La actitud de independencia que adopta el Legislativo una vez alcanzado el Pacto no implica la existencia de un conflicto con el Ejecutivo, sino más bien todo lo contrario,



disposición para cooperar con aquél, pero haciendo valer la condición institucional de la Asamblea, aunque el Ejecutivo no lo perciba así. Si el Legislativo se hubiera limitado a devolver en forma de leyes los mismos proyectos que le había presentado el Ejecutivo, no ejerciendo iniciativa ni enmienda importante, entonces se hubiese evidenciado una gran debilidad del Congreso. Obviamente, las iniciativas del Ejecutivo siempre serán un componente importante de la agenda parlamentaria, pero el Congreso de una democracia fuerte debe tener su propia agenda, y no moverse exclusivamente en función de la agenda presidencial; después de todo el Legislativo y el Ejecutivo tienen sus propias e interrelacionadas, pero distintas, funciones constitucionales.

9. Por otro lado, la actitud de prepotencia de los presidentes costarricenses, acostumbrados a tener tal grado de poderes partidistas sobre la mayoría de los diputados, se hace evidente cuando éstos carecen de una mayoría disciplinada en la Asamblea, surgiendo así conflictos de competencias. Los casos de los nombramientos del Directorio Legislativo, de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Contralor General de la República y del Defensor de los Habitantes de la República son ejemplos de estos conflictos de competencias, que también fueron muy evidentes durante la Administración Figueres. Tradicionalmente, en función de sus poderes partidistas, los Presidentes han decidido dichos nombramientos, los cuales corresponden al Legislativo, limitándose éste último poder a aprobar la decisión presidencial; cuando esto no ocurre es cuando surge el conflicto.
10. La disciplina partidaria en el seno de la Asamblea cada vez aparece más cuestionada ante el surgimiento de diversos liderazgos, muchos de ellos extraparlamentarios (Presidente, ex presidentes, precandidatos, empresarios...) que por un lado hacen más difícil el control de la fracción del partido de gobierno por parte del Presidente, pero que la mismo tiempo permiten acuerdos con una oposición igualmente fragmentada. En caso de la Administración Figueres, parte de los proyectos aprobados en la Asamblea como desarrollo del Pacto, lo hicieron con el voto a favor de diputados de los dos partidos mayoritarios además de con la abstención o el voto en contra de otros diputados de esos mismos partidos, por lo que las mayorías parlamentarias conseguidas fueron variables de unos proyectos a otros.

11. El grado de poder del líder de cada partido (Presidente, líder de la oposición...) viene en gran medida determinado por el sistema de conformación de las listas para las elecciones a diputados, que a su vez están directamente relacionadas con las elecciones internas dentro de cada partido para decidir su candidato a la Presidencia de la República. Por tanto, el proceso electoral, en su conjunto, constituye el momento decisivo para la consolidación de los liderazgos. Estos liderazgos se ven modificados a medida que se acerca el nuevo proceso electoral y los diputados de cada partido adoptan posiciones en torno a los nuevos precandidatos, por lo que las nuevas corrientes no tienen por qué coincidir con las iniciales durante una misma Administración. Durante la Administración Figueres, la fracción del PLN se encontraba dividida al menos en cuatro corrientes (figueristas, corralistas, castillistas y aristas), mientras que la del PUSC lo estaba en al menos dos (calderonistas y rodriguistas), a medida que se fueron acercando las elecciones dichas corrientes sufrieron un reacomodo.
12. Durante la Administración Figueres, el Presidente tuvo dificultades para lograr el comportamiento disciplinado de los legisladores de su partido; por ejemplo, la falta de participación de los diputados de los dos partidos mayoritarios en el Pacto, se puso de manifiesto en los problemas surgidos para aprobar los diferentes proyectos de ley en la Asamblea, sobre todo por la crítica que muchos legisladores del PLN hicieron al Pacto Figueres – Calderón.
13. - El partido que gana las elecciones presidenciales cuenta con recursos a su disposición para fortalecer una coalición de apoyo, desde la distribución de cargos hasta los mecanismos de presión económica que el manejo de recursos estatales pone a su disposición; es decir, la ingerencia del Ejecutivo no solo se hace evidente en los datos estadísticos de leyes (ya que de por sí este dato no es suficiente) sino también en el intercambio de favores políticos con los partidos de la oposición, como las ayudas y partidas específicas. Durante la Administración Figueres, la aprobación de la Ley de Ajuste Tributario se consiguió por medio del apoyo de diputados de partidos minoritarios a los que se concedieron partidas específicas y ayudas para las comunidades a las que representaban.
14. El líder decisivo del partido de gobierno es el Presidente, aunque institucionalmente no le corresponda el liderazgo del mismo; por su parte el líder de la oposición suele

