

Efectividad Parlamentaria

Incentivos y restricciones coalicionales
en Costa Rica y Nicaragua

Jean-Paul Vargas • Dennis P. Petri



RED GOB



C aacid

DEMUCA
FUNDACIÓN

328.728

V297e

Vargas, Jean-Paul

Efectividad parlamentaria : incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua / Jean-Paul Vargas y Dennis P. Petri. - San José, C.R. : DEMUCA, 2008. 303 p. ; il.

ISBN 978-9968-809-45-0

Relaciones internacionales. 2. Parlamentos. 3. Institucionalidad parlamentaria. 4. Control Político. I. Petri, Dennis P., coautor. I. T.

CRÉDITOS

Corrección de Estilo

José Antonio Pastor Pacheco

Diseño y Diagramación

AQVdesign / aqv2000.ice.co.cr

Impresión

Impresora San Sebastián

Este libro ha sido impreso con tintas y papel amigable con el ambiente.

Tabla de contenidos

	Página
Tabla de contenidos	iii
Lista de cuadros, gráficos y diagramas.....	ix
Agradecimientos	xiii
Presentación	xv
Introducción	1
Capítulo I. Efectividad parlamentaria: rendimientos sin mayorías	7
Introducción	7
I. El control dado entre la función deliberativa y de fiscalización	10
II. El control del Parlamento entre la institucionalidad formal e informal.....	15
2.1 Incentivos y restricciones emanadas por la institucionalidad formal	17
2.2 Incentivos y restricciones desde la institucionalidad informal	21
III. Las comisiones como espacios de decisión y control parlamentario y legislativo.....	25
IV. Efectividad de la oposición parlamentaria.....	28
4.1 Capacidad de incidencia según la aritmética legislativa	29
4.2 Los rendimientos legislativos de la oposición	30
4.3 Inclusión de los derechos de las minorías parlamentarias.....	34
Capítulo II. Relaciones Ejecutivo - Legislativo en Costa Rica y Nicaragua.....	39
I. Relaciones Ejecutivo - Legislativo en Costa Rica	40
1.1 Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002)	44
1.2 Administración Pacheco de la Espriella (2002 – 2006).....	45
1.3 Administración Arias Sánchez (2006 -2010)	49
II. Relaciones Ejecutivo - Legislativo en Nicaragua	50
2.1 Administración Bolaños Geyer (2002 – 2007).....	51
2.2 Administración Ortega Saavedra (2007 – 2011)	52
Capítulo III. El control del Parlamento entre la institucionalidad formal e informal ..	55
I. La función deliberativa en el control legislativo desde la ingeniería institucional.....	55
1.1 Las funciones deliberativas en el control legislativo de Costa Rica.....	56
(a) El proceso de formación de la ley.....	60
(b) Presentación de mociones	62
(c) Segundos debates.....	62
(d) Consulta de constitucionalidad.....	63
(e) Control sobre la agenda legislativa	64

EFECTIVIDAD PARLAMENTARIA

Incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua

2.2	Las funciones deliberativas en el control legislativo de Nicaragua.....	68
(a)	El proceso de formación de la ley.....	68
(i)	La presentación de una iniciativa de ley.....	71
(ii)	El dictamen en comisión legislativa.....	73
(iii)	El debate y la votación en el plenario.....	76
(b)	Los procedimientos para las leyes de carácter especial.....	77
(i)	Las reformas constitucionales.....	78
(ii)	Las leyes con carácter de urgencia.....	79
(iii)	La ley de presupuesto.....	79
(iv)	Los instrumentos internacionales.....	79
II.	La función deliberativa en el control parlamentario desde la ingeniería institucional.....	80
2.1	Las funciones deliberativas del control parlamentario en Costa Rica.....	80
(a)	Dispositivos de control parlamentario en el Plenario.....	80
(i)	Interpelación y censura a los ministros.....	81
(ii)	Acusaciones de funcionarios públicos.....	82
(iii)	Rendición de cuentas.....	82
(iv)	Análisis del mensaje presidencial.....	83
(v)	Análisis del informe del presupuesto.....	83
(b)	Dispositivos de control parlamentario en las comisiones legislativas.....	83
(i)	Mecanismos específicos de control parlamentario en las comisiones.....	84
(ii)	Las oportunidades para el control parlamentario de las comisiones especiales y de investigación.....	85
2.2	Las funciones deliberativas del control parlamentario en Nicaragua.....	85
(a)	Dispositivos de control parlamentario en el Plenario.....	85
(i)	Conocer y hacer recomendaciones.....	85
(ii)	Recepción anual del Presidente.....	86
(iii)	Rendición de cuentas.....	86
(iv)	Interpelaciones.....	87
(v)	Declaraciones.....	88
(vi)	Interpretación auténtica de la ley.....	89
(vii)	Votos de censura y desaforaciones.....	89
(viii)	Incapacidad temporal para ejercer el cargo.....	90
(b)	Dispositivos de control parlamentario en las comisiones legislativas.....	90
(i)	Las oportunidades formales para el control parlamentario de las Comisiones Permanentes.....	91
(ii)	Las oportunidades formales para el del control parlamentario de las Comisiones Constitucionales.....	91
(iii)	Las oportunidades formales para el ejercicio del control parlamentario de las Comisiones Especiales.....	91
III.	El control del Parlamento entre la institucionalidad formal e informal.....	92
3.1	Mecanismos informales de control legislativo.....	92
(i)	Rompimiento del quórum.....	93

(ii)	Uso de mociones y otros mecanismos formales para el control informal....	94
(iii)	El control político a través de la aprobación anual del presupuesto.....	94
3.2	Mecanismos informales de control parlamentario.....	95
(a)	Control sobre los nombramientos de altos cargos.....	95
(b)	La atracción de la atención mediática.....	96
(c)	La conformación de “coaliciones sociales” con sectores de la sociedad civil....	96

Capítulo IV. Las comisiones legislativas como espacios de decisión y control..... 97

I.	Las comisiones en los parlamentos de Costa Rica y de Nicaragua	98
1.1	Aplicación inicial de la teoría a los casos de estudio	98
1.2	El control legislativo en las Comisiones Permanentes	101
(a)	Costa Rica	101
(b)	Nicaragua	103
1.3	El control político-parlamentario en las Comisiones Permanentes	104
(a)	Costa Rica	104
(b)	Nicaragua	106
II.	Análisis cuantitativo de las Comisiones en Costa Rica y en Nicaragua	107
2.1	Número de comisiones y número de diputados por comisión	107
2.2	La repartición de los puestos estratégicos en las Comisiones	110
III.	Comisiones Especiales y Comisiones de Investigación.....	117
3.1	Costa Rica	117
(a)	Comisiones Especiales.....	117
(b)	Comisiones Especiales Mixtas.....	118
3.2	Nicaragua	121
(a)	Comisiones Especiales.....	121
(b)	Comisiones Especiales de Carácter Constitucional	121

Capítulo V. La aritmética parlamentaria y sus efectos 123

I.	Aritmética legislativa.....	124
1.1	El Índice de Volatilidad Pedersen.....	125
1.2	El Índice de Fluidez Partidaria de Artiga-González	127
1.3	El Índice de Fraccionamiento de Rae	129
1.4	El Índice de Fragmentación de Laakso-Tageepera	129
1.5	El Índice de Oposición Efectiva de Altman & Pérez-Liñan	134
II.	Los efectos del transfuguismo en la aritmética legislativa	137
2.1	Análisis cuantitativo del transfuguismo	138
2.2	El índice de transfuguismo	143
III.	Polarización y distancia ideológica	146
IV.	Cohesión y disciplina partidaria.....	149

Capítulo VI. Los derechos de las minorías parlamentarias	157
I. La participación efectiva de las minorías parlamentarias.....	157
1.1 Las mayorías y los quórum exigidos para la toma de decisiones.....	158
1.2 Los poderes legislativos del presidente.....	164
1.3 Mecanismos para la canalización de los conflictos.....	166
II. La participación inclusiva-efectiva de las minorías parlamentarias.....	171
III. Los derechos de las minorías.....	179
3.1 Tipología de los derechos de las minorías.....	179
3.2 La vocación de gobierno de la oposición.....	182
(a) De la oposición al oficialismo: el caso del FSLN en las legislaturas sucesivas de Bolaños y Ortega y el caso del PLN en las legislaturas de Pacheco y de Arias.....	182
(b) Balance de la efectividad de la oposición en las legislaturas actuales de Ortega y de Pacheco, y proyección sobre las elecciones futuras.....	184
Capítulo VII. Rendimientos político-institucionales de la oposición parlamentaria	187
I. La productividad legislativa.....	187
1.1 Productividad legislativa en Costa Rica.....	188
(a) Primeras legislaturas.....	194
(b) Segundas legislaturas.....	195
(c) Terceras legislaturas.....	195
(d) Cuartas legislaturas.....	196
1.2 Productividad legislativa en Nicaragua.....	203
II. El control de los puestos estratégicos.....	206
2.1 En la comisión legislativa.....	206
(a) Período Abel Pacheco (Costa Rica).....	207
(b) Período Oscar Arias (Costa Rica).....	211
(c) Período Enrique Bolaños (Nicaragua).....	214
(d) Período Daniel Ortega (Nicaragua).....	217
2.2 En el Directorio Legislativo.....	219
(a) Directorios legislativos en Costa Rica.....	220
(b) Juntas Directivas en Nicaragua.....	222
(c) Balance comparado.....	224
III. El control de la agenda.....	225
IV. La participación en comisiones especiales y de investigación.....	227
4.1 Comisiones Especiales Costa Rica.....	229
4.2 Comisiones Especiales Nicaragua.....	236
V. Un uso intensivo de vetos y resellos.....	240
5.1 Vetos y resellos Costa Rica.....	240
5.2 Vetos y resellos Nicaragua.....	246
VI. La capacidad técnica de la oposición.....	250

6.1	La capacidad técnica de los legisladores	251
6.2	Los recursos técnicos de la Asamblea	252
Conclusión	255
I.	Autonomía parlamentaria	258
II.	Rendimientos legislativos	260
2.1	Lo institucional: incentivos que determinan rendimientos	261
2.2	Dinámicas coalicionales	265
2.3	Priorización del control político y del control legislativo	267
III.	La organicidad legislativa	270
3.1	Sintonía entre la organización del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo	270
3.2	Índice de sintonía de dispersión de la organización del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo	277
IV.	Un comentario final	282
Bibliografía	285

Lista de cuadros, gráficos y diagramas

Nº	Página
Cuadros	
1.	Tipología de la institucionalidad informal 22
2.	Principales tipos de mayorías legislativas 35
3.	Escaños obtenidos por partido político según período constitucional y clasificados entre fracción oficialista y de oposición 42
4.	Ingeniería constitucional de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo 58
5.	Elección de los miembros de las comisiones permanentes 100
6.	Cuadro comparativo de las Comisiones en Costa Rica y Nicaragua 100
7.	Aspectos del trámite legislativo en Comisión Permanente 104
8.	Comisiones Legislativas Permanentes en Nicaragua y Costa Rica 108
9.	Comisiones parlamentarias en Costa Rica y Nicaragua 108
10.	Funciones sustantivas del presidente y secretario de comisión en Costa Rica y Nicaragua 112
11.	Repartición de Comisiones y Presidencias, Secretarías de las Comisiones Permanentes Ordinarias, Permanentes Especiales y Especiales en la legislatura de Oscar Arias (enero de 2008) 114
12.	Repartición de Comisiones y Presidencias, Secretarías de las Comisiones Permanentes Ordinarias, Permanentes Especiales y Especiales en la tercera legislatura de Abel Pacheco (junio de 2005) 115
13.	Repartición de Comisiones y Presidencias, 1ª Vicepresidencias y 2ª Vicepresidencias de las Comisiones Permanentes y Especiales (enero de 2008) 116
14.	Repartición de Comisiones y Presidencias, 1ª Vicepresidencias y 2ª Vicepresidencias de las Comisiones Permanentes y Especiales (enero de 2006) 116
15.	Comisiones Mixtas recientes en el sistema político costarricense (2000-2008) 119
16.	Volatilidad en las elecciones presidenciales en Costa Rica y Nicaragua 125
17.	Índices surgidos del índice Laakso-Taagepera en Costa Rica y Nicaragua (2006) 132
18.	Gobiernos de coalición coyuntural en Costa Rica y Nicaragua 133
19.	Comportamiento histórico del sistema de partidos políticos en Costa Rica y Nicaragua (1980 - 2007) 136
20.	Evolución de la conformación de las bancadas parlamentarias en las fechas de elección del Directorio legislativo en el período constitucional de Abel Pacheco, Costa Rica (mayo de 2002, mayo de 2003, mayo de 2004 y mayo de 2005) 138
21.	Evolución de la conformación de las bancadas parlamentarias entre 2002 y 2006 en el período constitucional de Enrique Bolaños, Nicaragua 139
22.	Evolución de la conformación de las bancadas parlamentarias en las fechas de elección del Directorio legislativo en el período de Oscar Arias, Costa Rica (mayo de 2006 y mayo de 2007) 140
23.	Evolución de la conformación de las bancadas parlamentarias entre enero de de 2007 y enero de 2008 en el período de Daniel Ortega, Nicaragua 141
24.	Tasa de transfuguismo en Costa Rica y Nicaragua 142
25.	Impacto del transfuguismo: índices Costa Rica 143
26.	Impacto del transfuguismo: índices Nicaragua 143
27.	Índice de Transfuguismo aplicado a Costa Rica 145
28.	Índice de transfuguismo aplicado a Nicaragua 145
29.	Distancias y superposiciones ideológicas 148
30.	Polarización ideológica del sistema de partidos 149
31.	Tipos de mayorías en los parlamentos de Costa Rica y Nicaragua 159
32.	Tipos de mayorías para la toma de decisiones en la Asamblea Legislativa de Costa Rica 160
33.	Tipos de mayorías para la toma de decisiones en la Asamblea Nacional de Nicaragua 162
34.	Poderes legislativos de los presidentes costarricense y nicaragüense 164
35.	Poderes legislativos del presidente en Costa Rica y Nicaragua 165
36.	Mecanismos formales e informales de control político en Costa Rica y Nicaragua 169
37.	Reelección parlamentaria en Costa Rica y Nicaragua 184
38.	Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en la agenda parlamentaria, por totales registrado en los períodos constitucionales de 1990-1994 a 2002-2006 199
39.	Tasa de contribución y de éxito según proponente en Costa Rica (2006-2008) 203
40.	Iniciativas presentadas y aprobadas (2005-2007) 204

EFECTIVIDAD PARLAMENTARIA

Incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua

41.	Tasa de contribución y de éxito según proponente en Nicaragua (desde 2007).....	204
42.	Leyes presentadas durante el año 2007, por diputado.....	205
43.	Comisiones legislativas en la legislatura de Abel Pacheco (2005-2006).....	208
44.	Comisiones Plenas con Potestad Legislativa Plena en el período de Abel Pacheco (2005-2006).....	209
45.	Atribución de las Comisiones Permanentes según bancada parlamentaria en comparación con el Plenario en el período de Abel Pacheco (en enero de junio de 2005).....	210
46.	Comisiones legislativas en el período de Oscar Arias (en enero de 2008).....	212
47.	Comisiones Plenas con Potestad Legislativa Plena en el período de Oscar Arias (en enero de 2008).....	212
48.	Atribución de las Comisiones Permanentes según bancada parlamentaria en comparación con el Plenario en el período de Oscar Arias (en enero de 2008).....	213
49.	Comisiones Legislativas Permanentes y Especiales en la legislatura de Enrique Bolaños (enero de 2006).....	215
50.	Atribución de las Comisiones Permanentes según bancada parlamentaria en comparación con el Plenario en el período de Enrique Bolaños (enero de 2006).....	216
51.	Comisiones Legislativas Permanentes en el período de Daniel Ortega.....	218
52.	Atribución de las Comisiones Permanentes según bancada parlamentaria en comparación con el Plenario en el período de Daniel Ortega.....	219
53.	Composición del Directorio Legislativo en los períodos de Abel Pacheco y de Oscar Arias – Costa Rica.....	221
54.	Composición de la Junta Directiva en los períodos de Enrique Bolaños y Daniel Ortega – Nicaragua.....	223
55.	¿Quién controla el Parlamento?.....	225
56.	Comisiones especiales en el período de Abel Pacheco (2002-2006).....	229
57.	Atribución de las Comisiones Permanentes según bancada parlamentaria en comparación con el Plenario en el período de Abel Pacheco (2002-2006).....	230
58.	Comisiones especiales en el período de Oscar Arias (desde 2006).....	232
59.	Atribución de las Comisiones Especiales según bancada parlamentaria en comparación con el Plenario en el período de Oscar Arias (desde 2006).....	233
60.	Comisiones Especiales Investigadoras en Costa Rica desde 2002.....	235
61.	Comisiones Especiales en la legislatura de Enrique Bolaños (enero de 2006).....	237
62.	Atribución de las Comisiones Especiales según bancada parlamentaria en comparación con el Plenario en el período de Enrique Bolaños (enero de 2006).....	237
63.	Comisiones Legislativas Especiales Constitucionales y Comisiones Legislativas Especiales en la legislatura de Daniel Ortega.....	238
64.	Atribución de las Comisiones Especiales Constitucionales y Comisiones Especiales según bancada parlamentaria en comparación con el Plenario en la legislatura de Daniel Ortega.....	239
65.	Desempeño de las Comisiones Especiales en Nicaragua.....	240
66.	Vetos parciales y totales interpuestos por el Poder Ejecutivo en situaciones de gobierno unificado en el sistema presidencialista costarricense, según proponente de la iniciativa (períodos constitucionales de 1949-1953 al 2006-2010).....	243
67.	Vetos parciales y totales interpuestos por el Poder Ejecutivo en situaciones de gobierno dividido en el sistema presidencialista costarricense, según proponente de la iniciativa (períodos constitucionales de 1949-1953 al 2006-2010).....	244
68.	Leyes, decretos, declaraciones, vetos, resoluciones, interpelaciones y personerías jurídicas aprobadas durante el año 2007 en la Asamblea Nacional de Nicaragua.....	248
69.	Gastos por parlamentario en Costa Rica y Nicaragua.....	253
70.	Tipos de los escenarios de la oposición en materia de producción legislativa.....	268
71.	Tipos de los escenarios de la oposición en materia de control parlamentario.....	269
72.	Índice de Sintonía de Dispersión en Costa Rica y Nicaragua.....	280

Gráficos

1.	Promedio de asistencia por bancada a las reuniones de las comisiones permanentes y especiales en Nicaragua en la segunda mitad de 2007.....	110
2.	Volatilidad electoral en Costa Rica.....	126
3.	Volatilidad electoral en Nicaragua.....	126
4.	Costa Rica: Fluidez de la oferta partidaria.....	128
5.	Nicaragua: Fluidez de la oferta partidaria.....	128
6.	Costa Rica: Número Efectivo de Partidos.....	130
7.	Nicaragua: Número Efectivo de Partidos.....	130
8.	Relación entre el transfuguismo y el Índice Efectivo de Oposición.....	145
9.	Ubicación ideológica de los diputados en Costa Rica.....	146
10.	Ubicación ideológica de los diputados en Costa Rica, 2006.....	147

11. Ubicación ideológica de los diputados en Nicaragua	148
12. Disciplina de voto.....	152
13. Conflicto departamento-partido político	153
14. Lealtad partidista	154
15. Conservar o renunciar a su escaño.....	154
16. Distribución de las Comisiones Permanentes Ordinarias según bancada parlamentaria en comparación con el Plenario en el período de Abel Pacheco (Junio de 2008)	207
17. Distribución de las Comisiones Permanentes Ordinarias según bancada parlamentaria en comparación con el Plenario en la Administración Oscar Arias (Enero de 2008)	211
18. Distribución de las 6 Comisiones Permanentes más importantes según bancada parlamentaria en comparación con el Plenario en el período de Enrique Bolaños (Enero de 2006).....	214
19. Distribución de las 6 Comisiones Permanentes más importantes según bancada parlamentaria en comparación con el Plenario en el período de Daniel Ortega (Enero de 2008)	217

Diagramas

1. Factores de los cuales depende el rendimiento legislativo según Ajenjo (2004)	10
2. Control parlamentario y control político	13
3. Dinámicas entre el sistema de incentivos formales e informales	21
4. El proceso de formación de la ley en Costa Rica.....	61
5. El proceso de formación de la ley en Nicaragua.....	70
6. Tipología de los derechos de las minorías en la ingeniería parlamentaria de Costa Rica y Nicaragua.....	181
7. El veto presidencial en Nicaragua.....	247
8. Incentivos institucionales, electorales y partidarios	263
9. Priorización del control legislativo y del control político	269
10. Grado de sintonía entre las Comisiones Legislativas Permanentes y las Instituciones del Poder Ejecutivo en Costa Rica (2002-2006)	273
11. Grado de sintonía entre las Comisiones Legislativas Permanentes y las Instituciones del Poder Ejecutivo en Costa Rica (2006-2010)	274
12. Grado de sintonía entre las Comisiones Legislativas Permanentes y las Instituciones del Poder Ejecutivo en Nicaragua (2001-2006)	275
13. Grado de sintonía entre las Comisiones Legislativas Permanentes y las Instituciones del Poder Ejecutivo en Nicaragua (2006-2011)	276

Agradecimientos

Este libro **Efectividad parlamentaria: Incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua** tiene sus orígenes en la ponencia “From political control to legislative control: case analyses about parliamentary performance in Nicaragua and Costa Rica”, la cual fue aceptada por el European Consortium for Political Research –ECPR–, celebrado en el Institut D’Etudes Politiques de Rennes, en abril de 2008, y cuya realización fue posible gracias al apoyo recibido de la Red Euro-Latinoamericana de Gobernabilidad para el Desarrollo –REDGOB–.

Expresamos nuestra eterna gratitud al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España y a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), cuyo trabajo desde la Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y El Caribe (Fundación DEMUCA), han apoyado las reflexiones sobre la institucionalidad y gobernabilidad democrática de la región. Particularmente, mostramos nuestro aprecio y admiración a Doña Mercedes Peñas, Don Manuel Rodríguez y Doña. Sonia Contreras, quienes desde los orígenes de la investigación expresaron sus convicciones y muestras de apoyo; sin sus gestiones la presente publicación no sería una realidad.

La identificación de la mayor parte de los datos de campo para el caso de Nicaragua ha sido producto del esfuerzo, disciplina y dedicación del Lic. Jairo Valle, quien enriqueció la investigación con su visión crítica y reflexiva sobre la situación política de su país. Su habilidad analítica ayudó a la investigación a comprender las dinámicas del ejercicio político de la acción parlamentaria. Gracias a él muchas puertas en la Asamblea Legislativa de la República de Nicaragua se nos abrieron de forma incondicional.