ser el candidato que no alcanzó la presidencia, aunque este caso el liderazgo suele ser compartido con el líder institucional del partido (Presidente del partido); sin embargo, en algunos casos, el grado de influencia de los ex presidentes en los partidos y en las fracciones parlamentarias, hace que dichos liderazgos no sean tan claros. En el caso de la Administración Figueres, el Pacto es un claro exponente de los liderazgos compartidos en los partidos mayoritarios; Calderón se arrogó el liderazgo del PUSC, pasando por alto los organismos institucionales del partido, atribuyéndose la representación en el Pacto (el Comité Ejecutivo del PUSC no fue tomado en cuenta en este proceso de negociación y el Directorio Político, único órgano partidario al que pertenece oficialmente el ex presidente, no fue informado de sus actos, aunque sí se dio cabida a Rodríguez, después de los primeros contactos); Figueres hizo lo propio con el PLN, excluyendo de la negociación al jefe de la fracción parlamentaria de su partido y al Presidente del mismo, y llegó a olvidar que no podía firmar un documento a nombre del Partido Liberación Nacional, ya que esto viola las disposiciones constitucionales y legales que le impiden la participación partidista.

15. La ejecución de la agenda del Ejecutivo depende de la estrategia que adopten los partidos políticos: ¿qué costes y qué beneficios electorales podría esperar un partido que apoyara la agenda de gobierno? En un sistema bipartidista se podría pensar, a priori, que ninguno de los dos grandes partidos estaría dispuesto a asumir una política impopular de reformas, por temor a los costes electorales que le pudiera suponer. Esto ocurrió en el caso del PLN durante la Administración Calderón, pero no durante la primera parte de la Administración Figueres, en que ambos partidos cooperaron en una agenda común; sin embargo, se aprecia que a medida que se acercaba el período electoral, los diputados del PLN y del PUSC encontraron menos alicientes para la cooperación.
16. Cabría pensar que la alta institucionalización de los partidos políticos dificultaría la adopción de la Reforma del Estado dado el componente ideológico de los mismos; en buena lógica, el PLN, artífice del anterior modelo de Estado, se mostró muy reticente a asumir como propias propuestas de reforma que significaban el final de dicho modelo, ya que los votantes esperaban de ellos que resolvieran los problemas surgidos en su funcionamiento y no que lo desmantelasen para poner en marcha otro modelo de resultados inciertos; de hecho esta fue la actitud que mantuvo el PLN, desde la oposición bajo la Administración Calderón. Sin embargo, durante la

Administración Figueres se produjo un cambio de actitud, en parte del partido y de la fracción parlamentaria, liderado por el Presidente, ante la necesidad de afrontar una serie de reformas económicas. En este contexto fue en el que se produjo el Pacto Figueres – Calderón, por medio del cual el PUSC consiguió introducir en la agenda del Ejecutivo la mayor parte de los proyectos que no fue capaz de sacar adelante durante la Administración Calderón por el bloqueo del PLN; suele afirmarse que tras el Pacto fue el PUSC el que gobernó desde la oposición.