Eterna gratitud a Fernando Carrillo-Florez, Scott Morgenstern y Andrés Mejía, con quienes en diversos momentos antes de realizar el presente proyecto nos nutrieron con interesantes reflexiones sobre el análisis de la institucionalidad, y cuya combinación de ideas inspiraron la presente investigación, “porque las instituciones importan y más aún cuando toman vida a través de sus operarios”.

La evolución lograda entre el primer documento presentado a ECPR y el texto actual, se debe a los aportes externados por Mariana Llanos y Natalia Ajenjo, así como los de Sylvain Brouard, Olivier Rozenberg y Frédéric Louault. También quisiéramos agradecer

EFFECTIVIDAD PARLAMENTARIA

Incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua

a los profesores Olivier Dabène, Olivier Duhamel, Francisco Sánchez, George Tsebelis y Eduardo Alemán, quienes nos inspiraron y provocándonos interesantes cuestionamientos.

La obtención de los datos no hubiese sido posible sin el apoyo de tantos funcionarios y funcionarias legislativas de Nicaragua y de Costa Rica, quienes tuvieron la dedicación de atendernos y compartir con nosotros sus aprendizajes institucionales.

Presentación

Un sistema político es gobernable cuando está estructurado sociopolíticamente de modo tal que bajo el esquema de democracia representativa existen reglas de juego claramente definidas, aceptadas y validadas sobre los procesos de toma de decisión y de canalización y manejo de los conflictos sociales.

Por tanto, es el parlamento por excelencia una institución básica de la democracia representativa y pluralista, capaz de articular la canalización y el manejo de los conflictos sociopolíticos. A través de él se cumplen funciones políticas vitales de la gobernabilidad democrática, pues se delibera y discuten los grandes temas que influyen sobre la sociedad, pero también se vigila el proceso de toma de decisiones y su ejecución en el ámbito público.

El tema del presente libro “Efectividad Parlamentaria”, constituye una propuesta intelectual que aún partiendo de una fuerte rigurosidad metodológica, busca dilucidar el tema de las prácticas políticas, y el cómo el diseño de la institucionalidad y organización parlamentaria viene a generar e influenciar sobre el sistema de incentivos y restricciones formales e informales, y cómo a su vez, dicha influencia afecta las estrategias políticas de los actores.

El documento en términos generales presenta una correlación de cuatro factores fundamentales: a) el régimen presidencial y sus efectos en el diseño parlamentario, b) el diseño parlamentario y sus limitaciones para el ejercicio de sus potestades constitucionales, c) la influencia del sistema electoral sobre la conformación parlamentaria, y d) las relaciones entre las mayorías y las minorías parlamentaria, particularmente el cómo lograr la construcción de consensos con el respeto a los derechos de las minorías. Aspectos que constantemente se encuentran entrelazados en una constante y mutua dependencia de la institucionalidad formal e informal, relación que se expresa a partir de un juego dinámico y volátil de incentivos y restricciones constitucionales, reglamentarias y culturales.

El estudio “Efectividad Parlamentaria” se dedica a un análisis de la institucionalidad parlamentaria, más que de la organización, pues toma como uno de sus puntos de partida, el cómo la cultura influye de forma inter-dinámica en el modelaje de las instituciones y a su vez, dicha incidencia vendrá a definir la capacidad futura de la influencia

cultural. Pasando entonces, de una concepción de construcción pura e inmaculada de la institución parlamentaria, a un proceso de interdependencias entre los jugadores con poder de decisión, y aquellos otros con poder de veto real e informal.

La riqueza del bagaje conceptual utilizado, llega a su cúspide con la utilización instrumental de los conceptos y las teorías a efectos de poder generar una transferencia de habilidades hacia el lector, siendo quizás ello uno de los principales aspectos destacados del documento. La capacidad atrevida de los autores por promover combinación y buscar aportes propios desde el análisis cualitativo y cuantitativo, evidencian una profunda dedicación hacia el objeto de estudio.

Los aportes presentados, permite a diversos sectores sociales y políticos, que carecen de ese manejo detallado de la gestión legislativa conocer la complejidad de fases y los laberintos procedimentales que tienden a generarse a partir de la combinación de los factores institucionales (tiempos, requisitos, pasos de gestión) con aquellas otras variables más de carácter político (disciplina y cohesión parlamentaria, polarización sobre la agenda, etc.).

El estudio taxonómico de la organización y los sistemas de trabajo parlamentario en Nicaragua como en Costa Rica, demuestra la significación creciente que poseen las comisiones legislativas en la sistematización y preparación del trabajo de los plenos. Los autores evidencian cómo dichas instancias permiten analizar de mejor manera los problemas mediante las funciones de investigación y estudio del quehacer parlamentario.

Destaca además, que el estudio con tenacidad y precisión, puntualiza varios de los retos que la gobernabilidad parlamentaria posee en los sistemas presidencialistas de ambos países, particularmente la necesidad o no de contar con bancadas disciplinadas, así como la capacidad de construcción de acuerdos “coyunturales” y “estructurales”. Con un cuestionamiento particular y diferenciado, los autores exploran el control de los puestos estratégicos, enfatizando particularmente la composición de la Junta Directiva Legislativa, y la distribución estratégica y representativa de las comisiones parlamentarias.

En cuanto al tema del transfuguismo parlamentario, la investigación es incisiva al destacar que dicha práctica, no altera solamente la representatividad (agregación de intereses) y representación ciudadana (reflejo de la preferencia del voto), sino que a su vez erosiona la percepción ciudadana de la institucionalidad parlamentaria, al darse una reconfiguración de las relaciones de poder, la cual puede afectar o beneficiar tanto al Poder Ejecutivo, como a las bancadas de oposición.

Sin duda alguna, los aportes generados en el estudio “Efectividad Parlamentaria” ven-

drán a dotar de una visión diferenciada al ejercicio de la incidencia política, entendiendo a esta como un concepto y una herramienta inter-dinámica. Al respecto, no se puede obviar que la incidencia política se ejerce sobre un proceso de toma o no de decisión, siendo entonces la arena parlamentaria el teatro donde constantemente se entretejen dinámicas y presiones entorno a posiciones e intereses. Particularmente son las cámaras legislativas donde las decisiones toman forma y se materializan entre mociones, comparencias, informes técnicos y dictámenes.

Como toda obra teatral, en ella participan no sólo los actores y protagonistas, siendo en éste caso los decisores de las políticas, sino también un elenco de asistentes que van entre el sonido, iluminación, maquillaje, vestuario e incluso los utileros; es decir, los asesores políticos y los diferentes grupos que pretenden incidir sobre las decisiones. Asimismo, la presentación teatral no escapa al juicio de los críticos y el cómo éste influye sobre el público en general, es decir la presión mediática y la opinión pública y de la ciudadanía.

En la actualidad los Estados se encuentran ante un rápido proceso de desvalorización sobre la percepción de la vida política, posiblemente producto de un distanciamiento a lo interno del trinomio “Estado, Sociedad y Rendimientos democráticos”. La política es la realidad de cada día y el ejercicio de la política se valorará en tanto la insertemos en los intereses de los ciudadanos, siendo el parlamento, como el municipio los escenarios de la representación de la vida diaria el marco en el que podemos revitalizar la vida política.

Uno de los objetivos de la Fundación Demuca y de las Asociaciones Nacionales de Municipios que la constituyen es fortalecer las políticas municipalistas. De esta forma, la incidencia como metodología, tiende a lograr un empoderamiento positivo sobre las Asociaciones Nacionales de Municipios, a efectos de impulsar un proceso de cambio político por medio de la expresión del compromiso local en el ejercicio de la política nacional.

El papel de los gobiernos locales adquiere una dimensión especial en nuestro tiempo. Un mundo global necesita del mundo local para sentirlo habitable y la universalidad se construye por suma, no por resta o por una operación de abstracción. En los últimos años se ha replanteado la función del Estado en todos los países de Centroamérica y la República Dominicana y han sido objeto de esa reforma de modo especial los gobiernos locales. Aumenta, por tanto, la conciencia de que los municipios son parte fundamental del Estado, la administración más cercana al ciudadano, se empiezan a modificar las estructuras centralistas de los estados. De alguna manera podríamos decir que se vuelven los ojos a la historia de nuestros países, en los que los municipios tuvieron un papel tan destacado en la constitución de los Estados nacionales.

EFFECTIVIDAD PARLAMENTARIA

Incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua

El libro que el autor tiene en sus manos, deja en evidencia que los diseños institucionales son importantes, pero los mismos adquieren connotaciones propias a partir de contextos históricos. El diseño parlamentario es fundamental, pero más aún las capacidades de los operadores políticos y sociales para desenvolverse en dichos contextos. Señala también que los vacíos de la arquitectura institucional suelen superarse por la vía de la institucionalidad informal, siendo en muchos casos coexistencial y necesaria para la institucionalidad democrática, pero la forma y conducción de esta informalidad puede ofrecer o limitar los derechos de las minorías en un control parlamentario y legislativo responsable, entendiendo el primero como la acción de fiscalización hacia el Poder Ejecutivo, y al segundo sobre las dinámicas propias en el debate y modificación de la iniciativa de ley.

Esperamos que la obra “Efectividad Parlamentaria” contribuya al propósito de dar orientaciones para el fortalecimiento institucional de los parlamentos, y en general de mejores condiciones para el entendimiento político y social, aspecto medular en la construcción de la gobernabilidad democrática. Así como ser un referente valioso y fundamental para muchos de los estudios sobre el quehacer parlamentario de la región, como fuera de ella.

Manuel Rodríguez Macía
Coordinador Político
Fundación DEMUCA

Mercedes Peñas Domingo
Directora Ejecutiva
Fundación DEMUCA

Introducción

Las democracias centroamericanas a 20 años de la firma de los Acuerdos de Paz se encuentran en una nueva encrucijada, la cual vuelve a ser de nuevo el reconocimiento de la efectividad del diálogo y la negociación por las vías del Estado de Derecho para canalizar la conflictividad política y social.

Los procesos de transición democrática en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, contribuyeron a canalizar e institucionalizar a la oposición política. No obstante, esta llegada de la democracia se violentó con un caudal de demandas sociales insatisfechas, tanto por la cantidad como por la calidad de las mismas, así como por un predominio de una visión al corto plazo de los gobernantes y los gobernados, dejando así una plataforma de acción gubernamental orientada más por políticas de gobierno que por políticas de estado¹.

En la actualidad, el panorama político de la región denota una configuración de sistemas presidencialistas sin mayorías legislativas, e inclusive en algunos casos con significativos niveles de polarización ideológica entre el Gobierno y la oposición parlamentaria (El Salvador y Nicaragua), o bien casos matizados por una oposición legislativa fragmentada y dispersa (Costa Rica y Guatemala), o en escenarios de constante conflicto o marginación hacia las minorías legislativas, (Panamá y Honduras). Lo cierto es que tanto en unos como en otros, son los partidos bisagras los que mejor se insertan en el juego de la arena parlamentaria.

La presente investigación pretende analizar los rendimientos legislativos de los parlamentos en Nicaragua y en Costa Rica, a partir de una pregunta simple: ¿cómo analizar y determinar la efectividad parlamentaria? La instrumentalización metodológica de esa pregunta de investigación implicó comprender y analizar los incentivos-restricciones formales e informales de coalición, que determinan en gran medida el ejercicio de la oposición parlamentaria y sus relaciones con el presidente y su fracción parlamentaria. El análisis parte de una fuerte interacción entre variables político-institucionales a efectos de comprender el funcionamiento y capacidad del control legislativo y el control político-parlamentario.

1. La transición democrática posibilitó, con la única excepción de Costa Rica, un cambio de régimen que permitió el tránsito de los gobiernos autoritarios a la elección de autoridades civiles escogidas –o a la mejor solamente votadas– en procesos casi siempre transparentes, pero en todos los casos periódicos. Se impuso, como resultado inmediato, un régimen mínimo de respeto a los derechos humanos, básicamente los civiles y políticos, como premisa de superación del autoritarismo.

Si bien el principio de separación institucional de poderes en los regímenes presidenciales centroamericanos se encuentra ante una serie de matices por las dimensiones institucionales y particularmente político-electorales, la tendencia general en muchos casos es un ejercicio débil de la función de control desde la Asamblea Legislativa como actor institucional, quedando la fiscalización a manos de la oposición parlamentaria.

Aún cuando desde el análisis del gobierno dividido –Ejecutivo sin mayorías– se presupone que las posibilidades de ejercicio de la oposición son mayores sí el presidente no cuenta con una relajada mayoría legislativa, en el presente análisis se opta por identificar cuáles factores institucionales contribuyen a un mayor desarrollo del control legislativo, así como del control político-parlamentario.

Los casos seleccionados son Nicaragua y Costa Rica, sistemas que si bien guardan algunas semejanzas también demuestran profundas diferencias a nivel de sistema electoral, sistema de partidos y sistema de gobierno –el primero con cuatro poderes constitucionales y el segundo con tres–. Después de Estados Unidos, el presidencialismo costarricense es el más antiguo en el continente americano, su Constitución actual data de 1949.

En contraste, la Constitución de Nicaragua es mucho más reciente, pues fue adoptada en 1987, al salir de los procesos de paz que pusieron fin a la guerra civil. En dicho caso es factible comprender las implicaciones de una fuerte polarización ideológica y rígida disciplina parlamentaria. Por el contrario, en Costa Rica se aprecia más bien un posicionamiento sobre los temas de la agenda parlamentaria, en donde los aliados en una determinada iniciativa se pueden convertir en los adversarios de otra.

El transfuguismo aunque no constituye una tendencia histórica, en ambos sistemas ha sido un elemento de desestabilización en la construcción de mayorías. En el caso del presidente Enrique Bolaños –Nicaragua– la fracción oficialista sufre una escisión mayoritaria dejando al Poder Ejecutivo con una leve minoría parlamentaria. En el caso costarricense el presidente Abel Pacheco en su primer año experimenta la escisión a lo interno de dos fracciones de oposición, contribuyendo así a una mayor fragmentación y dispersión parlamentaria, situación que se agrava con las amenazas constantes y con un conflicto abierto con su bancada de gobierno, quedando al final de su mandato con pocos apoyos parlamentarios, salvo cuando el tema de la agenda facultase una cohesión multipartidista.

En ambos sistemas políticos se ha puesto en discusión la necesidad de reformar el sistema presidencialista. En el caso costarricense, al finalizar la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002), el mandatario presenta un proyecto de ley, el cual, entre otras reformas, incluía la capacidad del Poder Ejecutivo de disolver el Parlamento, iniciativa que fue puesta en discusión durante el primer año del presidente Pacheco y terminó siendo archivada.

En el caso de Nicaragua, de forma posterior a la escisión sufrida por el partido de gobierno, la débil coalición entre el presidente Bolaños y el partido Sandinista sucumbe ante el interés de esa agrupación en asocio con los liberales, de introducir un conjunto de reformas constitucionales, denominadas “el pacto” y entre las cuales figura la potestad del Parlamento para que ratifique el nombramiento de los ministros designados por el presidente. Además, incluye la capacidad del Primer Poder de la República para destituirlos. Muchas de estas reformas aún se encuentran en la agenda política nicaragüense y en la actualidad constituyen un tema que despierta las pasiones ideológicas y los intereses de diversos grupos políticos.

Tanto en Nicaragua como en Costa Rica los sistemas presidenciales experimentan de forma colateral un proceso de parlamentarización, entendido éste como una atenuación segmentada de la institucionalización y organización del parlamento, asumiendo incentivos y restricciones formales, los cuales provocan una gestión legislativa más afín a la conducción de la Asamblea en un régimen parlamentario que a uno presidencialista.

En ambos países se encuentran presidentes que han sido reelectos, en el primero de ellos el presidente Ortega es electo de forma posterior al proceso de transición democrática. En el segundo, el presidente Arias es electo gracias a una resolución del Tribunal Constitucional, que abolió la prohibición a la reelección presidencial. Ambos regresan al ejercicio de la presidencia 20 años después de sus primeros mandatos (en los dos casos el presidente no cuenta con mayorías legislativas).

En términos generales el estudio parte de un enfoque neoinstitucionalista empírico, dado que tiende a ser comparativo haciendo una apuesta a pocos casos pero a un nivel intensivo de los mismos, en estricta combinación de herramientas cuantitativas y cualitativas. Se busca generar investigación aplicada desde un enfoque deductivo-inductivo, contribuyendo a la generación de conocimiento empírico mediante la instrumentalización de teorías, así como la construcción de supuestos hipotéticos que se desarrollaron sobre la propia marcha de la investigación.

Para cada sistema político seleccionado se ha buscado analizar comportamientos en el actual período constitucional, recurriendo en algunos ejes temáticos a una búsqueda de información sobre los rendimientos institucionales en al menos los dos últimos períodos. Esta apuesta permite evidenciar sensibilidades y atenuaciones propias de cada uno de los sistemas presidencialistas a nivel de gestión del mismo período, en comparación con el anterior período. Los datos son analizados desde una visión óptima de rendimientos en diferentes sistemas políticos, manteniendo siempre como columna vertebral comparativa el intentar evidenciar las variables institucionales y político-electoral en cada uno de los países.

La investigación tuvo como riesgo fundamental el acceso de la información pertinente

y oportuna, particularmente para el caso nicaragüense, lo cual vino en alguna medida a confirmar cierta debilidad institucional en la generación y sistematización de datos sobre la gestión legislativa. Al ser una investigación de casos, el estudio comparado tiende a ser más intensivo que extensivo, y en ocasiones se requiere combinar el enfoque con un análisis integrado a efectos de superar vacíos de datos en la reconstrucción del objeto de estudio y aplicación del marco teórico esbozado.

Por tanto, la investigación se ha guiado por la generación de múltiples interrogantes, entre las cuales sobresalen: ¿Qué debemos entender por efectividad parlamentaria? ¿Qué variables político-institucionales determinan la efectividad parlamentaria? ¿Cómo se refleja la efectividad parlamentaria desde el ejercicio de la oposición? ¿Cuáles son los sistemas de incentivos y restricciones formales e informales para el establecimiento de coaliciones parlamentarias? ¿Influye el nivel de existencia de los derechos de las minorías parlamentarias en la efectividad parlamentaria, particularmente cuando el presidente no cuenta con mayorías legislativas?

El presente texto empieza con una descripción del estado del arte en el análisis y la medición de los rendimientos parlamentarios y de la efectividad parlamentaria, presentando el marco teórico que sirvió de base para esta investigación (Capítulo I, Efectividad parlamentaria: rendimientos sin mayorías). Presenta las cuatro variables que sirvieron como marco analítico para este estudio que son **(a)** el control dado entre la función deliberativa y de fiscalización; **(b)** el control del Parlamento entre la institucionalidad formal e informal; **(c)** las comisiones legislativas como espacios de decisión y control; y **(d)** los condicionamientos político-institucionales de la efectividad de la oposición parlamentaria.

A efectos de contextualizar el estudio y los casos abordados, el Capítulo II presenta las Relaciones Ejecutivo–Legislativo en Costa Rica y Nicaragua durante las administraciones actuales y pasadas. Los capítulos subsiguientes declinan y aplican las variables analíticas presentadas en el Capítulo I a los casos de estudio, a través de herramientas de la sociología y la ciencia política, enfatizando en una constante triangulación entre técnicas de análisis cualitativo y cuantitativo, pues los datos y estadísticas ayudan a reforzar y decodificar muchos de los fenómenos sociales percibidos, aún cuando la realidad siempre superará la precisión y el análisis del objeto de estudio.

El tema del control del parlamento entre la institucionalidad formal e informal es abordado en el capítulo III, el cual corresponde a las variables **a)** y **b)**. El tema de las comisiones legislativas como espacios de decisión y control se aborda en el capítulo IV, correspondiente a la variable **c)** de investigación. Los Capítulos V, VI y VII, relativos a la aritmética parlamentaria y sus efectos, los derechos de las minorías parlamentarias y los rendimientos político-institucionales de la oposición parlamentaria, enfatizan en la variable **d)**.

La investigación cierra con una sección conclusiva, la cual expone una síntesis de los principales hallazgos, proponiendo un acercamiento novedoso al estudio de las instituciones políticas como un sistema de incentivos y restricciones coalicionales. Además, presenta algunas orientaciones que pueden servir de insumos para investigaciones futuras como para ampliar estudios en el concepto de autonomía parlamentaria. Por último, en dicho apartado se presenta la elaboración de un Índice de Sintonía de Dispersión (**ISD**), calculado a partir del análisis de la dispersión en la organicidad parlamentaria, en comparación con lo que se ha denominado el gabinete ampliado del Poder Ejecutivo, siendo un aspecto más, entre muchos otros, que vienen a determinar la capacidad del ejercicio del control político-parlamentario.

Se espera que esta investigación contribuya al conocimiento de las dinámicas institucionales parlamentarias de las democracias costarricense y nicaragüense. La investigación en su conjunto busca un mayor entendimiento del funcionamiento institucional de los gobiernos en situaciones donde se carecen de mayorías legislativas, o bien se crean de forma coyuntural o superficial.

El enfoque de análisis ha acentuado las consecuencias de las parálisis institucionales y de los determinantes formales e informales de la efectividad de la oposición parlamentaria, así como de las oportunidades para mejorar y fortalecer la institución parlamentaria en sus atribuciones de control político-parlamentario y legislativo.

Paralelamente, esta investigación puede dar pautas para desarrollar planes de incidencia de mayor impacto en la región centroamericana por parte de los colectivos sociales. En ambos casos la negociación y la construcción de coaliciones son indispensables para dar sostenibilidad a las decisiones políticas.

La distribución de las relaciones de poder en el parlamento ofrecen oportunidades a los colectivos sociales para incidir en la agenda y en el proceso de toma decisiones, tanto en las comisiones como en el plenario, lo cual a su vez exige un mayor dominio del diseño institucional formal e informal, como de las interacciones políticas que sobre el mismo se ejecutan.

Jean-Paul Vargas
Dennis P. Petri

CAPÍTULO I

Efectividad parlamentaria: rendimientos sin mayorías

Introducción

El presidencialismo constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico, ello producto del debilitamiento de los poderes del parlamento e hipertrofia de los poderes del presidente (Duverger p. 213). Esta centralización del poder, le permite al presidente disponer de una gran influencia directa e indirecta en la elaboración, discusión y aprobación de las leyes, así como en muchas otras decisiones que emanan de la arena legislativa, especialmente cuando desde el partido de gobierno se ejerce un fuerte control sobre los puestos en diversas instancias legislativas –Junta Directiva, comisiones, etc.–.