17. Ante la falta de autoridad del Presidente para disciplinar el comportamiento de los diputados de su partido, durante la segunda mitad de la Administración Figueres fueron surgiendo coaliciones de resistencia a las políticas gubernamentales de reforma económica. Los diputados del PLN no dieron un apoyo incondicional al Gobierno, no tanto por oponerse a la negociación con la oposición, sino más bien por motivos ideológicos, ya que muchas de las medidas que se debían aprobar chocaban frontalmente con el programa ideológico del partido; de hecho, muchas leyes que se aprobaron por consenso entre el PLN y el resto de los partidos estuvieron relacionadas con proyectos apegados a las circunscripciones que representaban.
18. La coincidencia de las elecciones presidenciales con las legislativas, habitualmente, hace que los presidentes tengan más posibilidades de obtener mayoría parlamentaria, ya que los electores tienden a votar en las legislativas al mismo partido que en las presidenciales, por lo que el voto presidencial arrastra el voto a los diputados. Esto es una realidad en el comportamiento electoral de los costarricenses, lo cual se vio reforzado por la reforma electoral de 1985 en que se consolidó el bipartidismo. No obstante, se aprecia una tendencia creciente a votar a partidos minoritarios en las legislativas a pesar de votar en las presidenciales a alguno de los candidatos de los partidos mayoritarios, lo que vendría a explicar el hecho de que en Costa Rica exista lo que se ha llamado bipartidismo imperfecto. Dicho sistema se caracteriza porque ninguno de los dos partidos mayoritarios obtiene mayoría absoluta en la Asamblea, dependiendo por tanto del apoyo de los partidos minoritarios o de pactos entre ellos para sacar adelante la agenda del Ejecutivo; de hecho, la existencia de estas dos opciones en la conformación de mayorías parlamentarias es la que estimula las relaciones de consenso entre Ejecutivo y el Legislativo. En el caso de la Administración Figueres, las mayorías parlamentarias se alcanzaron, a veces, con los

votos del PLN y los partidos minoritarios y, a veces, con los votos del PLN y del PUSC.

19. La imposibilidad de reelección mediata e inmediata para el Presidente hace que este pierda parte de su liderazgo dentro del partido y de la fracción parlamentaria en los últimos años de su administración, lo que contribuye a la fragmentación del partido de gobierno. Por su parte, la imposibilidad de reelección inmediata de los diputados hace que muchos de éstos cambien sus lealtades en los últimos años de cada administración, ya que adoptan posiciones que les puedan ser más favorables de cara a ocupar puestos en el seno del nuevo Gobierno o a lo interno del partido de oposición. En el caso de la Administración Figueres, una gran parte de los diputados del PUSC pierden interés en el desarrollo del Pacto y adoptan posiciones más cercanas al futuro Presidente Rodríguez, el cual no desea apoyar la gestión de Figueres, alejándose de las tesis del ex presidente Calderón, artífice del Pacto; y en el PLN, la confirmación de Corrales como el precandidato con más posibilidades divide a la fracción parlamentaria del PLN en dos, los figueristas y los corralistas.
20. La elección de los diputados por medio del sistema de lista cerrada y bloqueada, unida a la centralización de la conformación de dichas listas, permite el reparto de las curules de cada partido atendiendo al equilibrio de las corrientes internas, pero garantizando que el mayor número de candidatos a diputados sean próximos al candidato presidencial. Este es precisamente uno de los elementos que aporta estabilidad a las relaciones Ejecutivo - Legislativo, a pesar de generar fragmentación de la fracción, ya que si las nominaciones a diputados fuesen por medio de procedimientos más participativos o las elecciones fuesen con listas abiertas, los diputados electos podrían ser mayoritariamente de corrientes diferentes a las del Presidente electo, generando así una inestabilidad mayor.

En resumen, Costa Rica posee un sistema político caracterizado por conciliar posiciones, es decir, presenta relaciones Ejecutivo – Legislativo de consenso que permiten el desarrollo de la agenda y garantizan el buen gobierno, como ocurrió durante la Administración Figueres.

**BIBLIOGRAFÍA:**

Agüero, R. (1995): *El proceso de formación de la ley en Costa Rica*, Programa para el Desarrollo Legislativo, San José.

Alcántara, M. (1994): "De la gobernabilidad" en *América Latina Hoy*, Segunda Época, n.8, junio de 1994, Madrid.

Alcántara, M. (1994): *Gobernabilidad, crisis y cambio*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

Alcántara, M. (1995): "De la reforma y la consolidación del sistema político en el equilibrio entre democracia y mercado en América Latina", en Alcántara, M. y Crespo, I. (1995): *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, p 29 -45.

Alcántara, M. (1995): "Partidos Políticos y Gobernabilidad", en *Revista Espacios*, n.3, Programa FLACSO- Costa Rica, San José, p. 4- 16.

Alcántara, M. y Crespo, I. (1995): *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca.

Alcántara, M. (2000): "Gobernabilidad" en *Diccionario Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Vol. II, San José, p. 662 -668.