El presidencialismo, como deformación patológica de la ingeniería constitucional del sistema presidencialista, es producto de una combinación dinámica y volátil entre la institucionalidad formal e informal, deformación que suele ser más frecuente cuando el presidente cuenta con un apoyo disciplinado y cohesionado de su bancada legislativa, y mejor aún si la oposición parlamentaria se encuentra fragmentada y dispersa. Por el contrario, cuando el presidente carece de mayorías legislativas, o bien, posee una mayoría altamente inestable y poco disciplinada, el desenlace profético tiende a ser la parálisis y la obstrucción en las relaciones entre el Poder Ejecutivo y la oposición, situación que eventualmente puede ser superada a partir de un hábil manejo de la ingeniería parlamentaria.

En situaciones de conflicto entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, Ackerman (2002) menciona que ambos pueden usar las herramientas constitucionales para hacerse la vida difícil entre sí, generándose un acoso perpetuo de la oposición parlamentaria sea hacia la fracción oficialista o directamente hacia el presidente, quien a su vez emprendería acciones unilaterales cuando considere que éstas tienen un costo político bajo. Esa situación genera tres posibles escenarios que determinan las relaciones entre los

poderes Ejecutivo y Legislativo: **(a)** “la esperanza madisoniana”, **(b)** “la pesadilla linziana” y **(c)** un punto intermedio entre las dos anteriores. En el primer escenario el énfasis corresponde al ejercicio activo de negociaciones a través de las cuales se pueden llegar a fórmulas de atenuación que permitan combinar algún nivel de razonamiento y, en términos de Tsebelis (2002), lograr la identificación de un punto ganador entre los jugadores con poder de veto.

El segundo escenario lo constituye la ruptura institucional o la pesadilla linziana. Se basa en ver el cómo sucumben las constituciones a manos de presidentes frustrados que desbandaban congresos intransigentes y se imponen como caudillos, sea con la ayuda de los militares, o de plebiscitos extraconstitucionales. El tercer escenario sería entonces un punto intermedio entre evitar la pesadilla linziana, sin cumplir la esperanza madisoniana; es decir, una situación que en lugar de establecer una confrontación absoluta, ambos poderes puedan sólo retraerse en su tendencia hacia las descalificaciones y calumnias interminables, siendo la tendencia un continuo de recriminaciones mutuas y estancamiento político.

A partir de esta realidad se toma como posicionamiento que la parálisis y el entramiento en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo tienden a ser más factibles en sistemas en los cuales el presidente cuenta con amplios poderes constitucionales, pues él se puede ver seducido a recurrir a una estrategia de uso intensivo de estos, como vía para evitar el desgaste político de negociación y tensión con la oposición parlamentaria (Cheibub 2007), aunque tampoco se puede obviar que el uso intensivo de mecanismos formales e informales de participación ciudadana constituyen una estrategia recurrente por el presidente y por la oposición parlamentaria para legitimar sus posiciones e incluso identificar cursos alternos de decisión –concertación, referendos, entre otros– (Vargas & Petri 2007).

Si bien el control parlamentario es una potestad constitucional que realiza la Asamblea Legislativa, su ejercicio bajo ciertas condiciones político–institucionales tiende a ser un instrumento principalmente de proyección mediática. Es en este sentido que el control legislativo, como una extensión y complemento del control parlamentario, gestado en la producción de las leyes, se convierte en un instrumento de presión y disuasión por parte de la oposición para interceder en el debate y en los tiempos de la agenda, así como para diseñar o incorporar herramientas de control y fiscalización sobre la política pública y el andamiaje institucional estatal como un todo.

Pasquino (1997) identifica tres posibles condicionantes de la oposición parlamentaria: **(a)** la identidad de los referentes sociales de la oposición y sus relaciones con la oposición político–parlamentaria; **(b)** las prácticas de la oposición en el parlamento –la observación de la acción de los bloques parlamentarios de oposición a la hora de definir su estrategia ante el oficialismo y en la conformación de la agenda–; y **(c)** el

diseño institucional y los incentivos que del mismo derivan para el comportamiento de la oposición.

La presente investigación se focaliza en los dos últimos itinerarios de la oposición parlamentaria, y en cuyas secciones buscan de forma desagregada presentar una complejidad integral y multicausal que determina en gran medida el desempeño del control parlamentario y el control legislativo. Esto se realiza en tres niveles básicos de intervención: i) identificación de una orientación teórica–metodológica, ii) la aplicación de dicha orientación a dos casos específicos: Nicaragua y Costa Rica, y iii) la confrontación de la evidencia empírica con la orientación teórica e identificación de los principales aprendizajes.

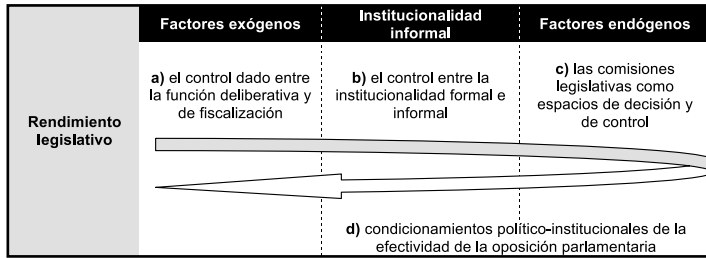
En cuanto a la orientación teórica–metodológica se procede a analizar: (a) el control dado entre la función deliberativa y de fiscalización, (b) el control del Parlamento entre la institucionalidad formal e informal, (c) las comisiones legislativas como espacios de decisión y control, y (d) los condicionamientos político-institucionales de la efectividad de la oposición parlamentaria.

Natalia Ajenjo (2004), en su análisis sobre rendimientos legislativos, argumenta la importancia de dos elementos fundamentales: el diseño constitucional –la posición del Parlamento como institución política– y el diseño procedimental, la pauta de actuaciones formales que se requieren para la aprobación legislativa. El diseño constitucional –y el sistema electoral– constituyen los “factores exógenos” del rendimiento legislativo. Los “factores endógenos” corresponden al diseño procedimental y a las dinámicas dadas en la arena parlamentaria. Existe a su vez una institucionalidad informal en la combinación de los factores exógenos y endógenos, que generan incentivos o restricciones sobre el rendimiento legislativo, la cual no se explican ni por el diseño constitucional, ni por los procedimientos incluidos en los reglamentos legislativos, En palabras de la autora, se trata de “espacios de discrecionalidad endógenos a la estructura decisional” y de “los patrones históricos de comportamiento de los actores políticos”.

Por tanto, se desprende de la propuesta de Ajenjo (2004) que el rendimiento legislativo es una función de un cierto número de “factores exógenos” (diseño constitucional y sistema electoral) y de “factores endógenos” (escenario legislativo y diseño procedimental), y por ende dicho rendimiento puede analizarse desde diferentes puntos de vista y según distintos niveles, los cuales son a su vez interdependientes. El Diagrama N° 1 contribuye a una mayor comprensión de esta interdependencia desde “los escenarios determinantes del control legislativo”.

Diagrama 1

Factores de los cuales depende el rendimiento legislativo según Ajenjo



Fuente: elaboración propia, inspirado en Ajenjo 2004, p. 136.

I. EL CONTROL ENTRE LA FUNCIÓN DELIBERATIVA Y DE FISCALIZACIÓN

Al ser el parlamento el ente donde se alberga la soberanía popular, se constituye en un pilar fundamental en la conducción de los asuntos públicos, razón por la cual sus funciones tienden a ser de representación, deliberación, legislación y fiscalización, dándose en la práctica una combinación de las mismas, tendientes a garantizar la representatividad proyectada en actuaciones de comunicación, educación, indagación, entre otras.

Si el Poder Ejecutivo y la oposición parlamentaria se enfrentan por la adopción de posiciones distintas y contradictorias (sea por la potestad o intencionalidad en frenar, desacelerar o modificar la agenda y las actuaciones del otro), esto no significa que el gobierno se encuentre en una absoluta parálisis, puesto que dicho resultado es más bien el reflejo de la ingeniería constitucional (separación y complementariedad de poderes), que se encuentra poniendo a prueba la efectividad y validez de los mecanismos del modelo de pesos y contrapesos, así como el sistema de incentivos formales e informales de cooperación (aún cuando estos sean limitados o casi inexistentes), independientemente de si los partidos políticos se encuentran o no familiarizados con esta realidad.

La puesta en práctica de la actuación deliberativa requiere de un reglamento legislativo capaz de incentivar su uso –y no abuso–, así como de asegurar su acceso por parte de las minorías parlamentarias, siendo fundamental la implementación de una apropiada organicidad tanto en el funcionamiento de las comisiones como de las bancadas parlamentarias, dotando a ambas instancias de recursos técnicos e incluso de un procedimiento ágil para el acceso a la información especializada.

La función deliberativa se encuentra presente, en mayor o menor intensidad, en tanto el proceso de formación de la ley, como en el ejercicio del control parlamentario, aunque siguiendo los trabajos de Llanos & Mustapic (2006) es la oposición parlamentaria la que tiende a dar sentido aplicado al control político–parlamentario². Esta situación genera entonces un ejercicio especializado de las distintas formas de control político que tienden a darse en el seno del parlamento, destacándose el control parlamentario –formal e informal– y el control legislativo.

Se entiende por **control político** el realizado por un órgano de carácter político que tiene sobre todo consecuencias o efectos igualmente políticos –salvo en aquellos sistemas que le otorga además potestades judiciales–, siendo por tanto una actividad cuya precisión varía fundamentalmente en términos de Sartori (2007) del tipo de ingeniería constitucional existente³. Es una práctica recurrente al confundir el término de control político con el control parlamentario. El primero obedece al conjunto de incentivos formales cuya actuación individual o combinada tiene como esencia contrabalancear el funcionamiento del aparato institucional a fin de evitar transgresiones entre poderes.

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

Por tanto, el control informal vela por un ejercicio del poder sobre lo público, en apego a un conjunto no escrito pero aceptado de normas éticas, basadas en criterios de racionalidad, oportunidad, prudencia y conveniencia –estos son los propósitos legales, políticos y morales que determinan la gestión del control parlamentario informal–. Los efectos del control parlamentario formal e informal pueden ir orientados a: **i)** generar

-
2. "(...) el control parlamentario es una pieza central de la arquitectura democrática. Con ella se procura evitar que la voluntad de los legisladores sea desvirtuada, ya sea por el Ejecutivo o por la burocracia, en el momento de ser llevada a la práctica. Puesto en otros términos, se trata de asegurar que las decisiones de los representantes sean correctamente implementadas" (Llanos & Mustapic (2006). El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil, p. 15).
 3. Guillermo O'Donnell señala dos tipos de rendición de cuentas: la horizontal y la vertical. La horizontal se da entre las agencias estatales, y la vertical de la sociedad sobre el Estado. En la primera se identifican los controles clásicos entre poderes, como lo son las agencias de balance y los controles que, cronológicamente posteriores, complementan las acciones de los controles clásicos, agencias asignadas. En la rendición de cuentas vertical se ubican las acciones de control de la sociedad mediante el proceso electoral y de otros mecanismos, como la participación ciudadana.