Arbós, X. y Giner, S. (1993): *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Siglo Veintiuno de España Editores, S.A., Madrid.

Asamblea Legislativa de Costa Rica (1994): *Revista Parlamentaria Hacia las reformas electorales en Costa Rica*, Vol. 2, nº 2, San José.

Asamblea Legislativa de Costa Rica (1995): *Revista Parlamentaria Perspectivas de las formas de gobierno*, Vol. 3, nº 1, San José.

Asamblea Legislativa de Costa Rica (1995): *Revista Parlamentaria La Reforma del Estado en Costa Rica*, Vol. 3, nº , San José.

Asamblea Legislativa de Costa Rica (1996): *Revista Parlamentaria Organizaciones No gubernamentales y Estado*, Vol. 4, nº 2, San José.

Asamblea Legislativa de Costa Rica (1997): *Revista Parlamentaria Educación Cívica y formación de valores del ciudadano costarricense*, Vol. 4, nº 2, San José.

Asamblea Legislativa de Costa Rica (1998): *Revista Parlamentaria Concesión de Obra Pública*, Vol. 6, nº 2, San José.

Bendel, P. (1998): "Sistemas de partidos en América Latina: criterios, tipologías, explicaciones", en Nohlen, D. y Fernández, M. (edits) (1998): *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, p. 197 – 211.

Bethell, L. (ed.)(1997): "La democracia en América Latina desde 1930", en *Historia de América Latina*, Vol. 4, Crítica, Barcelona.

Cardenal, A.S. y Martí I Puig, S. (compiladores) (1998): *América Central, las democracias inciertas*, TECNOS y Servei de Publicacions de la Universitat Autònoma de Barcelona, Madrid.

Cardenal, A.S. (1998): "Rendimientos institucionales: Clasificando y evaluando las relaciones Ejecutivo – Legislativo en Centroamérica" en Cardenal, A.S. y Martí I Puig, S. (compiladores) (1998): *América Central, las democracias inciertas*, TECNOS y Servei de Publicacions de la Universitat Autònoma de Barcelona, Madrid, p. 195 – 241.

Castro, M. y González, A.L. (1995): *Partidos Políticos, Tribunal Supremo de Elecciones y Registro Civil*, San José.

Clague, Ch. (ed.) (1997): *Institutions and Economic Development*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London.

Close, d. (de.) (1995): *Legislatures and the New Democracies in Latin America*, Lynne Rienner Publishers, London (Boulder, Colorado).

Colegio de Periodistas de Costa Rica (1998): *Revista de la Comunicación Sinergia*, Año 4, nº8, Colegio de Periodistas de Costa Rica, San José.

Colegio de Periodistas de Costa Rica (1998): "Suplemento Especial de Historia Electoral del s.XX - 100 años de elecciones" en *Revista de la Comunicación Sinergia*, Año 4, nº 8, Colegio de Periodistas de Costa Rica, San José.

Coppedge, M. (1994): "Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina" en *Revista Síntesis "Consolidación democrática, gobernabilidad y transformación socioeconómica en América Latina"*, número 22, Julio – Diciembre, Madrid, p. 61 - 88.

Córdova, R. (1996): "Las relaciones Ejecutivo - Legislativo y la institucionalización de la democracia en Centroamérica" en *Documentos de trabajo, Serie Análisis de la Realidad Nacional 96-3*, San Salvador.

Dahl, R. (1997): *La Poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, Madrid.

Dahl, R. (1999): *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Taurus (Grupo Santillana de Ediciones, S. A.), Madrid.

De Riz, L.. (1995): "El presidencialismo en cuestión: reflexión crítica sobre la opción parlamentaria" en Perelli, C., Picado, S. y Zovatto, D. (comp.)(1995): *Partidos y clase política en América Latina en los 90*, I.I.D.H y –CAPEL, San José, p. 349 – 363.

Deheza, G. (1998): "Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur", en Nohlen, D. y Fernández, M. (edits) (1998): *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, p. 151 - 169.

Delgado, J. (1995): "Presidencialismo y Democracia: sentido y realidad actual", en *Revista Parlamentaria Perspectivas de las formas de gobierno*, Vol. 3, nº 1, Asamblea Legislativa de Costa Rica, San José, p.103-114.

Duverger, M. (1992): "Influencias de los sistemas electorales en la vida política" en Battle, A. (ed.)(1992): *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Editorial Ariel, S.A, Barcelona, p. 37 - 76.

Espinal, R. (1995): "Democracia, gobierno y Partidos Políticos en América Latina", en Perelli, C., Picado, S. y Zovatto, D. (comp.)(1995): *Partidos y clase política en América Latina en los 90*, I.I.D.H y -CAPEL, San José, p. 267 - 281.

Fernández, M. (1998): Transición versus democratización: visiones alternativas sobre el cambio político, en Nohlen, D. y Fernández, M. (edits) (1998): *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, p. 27 - 39.

Fernández, M. (2000): "Oposición" en *Diccionario Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Vol. II, San José, p. 939 -943.

Ferreira, D. (2000): "Alianzas electorales" en *Diccionario Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Vol. I, San José, p. 23 - 29.

Godoy, O, (de.) (1990): *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*, Edición Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.

Guzmán J. (1998): "De novedades y desencanto" en *Revista de la Comunicación Sinergia*, Año 4, nº 8, Colegio de Periodistas de Costa Rica, San José, p. 127 - 130.

Haggard, S. (1997): "Democratic Institutions, Economic Policy, and Development", in Clague, Ch. (ed.) (1997): *Institutions and Economic Development*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London.

Hernández, Rubén (1999): "El significado actual del principio de división de poderes en Costa Rica" en Gutiérrez, C. J. Et al (1999): *Temas claves de la Constitución Política*, Investigaciones Jurídicas, S.A., San José.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (1998): *Elecciones y democracia en América Latina, 1992-1996: urnas y desencanto político*, IIDH, San José.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2000): *Diccionario Electoral*, IIDH, Vol. I y II, San José.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2000): *Sistemas de elecciones y su relación con la gobernabilidad en América Central y República Dominicana*, IIDH, Serie "Parlamentos y Gobernabilidad", San José.

Jiménez, R. (edit.) (1998): *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica*, Academia de Centroamérica, San José.

Jones, M.P. (1995): *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, University of Notre Dame Press, Notre Dame.

Krennerich, M. y Lauga, M. (1998): "Diseño versus política. Observaciones sobre el debate internacional y las reformas de los sistemas electorales", en Nohlen, D. y Fernández, M. (edits) (1998): *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, p. 69 - 82.



Krsticevic, V. (1992): "Presidencialismo en América Latina" en Nino, C.S., Gargarella, R. y otros (1992): *El presidencialismo puesto a prueba*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, p. 127 – 155.

La Nación Digital: [www.nacion.co.cr](http://www.nacion.co.cr)

Lasagna, M. y Cardenal, A. S. (1999): "Desarrollo y reforma política en América Latina: la agenda pendiente", en *Congreso "Análisis de diez años de Desarrollo Humano"*, Universidad del País Vasco, Bilbao, mimeo.

Lehoucq, F. (1996): "El presidencialismo, las leyes electorales y la estabilidad democrática en Costa Rica", en *Revista Parlamentaria*, Vol. 4, nº 3, Asamblea Legislativa de Costa Rica, San José.

Lehoucq, F. (1998): *Instituciones democráticas y conflictos políticos en Costa Rica*, EUNA, Heredia - Costa Rica.

Lijphart, A. (1987): *Las democracias contemporáneas. Un estudio comparativo*, Editorial Ariel, S.A., Barcelona.

Lijphart, A. (1990): "Presidencialismo y democracia de mayoría", en Godoy, O, (de.) (1990): *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*, Edición Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.

Lijphart, A. (1995): *Sistema de electorales y sistemas de partidos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

Lijphart, A. (1997): "Presidencialismo y democracia mayoritaria: Observaciones teóricas", en Linz, J. y Valenzuela, A. (comps.) (1997): *Las crisis del presidencialismo*, Vol.1. Perspectivas comparativas, Alianza Editorial, Madrid, p. 147 - 166.

Linz, J. (1997): "Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?", en Linz, J. y Valenzuela, A. (comps.) (1997): *Las crisis del presidencialismo*, Vol.1. Perspectivas comparativas, Alianza Editorial, Madrid, p. 25 – 143.