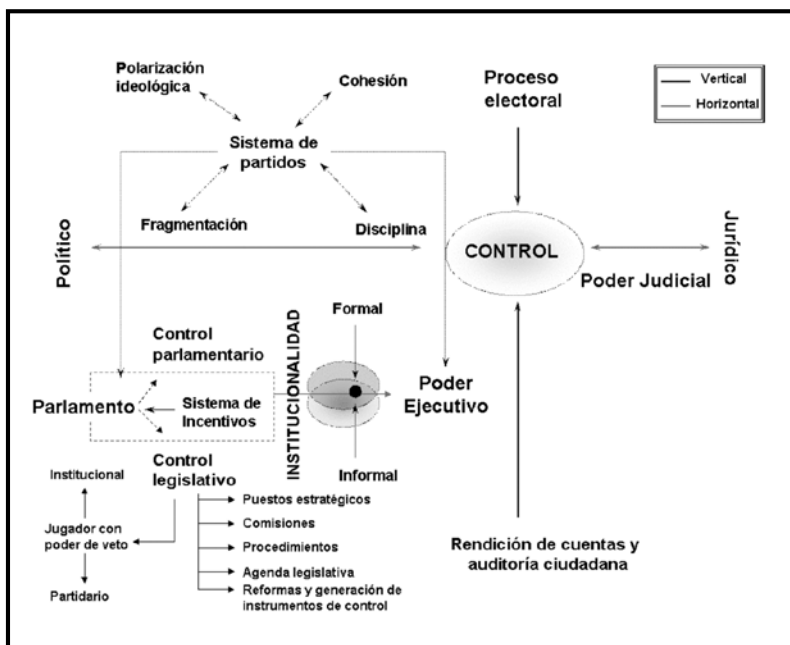
legislación y mecanismos de control, **ii)** denunciar ante las instituciones encargadas de ejercer el control judicial, **iii)** denunciar ante la sociedad, **iv)** formar opinión pública, v) generar censuras políticas, entre otros.

El **control legislativo** alude a la capacidad que tienen las legislaturas para presentar, modificar, demorar y rechazar iniciativas de ley, es decir, la capacidad que posee principalmente la oposición y las minorías legislativas de influenciar efectivamente el proceso de toma de decisiones (Sartori 1987), o bien de ser jugadores con poder de veto (Tsebelis 2002). Si bien la definición más frecuente es aquella referida a la capacidad efectiva de la oposición legislativa para influenciar el proceso de formación de la ley, esta influencia requiere establecer una tenue diferenciación analítica entre lo que se podría denominar: **a)** el nivel positivo –proactivo– y, **b)** el nivel negativo –reactivo–.

El control legislativo positivo (proactivo) es la capacidad, interés y voluntad del legislador de oposición por ofrecer visiones tendientes a enriquecer, aportar y apoyar la iniciativa de ley, sin que necesariamente dichas actuaciones tiendan a fomentar la conflictividad parlamentaria en las relaciones gobierno – oposición. En forma adversa el control legislativo negativo (reactivo) concierne a las actuaciones de los parlamentarios cuya finalidad o intencionalidad final es frenar, limitar o evitar la aprobación del proyecto de ley o incluso alargar lo más que se pueda dicho proceso. En ocasiones la incorporación o apoyo a una determinada moción responde a una lógica de generar conflictividad y minar las bases de las coaliciones entabladas por el gobierno con algunas de las bancadas de oposición, con el interés final de crear condiciones de parálisis y bloqueo.

Tanto el control legislativo positivo como el negativo pueden sustentar su ejercicio a partir de un uso de instrumentos generados por la institucionalidad formal –reglamento legislativo–, como incluso por la institucionalidad informal –prácticas de relacionamiento entre los actores políticos–. En ambos casos es de uso común el desvirtuar la naturaleza de los procedimientos legislativos a efectos de lograr una influencia calibrada con la persecución de objetivos y metas particulares, siendo ejemplo de esto la presentación masiva de mociones, o bien la promulgación de informes o dictámenes de minoría, un intenso uso de la palabra, apelaciones a las resoluciones del pleno, e incluso el rompimiento del quórum (ver Diagrama N° 2).

Diagrama 2 Control parlamentario y control político



Fuente: elaboración propia.

El análisis de las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo requiere tomar en cuenta la distribución de poderes. Desde el enfoque de la orientación del proceso decisional de las políticas públicas, las legislaturas pueden oscilar entre reactivas y proactivas (Morgenstern 2002)⁴. Si el parlamento no está impedido a legislar en las mismas áreas en que el presidente puede emitir decretos, entonces puede aprobar una ley que revierta o modifica un decreto presidencial. Así, sólo si el presidente tiene también poder de veto, el poder de decreto garantiza que el presidente dominará el proceso legislativo.

4. La clasificación propuesta identifica tres posibilidades: (a) generativa, cuando la construcción y la caída del proceso, como las responsabilidades que se derivan recaen exclusivamente en quienes promueven la toma de decisiones, (b) proactiva, la cual constituye el impulso parcial o total de iniciativas, así como la construcción colectiva de la agenda (por ejemplo por decreto) y (c) reactiva, cuando lo que se pretende es frenar total o parcialmente una iniciativa o agenda, a través del veto.

Entre los múltiples aspectos que permiten identificar una relación reactiva o proactiva, destaca: **a)** el nivel de fragmentación legislativa; **b)** polarización y distancias ideológicas de los partidos políticos; **c)** poderes legislativos del presidente; **d)** quién posee el liderazgo en la construcción, dirección y negociación de la agenda; **e)** comprensión, manejo e influencia en los procedimientos parlamentarios; **f)** el nivel de organización parlamentaria –dinámica de las comisiones legislativas–, o el dominio burocrático, entre otros⁵.

El control ejercido por parte del parlamento se encuentra condicionado por un sistema de incentivos habiendo entonces por lo menos tres factores que desalientan el control: **a)** los vínculos partidarios que unen al Ejecutivo y al Legislativo; **b)** la naturaleza de la orientación de cada poder constitucional –por ejemplo un presidente cuya agenda se concentra en temas más de carácter nacional o internacional y un parlamento interesado en los temas locales, sin generarse muchos espacios de interferencia entre sí–, y c) situaciones en que no existe mucho por controlar porque no existe una burocracia en condiciones de actuar en función de su propio interés (Llanos & Mustapic 2006, p. 27).

Ambos poderes constitucionales pueden implementar instrumentos de control sobre el proceso de implementación de políticas, respondiendo a incentivos contradictorios, generándose la interrogante de ¿cuál es el tipo de control más efectivo?, destacándose aquellos de naturaleza “patrulla policial” y “alarma de incendio” (Palanza 2006, p. 36).

El primero es centralizado, activo y directo, y requiere de un parlamento capaz de examinar afanosamente las actividades llevadas a cabo por las agencias implementadas en busca de desviaciones, con el objetivo de remediar los desvíos y castigar la agencia responsable. El segundo exige al parlamento acciones menos centralizadas, necesitando saber únicamente una serie de procedimientos, reglas y prácticas que habiliten a los grupos de interés y particulares mantenerse informados de las actividades de las agencias administrativas de su interés. Por efecto inverso, se puede prever una mayor delegación de autoridad al Poder Ejecutivo en áreas que demandan alta intensidad/capacidad de información, y una mayor delegación de poder discrecional al Poder Ejecutivo en aquellos proyectos surgidos en comisiones con jurisdicción sobre áreas de políticas que requieran alta capacidad técnica (Palanza 2006, p. 38).

5. Los parlamentos se caracterizan por un escaso o nulo grado de iniciativa en el desarrollo de nuevas leyes y políticas públicas y su poder es ejercido especialmente en el veto o la modificación –incluso amenaza en ambos casos– de las iniciativas que desarrolla el Poder Ejecutivo. La ausencia de poder constructivo puede ser resultado de la falta de profesionalismo y especialización, así como de la falta de estructuras de información y asesoramiento parlamentario eficientes (Ferraro 2006).

II. EL CONTROL DEL PARLAMENTO ENTRE LA INSTITUCIONALIDAD FORMAL E INFORMAL

El parlamento como institución política es entendido como la estructura fundamental que define y limita el proceso de la producción de decisiones con carácter generalmente obligatorio. Existe –como también Tsebelis (2002) lo ha afirmado en su metáfora de “instituciones como conchas”– una interacción y dependencia mutua entre el parlamento, sus bancadas y los legisladores en particular.

Si bien el parlamento restringe la acción de los legisladores, estos a su vez deconstruyen y redefinen la institución, puesto que cuando el comportamiento de los legisladores se modifica, ello tarde o temprano tiende a cambiar el funcionamiento del orden institucional –sea desde un plano formalmente institucionalizado o no–.

Las evoluciones de las reglas no necesariamente responden a decisiones consensuadas o a una mayor democratización de la actividad parlamentaria, puesto que los cambios adoptados responden al interés de una mayoría dominante, que previamente ha realizado un cálculo político sobre los beneficios a obtener con las modificaciones institucionales. Aún cuando la ingeniería parlamentaria conforma en gran medida las bases de las estrategias diseñadas y planificadas por los legisladores, sus interacciones producen resultados colectivos que van más allá de las mismas, generando información, oportunidades o conflictividad que, dependiendo de múltiples variables político-institucionales, potencializan o limitan el sistema de incentivos existentes a partir de una configuración de restricciones/oportunidades diferenciadas, según sea la cercanía al gobierno o el peso relativo de la oposición (bancada legislativa)⁶.

6. North (2005) desde su teoría de las “instituciones en equilibrio” indicaba que la elección y supervivencia de las instituciones depende de su desempeño en la provisión de los bienes públicos y en la reproducción de los costes de transacción, así como de la vía por la que han sido elegidas, incluido el papel de pequeños acontecimientos y de la suerte en la obtención de adhesiones. Una vez que las instituciones existen, establecen parámetros para la acción, pero también pueden autoreforzarse y dificultar su sustitución mediante los efectos de los incentivos que comportan. Incluso ciertas instituciones que producen resultados ineficientes pueden sobrevivir como consecuencia del aprendizaje de los actores mediante el uso, su adaptación a las regularidades institucionales y los costes de su sustitución. El concepto de “equilibrio inducido institucionalmente”, de Kenneth Shepsle (1986), expone que las estrategias de los actores y sus interacciones en un escenario social pluralista pueden producir elecciones sociales estables, aunque a veces no deseadas o ineficientes, gracias al papel de las instituciones. Por tanto, la estabilidad es un resultado de los costes impuestos a ciertas estrategias y de los mecanismos de agregación establecidos por las reglas institucionales. Los arreglos institucionales pueden prescribir y prevenir, acelerar y retrasar el cambio, siendo esto una clave fundamental para entender la dinámica de cambio, y clarifican el papel de las instituciones dentro de estos procesos. Las instituciones entendidas como normas y rutinas, no sólo canalizan el cambio, sino que además dan algún grado de certidumbre sobre el comportamiento futuro de los actores, en especial las rutinas, pues como “pauta estable de conducta”, definen lo que es adecuado o no en cierto momento (March & Olsen 2005).

Los resultados de las decisiones legislativas se encuentran altamente influenciados por el diseño institucional y sus prácticas en torno a la conformación de la agenda, así como la capacidad que poseen las diversas bancadas para modificarla. Si adicionalmente a este punto se le añade el nivel de fraccionamiento legislativo, y las tendencias de comportamiento de la disciplina como la cohesión parlamentaria y partidaria, entonces el ejercicio del control parlamentario y legislativo depende fuertemente de variables político-electorales, de carácter partidarias e institucionales (Cox & McCubbins 2005).

La institucionalidad parlamentaria constituye la organización del poder y canalización política del conflicto social a través de normas y reglas que estructuran la acción colectiva⁷, lo cual en su conjunto reflejan el sistema de constricciones (restricciones) y de incentivos del comportamiento, tanto de los individuos como de las organizaciones, es decir, son las reglas del juego social. Los que determinan no sólo los procedimientos del juego, sino quiénes juegan y cómo lo pueden hacer, así como con qué equidad o ventaja se practica el juego, quién gana o puede ganar qué, quién paga los costes del juego, etc. (Prats 1999, pp. 77-124).

Si la institucionalidad formal responde al conjunto de principios, valores, normas y patrones de comportamiento que se encuentran debidamente tipificados en los marcos normativos, y la informal se define como los patrones que regulan las relaciones entre los actores estratégicos y sus flujos de poder de una forma no tipificada, orientando y condicionando los posibles comportamientos, entonces la institucionalidad informal puede asumirse en la praxis parlamentaria como: **a)** un proceso complementario a la institucionalidad informal contribuyendo a la liberación de las presiones y a una mejor canalización de los conflictos; **b)** puede ser un proceso paralelo que en ocasiones este a nivel supra o infra de la institucionalidad formal; o bien **c)** puede ser contradictoria, capaz de canalizar relaciones de poder de forma diferente o incluso abierta en contraposición a lo expresamente tipificado⁸.

-
7. Por acción colectiva entendemos la acción conjunta de la gente orientada a la obtención de intereses comunes y es producto de la combinación de intereses, organización, movilización, oportunidades, conductividad, tensión, poder e identidad. Tiene como condición la posibilidad de que los actores pueden interactuar cooperativamente, conflictivamente o incluso en un proceso mixto, y ello dependerá de significaciones sociales relevantes y de formas organizativas específicas. Las acciones colectivas están históricamente determinadas por los valores culturalmente instituidos, así como por la definición y satisfacción de necesidades socialmente creadas y por las oportunidades vitales generalizadas socialmente disponibles en la sociedad (Berlain 1996, pp. 157- 191).
 8. "(...) Precisamente porque las Reglas de juego han sido escritas en común, su observancia permite un choque político incluso áspero pero constitucional. Y justamente porque las reglas del juego establecen los límites de choque, la contribución de la oposición al buen funcionamiento del sistema político y al despliegue del régimen democrático –entendido como confrontación de ideas, propuestas y proyectos, como desarrollo de conflictos y planteamientos alternativos– puede resultar exaltada y hasta dramatizada. Y son conocidos los efectos benéficos de una configuración político–institucional en la cual las tensiones y los conflictos puedan “descargarse” en un cuadro legítimo y legitimado y encontrar cauces políticos tanto en el Gobierno como en la oposición –es suficiente imaginar la condición opuesta de clausura político–institucional frente a tales tensiones y a tales conflictos y, en consecuencia, su explosión social incontrolada, devastadora, con frecuencia intraducible políticamente y destinada, por lo tanto, a reproducirse sin renovar las fuerzas singulares ni al sistema, ni las reglas ni las prácticas del juego–". (Pasquino 1997, pp. 57 – 58)

Si bien, una primera intuición es desear que de alguna manera la institucionalidad formal absorba a la informal, logrando así un mayor nivel de regulación sobre el comportamiento y el ejercicio de poder entre los actores –con la pretensión de obtener mejores condiciones de certidumbre, transparencia, responsabilidad y predictibilidad de las actuaciones políticas y sus resultados–, en la praxis su costo político podría ser mayor, pues se limitan las posibilidades de obtener una adecuada flexibilidad institucional capaz de adaptarse a las amplias y constantes transformaciones de los tiempos actuales.

Mientras que la norma constitucional tiende a ser menos flexible que la ley ordinaria, la complejidad decisional de aquellos grandes temas que determinan las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo exigen canales de entendimiento más ágiles y dinámicos para la construcción de consensos –parciales o profundos–. Por ello, los canales de la institucionalidad informal constituyen una opción de flexibilidad, agilidad e incluso rapidez para la adopción de decisiones y liberar los niveles de tensión y conflictividad del sistema.

El análisis del control parlamentario y el control legislativo requiere tomar en consideración dos dimensiones fundamentales: **a)** la comprensión del entramado institucional que incentiva o genera restricciones, y **b)** los efectos positivos o negativos generados por la institucionalidad informal desde ese entramado y ante un cierto tipo de condiciones político-institucionales determinadas.

2.1 Incentivos y restricciones emanadas por la institucionalidad formal

La implementación del control parlamentario y legislativo no depende única y exclusivamente de una cuestión aritmética de las relaciones de poder entre la oposición y el gobierno, sino de la existencia de un sistema de incentivos y restricciones que faculte y regule la capacidad de control político entre los poderes constitucionales. Es así como la constitución política y los marcos jurídicos son el primer pilar del sistema de incentivos y restricciones con que cuenta la oposición parlamentaria para el ejercicio del control parlamentario y legislativo. A efectos de ello es fundamental conocer dos niveles básicos de análisis: los mecanismos para la canalización de los conflictos y tensiones, y en una segunda dimensión los poderes legislativos del presidente.

Aún cuando el sistema de incentivos y restricciones desde la institucionalidad formal induce un análisis del modelo de separación de poderes y de la existencia o no de un subprincipio de complementariedad de poderes, lo fundamental es entender si la ingeniería del sistema posee mecanismos formales para lograr la superación de una eventual parálisis en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo a efectos de

generar estabilidad política⁹. Esto desde una comprensión del cómo los mecanismos operan con una lógica de premio o castigo, y del cómo los amplios o reducidos poderes legislativos constitucionales del presidente inducen espacios de cooperación gobierno–oposición.

Para la comprensión de los mecanismos formales de canalización de las tensiones y conflictos del sistema, Duhamel (2003) introduce el concepto de restricciones constitucionales, argumentando que la estabilidad política es producto de la combinación de una serie de mecanismos de carácter restrictivo. Estos constituyen un conjunto de variables institucionales que tienden a generar un efecto limitante sobre el ejercicio del poder, sea para el órgano Ejecutivo como para el Legislativo. Se distinguen tres tipos de restricciones fundamentales: a) la elección directa del jefe de gobierno, b) la elección mayoritaria de los diputados y c) el derecho discrecional del Poder Ejecutivo de disolver el parlamento. Sin embargo, agrega una cuarta restricción: d) la censura constructiva –capacidad del parlamento para censurar al Poder Ejecutivo, acompañando el proceso con nuevas elecciones legislativas–.

En cuanto a la segunda dimensión, los poderes legislativos constitucionales del presidente, Shugart (2001, pp. 167 - 173) destaca que las principales variaciones son: a) el poder de veto; b) el poder de decreto; c) las competencias de políticas reservadas; d) la iniciativa presupuestaria extraordinaria; y e) el referéndum.

- El poder de veto del presidente puede ser fuerte o frágil e incluso inexistente. Se entiende por poder de veto la capacidad que posee el Ejecutivo de desarrollar objeciones totales o parciales – según lo determina la constitución política – a los proyectos de ley aprobados por el Parlamento y que no sean de su agrado¹⁰.

9. Para profundizar en este concepto ver el trabajo de Tsebelis (2002), quien presenta la estabilidad política a partir de la cantidad de veto players (jugadores con poder de veto), que corresponden a todos los actores institucionales o partidarios cuya aprobación es necesaria para un cambio del status quo, ya sea la aprobación de un proyecto de ley, una reforma de ley o la ejecución de una política. Mientras que la estabilidad política asegura la participación de aquellos actores fundamentales en la toma de decisiones, la estabilidad democrática, por el contrario, se orienta a la participación amplia e integrada de los actores políticos y estratégicos. De forma tal que a mayor estabilidad democrática menos estabilidad política, dada la amplitud de actores con influencia en el proceso decisional, siendo el "status quo" el resultado con mayor capacidad de dominio. Desde las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo se puede entender la estabilidad democrática como un ejercicio efectivo de las diversas potestades de la oposición parlamentaria, que se encuentra a su vez profundamente condicionada por los poderes legislativos presidenciales y el fraccionamiento parlamentario. Por tanto, la estabilidad política puede ser producto del dominio del presidente sobre el parlamento a través de una amplia bancada oficialista, o por una coalición con un grupo de legisladores, capaz de asegurarle el tipo de mayoría necesaria para imponer su agenda política.

10. Es estratégico entonces el tipo de mayoría legislativa exigida para evitar las objeciones presentadas por el Poder Ejecutivo. Un Parlamento que solo requiera de una mayoría simple y en el cual se da una conformación multipartidista, la capacidad de veto del presidente será frágil o inexistente, mientras que si el Ejecutivo cuenta con una amplia mayoría – disciplinada –, y si además se requieren de mayorías calificadas, su poder de veto será fuerte.

- El poder de decreto tiene diversas variantes prácticas, por lo cual su definición operativa depende de la ingeniería constitucional. Este recurso responde a un instrumento legal, de tipo normativo o administrativo emitido a través del diario oficial y no pretende alterar el status quo legislativo; puede ser producto de: a) una delegación parlamentaria – en materias y casos especiales –, y de b) una potestad constitucional, para emitirlos sin previa delegación legislativa – siempre en materias específicas y según una serie de restricciones constitucionales –. En ambos casos, el protagonismo del decreto se debe a la capacidad de ser un recurso normativo más que administrativo¹¹.
- Las competencias de política reservada son potestades constitucionales por medio de las cuales en ciertas áreas de las políticas públicas, no se pueden presentar proyectos de ley ante el Parlamento, a menos que se trate de una iniciativa emanada en el Ejecutivo, lo cual no restringe la capacidad de éste por modificar dicha iniciativa. Estas competencias corresponden a la materia presupuestaria, aspectos de política militar, creación de nuevos cargos públicos y leyes relativas a las políticas fiscales, arancelarias y crediticias.
- La iniciativa presupuestaria extraordinaria constituye el procedimiento por medio del cual el Ejecutivo se encarga de definir y presentar el proyecto de ley sobre el presupuesto público anual, así como el margen de maniobra que posee constitucionalmente el Parlamento para enmendar la propuesta presidencial.
- El referéndum como recurso de poder requiere comprender el proceso contemplado en la constitución política para su convocatoria, como quiénes pueden hacer uso de él. Es decir, si éste es un recurso que además de la ciudadanía, puede ser convocado a voluntad exclusiva del Legislativo, o bien el Ejecutivo tiene capacidad de acceso a él sin un respaldo parlamentario.

Eventualmente, un presidente con amplios poderes legislativos constitucionales tiene menos incentivos de buscar acuerdos y entendimientos con la oposición parlamentaria, pues la ingeniería institucional le ofrece vías alternas para salir de la parálisis y el entramamiento legislativo, dado que amplias facultades de decreto y de veto le aseguran una rápida toma de decisiones o bien limitan la capacidad de control legislativo de la oposición. El uso o no de estas facultades depende más de una combinación de factores político-partidarios que institucionales, donde aspectos reiterados como la fragmentación, disciplina parlamentaria y polarización determinan sus costos políticos.

11. Se requiere considerar si el sistema político contempla el poder del Parlamento para rescindir del decreto, la cantidad de votos necesarios para ello, y si esta acción conlleva al pronunciamiento de una ley alternativa interina.

Desde la visión general de las restricciones constitucionales y jurídicas, como de los poderes legislativos constitucionales del presidente, el uso de estos instrumentos genera un “efecto teórico”, es decir, una dinámica de pesos y contrapesos, cuyo efecto inmediato es el restablecimiento –en principio– y la preservación de la estabilidad política –igual o diferente al “status quo”– imperante.

Cuando un sistema político posee un débil sistema de incentivos formales, no necesariamente es sinónimo de una situación de inestabilidad política, pero sí pone en evidencia la capacidad precaria de la institucionalidad formal para absorber las tensiones y crisis que se generan. Esta situación obliga a la identificación de otros espacios formales e incentivos o restricciones de carácter informal capaces de atenuar la tensión y el conflicto –efecto compensación–¹².