Linz, J. (1987): *La quiebra de la democracia*, Alianza Editorial, Madrid

Linz, J. and Stepan, A. (1996): *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London.

Linz, J. y Valenzuela, A. (comps.) (1997): *Las crisis del presidencialismo*, Vol.1. Perspectivas comparativas, Alianza Editorial, Madrid.

Lipset, S.M. y Rokkan, S (1992): "Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales" en Battle, A. (ed.)(1992): *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Editorial Ariel, S.A, Barcelona, p.231 - 273.

Mainwaring, S. (1990): "Presidentialism in Latin America", in *Latin American Research Review*, Vol.25, nº1.

Mainwaring, S. and Scully, T. (orgs.) (1995): *Building Democratic Institutions*, Stanford University Press, Stanford.

Mainwaring, S. y Scully, T. (orgs.) (1997): *La construcción de los partidos políticos en América Latina*, Ediciones CIEPLAN, Santiago de Chile.

Mainwaring, S. y Scully, T. (1997): "La institucionalización de los sistemas de partido en América Latina", en *América Latina Hoy*, n.16, agosto, Salamanca, p.91 –108.

Mainwaring, S. and Shugart, M. (eds) (1997): *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge.

Mainwaring, S. and Shugart, M. (1997): "Conclusion: Presidential and the Party System" in Mainwaring, S. Y Shugart, M. (eds) (1997): *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, p. 12 - 54.

Mesalles, L. (1998): "Condiciones macroeconómicas de la economía costarricense" en Jiménez, R. (edit.) (1998): *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica*, Academia de Centroamérica, San José.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica: *Costa Rica: Panorama Nacional 1995: Balance anual social, económico y ambiental*, MIDEPLAN, San José, 1996.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica: *Costa Rica: Panorama Nacional 1996: Balance anual social, económico y ambiental*, MIDEPLAN, San José, 1997.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica: *Costa Rica: Panorama Nacional 1997: Balance anual social, económico y ambiental*, MIDEPLAN, San José, 1998.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (1998): *Gobernando en tiempos de cambio. La Administración Figueres Olsen*, MIDEPLAN, San José.

Monsalve, S. y Sottoli (1998): "Ingeniería constitucional versus institucionalismo histórico – empírico: enfoques sobre la génesis y la reforma de las instituciones políticas", en Nohlen, D. y Fernández, M. (edits) (1998): *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, p. 41 – 55.

Mustapic, A.M. (s.f): *Oficialistas y diputados: las relaciones Ejecutivo - Legislativo en la Argentina*, CONICET /Universidad Di Tella, s.l.

Nino, C.S., Gargarella, R. y otros (1992): *El presidencialismo puesto a prueba*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

Nohlen, D. (1987): *La reforma electoral en América Latina: seis contribuciones al debate*, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL - IIDH), San José.

Nohlen, D. (comp.) (1995): *Democracia y neocrítica en América Latina. En defensa de la transición*, Iberoamericana, Madrid.

Nohlen, D. (1997): *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México D.F (1ª edición 1994).

Nohlen, D. (1998): "Presidencialismo versus parlamentarismo", en Nohlen, D. y Fernández, M. (edits) (1998): *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, p. 15 – 25.

- Nohlen, D. (1998): "Presidencialismo, sistemas electorales y sistemas de partidos en América Latina", en Nohlen, D. y Fernández, M. (eds) (1998): *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, p. 173 – 195.
- Nohlen, D. (1998): "Sistemas de gobierno: perspectivas conceptuales y comparativas", en Nohlen, D. y Fernández, M. (eds) (1998): *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, p. 85 – 109.
- Nohlen, D. y Fernández, M. (1998): "El presidencialismo latinoamericano: evolución y perspectivas", en Nohlen, D. y Fernández, M. (eds) (1998): *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, p. 111 – 125.
- Nohlen, D. y Fernández, M. (eds) (1998): *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- Nohlen, D. y Thibaut, B. (1995): "Investigación sobre la transición en América Latina: enfoques, conceptos, tesis" en Nohlen, D. (comp.) (1995): *Democracia y neocrítica en América Latina. En defensa de la transición*, Iberoamericana, Madrid, p. 28 – 58.
- Núñez, E. (2000): "Introducción" en IIDH (2000): *Sistemas de elecciones y su relación con la gobernabilidad en América Central y República Dominicana*, IIDH, Serie "Parlamentos y Gobernabilidad", San José.
- O'Donnell, G. (1992): "La democracia delegativa", en *Cuadernos de CLAEH*, n.61, Montevideo.
- Panebianco, A. (1990): *Modelos de partidos*, Alianza Editorial; Madrid, (edición italiana de 1982 por Società Editrice Il Mulino, Bologna)
- Paramio, L. (1993): "Consolidación democrática, desafección política y neoliberalismo", *manuscrito*, Instituto de Estudios avanzados, Madrid.
- Perelli, C., Picado, S. y Zovatto, D. (comp.) (1995): *Partidos y clase política en América Latina en los 90*, I.I.D.H y –CAPEL, San José.
- Piza Rocafort, R. (1998): "Estado, Gobernabilidad y Justicia" en Jiménez, R. (edit.) (1998): *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica*, Academia de Centroamérica, San José.
- Proyecto Estado de la Nación (1995): *Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible*, Informe 1, Proyecto Estado de la Nación, San José.
- Proyecto Estado de la Nación (1996): *Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible*, Informe 2, Proyecto Estado de la Nación, San José.
- Proyecto Estado de la Nación (1997): *Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible*, Informe 3, Proyecto Estado de la Nación, San José.
- Proyecto Estado de la Nación (1998): *Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible*, Informe 4, Proyecto Estado de la Nación, San José.

Proyecto Estado de la Nación (1999): *Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible*, Informe 5, Proyecto Estado de la Nación, San José.

Quesada, J.R. y otros (1999): *Costa Rica Contemporánea. Raíces del Estado de la Nación*, Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José.

Ramírez, M. (1998): *Manual de procedimientos legislativos*, Investigaciones Jurídicas S.A., San José.

Ramírez, O. y González, J. G. (1995): "Análisis cuantitativo de las leyes aprobadas en la legislatura 94/95) en *Revista Parlamentaria*, nº 2, Vol. 3, Asamblea Legislativa de Costa Rica, San José, p.325-355.

Ramírez, O. (1996): "Análisis cuantitativo de la nueva legislación 95/96", en *Revista Parlamentaria*, nº 2. Vol. 4, Asamblea Legislativa de Costa Rica, San José, p.714-737.

Ramírez, O. (1997): "Perfil de las nuevas leyes aprobadas en la legislatura 96/97" en *Revista Parlamentaria*, nº 2. Vol. 4, Asamblea Legislativa de Costa Rica, San José, p.317-342.

Ramírez, O. (1998): "Características básicas de las leyes aprobadas en la legislatura 97/98" en *Revista Parlamentaria*, nº 2. Vol. 6, Asamblea Legislativa de Costa Rica, San José, p.321-349.

Rial, J. y Zovatto, D. (1998): "La política, los partidos y las elecciones en América Latina" en Instituto Interamericano de Derechos Humanos (1998): *Elecciones y democracia en América Latina, 1992-1996: urnas y desencanto político*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, p. XIII-XLIX.

Rial, J. (2000): "Coalición de partidos" en *Diccionario Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Vol. I, San José, p. 191 -203.

Rial, J. (2000): "Leyes sociológicas de Maurice Duverger" en *Diccionario Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Vol. II, San José, p. 788 -798.

Rial, J. (2000): "Leyes tendenciales de Sartori" en *Diccionario Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Vol. II, San José, p. 799 -810.

Riker, W. (1992): "Teoría de juegos y de las coaliciones políticas" en Battle, A. (ed.)(1992): *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Editorial Ariel, S.A., Barcelona, p.151- 169.

Rodríguez, M. V. (1992): "Sistemas institucionales y dinámica política" en Nino, C.S., Gargarella, R. y otros (1992): *El presidencialismo puesto a prueba*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, p. 109 – 125.

Rodríguez, F. y otros (1999): *El sentir democrático. Estudios de cultura política centroamericana*, Editorial Fundación UNA, San José.

Rojas, M. y Sojo, C. (1995): *El malestar con la política*, FLACSO - Programa Costa Rica, San José.

Rojas, M. (1995): " Las relaciones Partido - gobierno", en *El malestar con la política*, FLACSO - Programa Costa Rica, San José, p.13 - 58.

Rojas, M. (1998): "El síndrome de nuestro tiempo: la desafección política", en *Revista de la Comunicación - Sinergia*, Año 4, nº 8, Colegio de Periodistas de Costa Rica, San José, p.117 - 126.

Rovira, J. (1998): "Elecciones en Costa Rica 1998: ¿Se debilita el bipartidismo?", en *Contribuciones*, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica, San José.

Sabsay, D. (2000): "Ballotage o doble vuelta electoral" en *Diccionario Electoral*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Vol. I, San José.

Sartori, G. (1980): *Partido y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, Madrid.

Sartori, G. (1997): "Ni presidencialismo ni parlamentarismo", en Linz, J. y Valenzuela, A. (comps.) (1997): *Las crisis del presidencialismo*, Vol.1. Perspectivas comparativas, Alianza Editorial, Madrid, p. 167 – 184.

Shugart, M. and Carey, J.M: (1992): *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, London.

Shugart, M. and Mainwaring, S. (1997): "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate" in Mainwaring, S. Y Shugart, M. (eds) (1997): *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, p. 12 - 54.

Sojo, C. (1999): *Democracia con fracturas: gobernabilidad, reforma económica y transición en Centroamérica*, FLACSO - Sede Académica Costa Rica, San José.

Stepan, A. y Skach, C. (1997): "Presidencialismo y parlamentarismo en perspectiva comparada", en Linz, J. y Valenzuela, A. (comps.) (1997): *Las crisis del presidencialismo*, Vol.1. Perspectivas comparativas, Alianza Editorial, Madrid, p. 185 - 209.

Sulbrandt, José (1994). "Presidencia y gobernabilidad en América Latina: de la presidencia autocrática a la democrática". *Revista Reforma y Democracia* 2, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo/PNUD, julio, Caracas, pp. 8-66.

Thibaut, B. (1998): "El gobierno de la democracia presidencial: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en una perspectiva comparada", en Nohlen, D. y Fernández, M. (edits) (1998): *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, p. 127- 150.

Torres Rivas, E. (1995): "La gobernabilidad democrática y los Partidos Políticos en América Latina" en Perelli, C., Picado, S. y Zovatto, D. (comp.)(1995): *Partidos y clase política en América Latina en los 90*, I.I.D.H y –CAPEL, San José, p. 295 – 309.

Tribunal Supremo de Elecciones: *Cómputo de votos y Declaratorias de elección 1986, 1990, 1994, 1998*, San José.

Tribunal Supremo de Elecciones (1996): *Elecciones en cifras: 1953 - 1994*, Ediciones Tribunal Supremo de Elecciones, San José.

Tribunal Supremo de Elecciones (1996): *Elecciones en cifras*, Ediciones Tribunal Supremo de Elecciones, San José.

Tribunal Supremo de Elecciones: [www.tse.go.cr](http://www.tse.go.cr)

Urcuyo, C. (1995): "Presidencialismo versus parlamentarismo: una falsa confrontación" en *Revista Parlamentaria: Perspectivas de las formas de gobierno*, Vol. 3, nº 1, abril, Asamblea Legislativa de Costa Rica, San José, pp. 19-35.

Urcuyo, C. (1998): "Costa Rica. Elecciones de 1994: continuidad democrática" en Instituto Interamericano de Derechos Humanos (1998): *Elecciones y democracia en América Latina, 1992-1996: urnas y desencanto político*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José.

Urcuyo, C. (1998): "Por un mejoramiento de las relaciones Ejecutivo – parlamentos en Iberoamérica" en *Revista Parlamentaria: 150 años de la fundación de la República de Costa Rica*, Vol. 6, nº 3, diciembre, Asamblea Legislativa de Costa Rica, San José, pp.265-275.

Valenzuela, A. (1991): "La opción parlamentaria para América Latina", en *Boletín Electoral Latinoamericano*", VI, IIDH- CAPEL, San José.

Vallés, J. y Bosch, A. (1997): *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel CP, Barcelona.

Volio, J. (1995): "El parlamento en la encrucijada: ¿un problema de forma de gobierno? en *Revista Parlamentaria Perspectivas de las formas de gobierno*, Vol.3, nº 1, Asamblea Legislativa de Costa Rica, San José, pp.55.81.