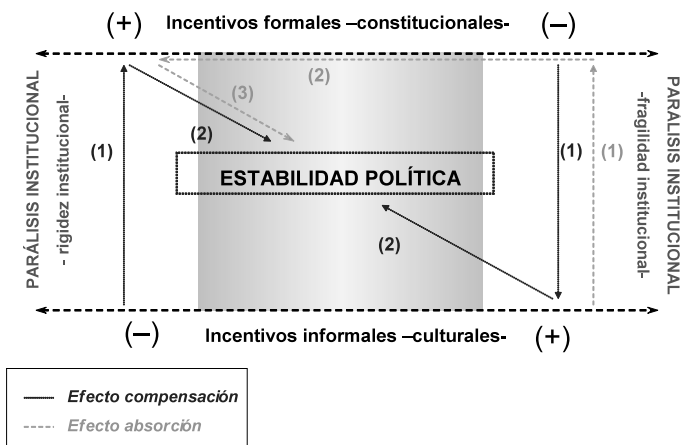
Si existe una oposición parlamentaria debidamente empoderada en el ejercicio del control parlamentario y legislativo –situación dada por la institucionalidad formal, informal o una combinación de ambas–, es factible que ella realice una presión intensa por transformar la ingeniería parlamentaria –e incluso constitucional–, procurando garantizar aquellas condiciones que le beneficien desde la institucionalidad formal. En un sentido similar, un presidente que goza de una amplia mayoría legislativa, aspirará a generar modificaciones al reglamento legislativo –y de ser posible a nivel constitucional– a efectos de evitar parálisis provocadas por tensiones y conflictos con la oposición parlamentaria, efecto de absorción.

En sumatoria, ante una debilidad institucional y escasez de un adecuado sistema de incentivos, el sistema tiende a canalizar sus tensiones y conflictos principalmente por la vía informal. En situación inversa, ante una cultura política deficiente o inestable –alta fluidez y debilidad del sistema de partidos, por ejemplo–, el sistema requiere de una mayor dependencia de incentivos y restricciones constitucionales, a efectos de asegurar la estabilidad política (ver Diagrama N° 3).

12. Sin embargo, la existencia de dichas tensiones y conflictos son a su vez producto per se de una capacidad real de la oposición parlamentaria para ejercer diversas expresiones de control. Capacidades pueden derivarse de actuaciones en la institucionalidad formal o informal. Siempre existirán niveles de interacción entre ambas institucionalidades, pero lo fundamental es conocer de cuál de ellas proviene la facultad detonante de la oposición parlamentaria, y de cuál se logra la canalización del conflicto –especialmente el tipo de correlación que se da entre la formal e informal en dicho proceso –.

Diagrama 3

Dinámicas entre el sistema de incentivos formales e informales



Fuente: elaboración propia.

Del Diagrama N° 3 se desprende la posibilidad de al menos dos tipos básicos de parálisis institucional, la primera de ellas producto de un sistema de incentivos de carácter poco flexibles y en donde los actores políticos optan por vías de solución eminentemente formales, siendo el producto final una rigidez institucional.

El segundo tipo, de forma contraria, es producto de una fragilidad institucional en el sentido de una inexistencia de sistema de incentivos, o bien aún cuando existan, en la práctica opera una estructura paralela dada por la institucionalidad informal. Por tanto, el análisis de la institucionalidad formal tiende a ser insuficiente en el marco de las relaciones gobierno–oposición para entender el sistema de incentivos y restricciones que determina la capacidad de esta última en el ejercicio del control –parlamentario y legislativo–.

2.2 Incentivos y restricciones desde la institucionalidad informal

En la praxis parlamentaria, se podría concebir al sistema de incentivos y restricciones formales como un conjunto de características capaces de precisar un tipo de juego, y en cuya concepción pura e ideal, predice comportamientos colaborativos y conflictivos, ante la ocurrencia o no de ciertas variables. El sistema de incentivos informales,

desde esta visión, lo constituyen el conjunto de jugadores, que apropiados o no de la concepción del juego, proceden a practicarlo, validando, modificando o alterando procedimientos y resultados por mutuo consentimiento u omisión. Existen en ambas dimensiones sus propias reglas de juego, las cuales coexisten de forma yuxtapuesta, complementaria e incluso antagónica.

A efectos de comprender las dinámicas entabladas por las reglas de juego formales e informales y sus efectos en la convergencia y la efectividad, Helmke & Levitsky (2006) señalan una tipología sobre las relaciones entre la institucionalidad formal e informal. Estos autores destacan dos dimensiones fundamentales: el grado de convergencia entre los resultados de ambas institucionalidades y la efectividad de la institucionalidad formal. Esta combinación genera un entramado de institucionalidad informal que se clasifica en: **a)** complementaria, **b)** acomodativa, **c)** competitiva, y **d)** sustitutiva (ver Cuadro N° 1).

Cuadro 1
Tipología de la institucionalidad informal

RESULTADOS Y NIVEL DE EFECTIVIDAD	INSTITUCIONALIDAD FORMAL	
	Institucionalidad formal efectiva	Institucionalidad formal inefectiva
Convergente	Complementario	Sustitutiva
Divergente	Acomodación	Competición

Fuente: Helmke & Levitsky (2006, p. 14)

Institucionalidad informal complementaria, entendida fundamentalmente como un apoyo y reforzamiento de la institucionalidad informal hacia la formal. Se expresa por medio de dos expresiones, la primera es “llenar las zanjas” (fills in gaps) donde la institucionalidad informal ayuda a los actores a obtener de forma más efectiva sus metas y objetivos, especialmente en materia de coordinación y agilización del proceso de toma de decisiones. La segunda son normas informales que crean un mayor sistema de incentivos al complementarse con las reglas formales.

La recurrencia a los mecanismos de control parlamentario informal –conferencias de prensa, declaraciones, etc. – constituyen una expresión de esta institucionalidad informal complementaria, puesto que, sea por factores derivados a la ingeniería parlamentaria– por ejemplo tipo de mayorías necesarias –, como por las dinámicas particulares que se generen producto de los niveles de fragmentación, polarización y dispersión parlamentaria, es factible que las minorías legislativas requieran de este tipo de institucionalidad para desarrollar su intencionalidad de control político.

Situación similar se puede identificar desde la bancada oficialista, puesto que los nexos político-partidarios, así como el control estratégico de puestos –control de la junta legislativa– facilita al Poder Ejecutivo una mayor influencia en la agenda, en el procedimiento e incluso en las decisiones legislativas.

Institucionalidad informal acomodativa, constituye una combinación entre la efectividad de la institucionalidad formal, pero con divergencias en sus resultados. La institucionalidad informal crea incentivos para operar en vías alternas, que a su vez afectan substantivamente los efectos de las reglas formales, sin violarlas directamente; es decir, se contradice el espíritu pero no la letra de la institucionalidad formal.

Una expresión de la institucionalidad informal acomodativa se puede apreciar en Llanos & Nolte (2006, p. 8)¹³ identifican como legislaturas de “sellos de goma”, puesto que dado el control de escaños del partido en gobierno, el presidente tiende en la práctica a usurpar muchas funciones parlamentarias, logrando así una amplia aprobación de su agenda, en ocasiones de forma más inmediata que los tiempos ordinarios de funcionamiento del parlamento.

La institucionalidad informal competitiva, se da por una ineffectividad de las instituciones formales, que generan resultados divergentes. Emerge una estructura de incentivos informales incompatibles parcial o totalmente con los formales, siendo mutuamente antagónicos. Llanos & Nolte (2006) destacan el funcionamiento de las legislaturas reactivas, situación en la cual se reconoce que la capacidad de iniciativa reside en el Poder Ejecutivo, sin que eso implique que éste puede hacer todo sin tomar en cuenta la opinión de las fuerzas políticas con representación parlamentaria¹⁴.

Institucionalidad informal sustitutiva es utilizada por los actores como una vía alterna de la institucionalidad formal a efectos de obtener resultados convergentes en medio de una estructura débil o ineffectiva. Ante una situación de parálisis institucional,

13. Llanos, Mariana y Detlef Nolte (2006). “Los congresos en América Latina: legislaturas reactivas, potencialmente activas”. GIGA German Institute for Global and Area Studies/Institut für Iberoamerika-Kunde. Hamburgo.

14. “Por cierto, las legislaturas reactivas pueden variar considerablemente en su comportamiento. Cox y Morgerstern (2002) identifican cuatro subtipos de legislaturas reactivas. En los dos extremos los autores ubican a las legislaturas “subordinadas”, es decir, aquellas que cumplen con todo lo que el poder Ejecutivo dicta (y que, por lo tanto, se acercan al tipo tradicionalmente referido como sellos de goma), y a las “recalcitrantes”, que en el extremo opuesto agrupan a las que sólo se ocupan de bloquear los proyectos del Ejecutivo. En el medio, en cambio, se encuentran dos tipos de legislaturas más aptas para trabajar conjuntamente con el Ejecutivo en la producción de leyes. Por un lado, legislaturas que a menudo aprueban los proyectos del Ejecutivo, pero a través de negociaciones que demandan modificaciones a las políticas propuestas. Estas últimas serían las legislaturas más constructivas para la elaboración de políticas. Por otro, legislaturas menos interesadas por las políticas en sí que, para aprobar los proyectos del Ejecutivo demandan, más bien, beneficios parroquiales-venales orientados a legisladores individuales” Llanos & Nolte (2006, p. 8).

o bien de una dominación de fuerzas a lo interno del parlamento, es factible que la oposición parlamentaria sea cooptada por las aritméticas legislativas o que, por las características propias del reglamento, el ejercicio del control parlamentario –formal e informal–, como del control legislativo –positivo o negativo– se vea reducido o incluso minimizado, situación que contribuye a una efervescencia de experiencias de control político extraparlamentario (tanto a nivel del control parlamentario como del control legislativo), siendo procesos de participación ciudadana institucionalizados o no, que tienden a generar lógicas particulares de gobernabilidad neocorporativa parlamentaria y extraparlamentaria (Vargas & Petri 2007).

Los pactos políticos–sociales son en muchas ocasiones una expresión de institucionalidad informal sustitutiva, pues ante la efervescente conflictividad entre el presidente y la oposición parlamentaria, el primero puede recurrir a procesos de concertación social. De esta forma envía al Poder Legislativo una agenda consensuada con actores políticos–sociales presionando para la aprobación de la misma.

Desde el análisis de los incentivos formales como informales, la coexistencia de ambas dinámicas genera entonces un sistema de incentivos diferenciados, que según los niveles de fragmentación, disciplina y cohesión parlamentaria, así como la efectividad misma de la oposición, pueden converger en condiciones político–institucionales que premien: a) la estabilidad política sobre la estabilidad democrática, o b) que pueden operar en ciertas condiciones a favor del Ejecutivo en detrimento de la oposición legislativa¹⁵, dándose también en ambos casos en condiciones inversas.

Cuando la principal fracción de oposición parlamentaria o cualquier otra, entra en una negociación con el partido oficialista y contribuye a una mayor estabilidad política, el ejercicio del control parlamentario se hace en función de las bancadas de oposición que no participaron o fueron incluidas en las negociaciones políticas –debilitamiento de la efectividad de la oposición parlamentaria–, complicando así el ejercicio del control legislativo positivo, y quedando a merced de sus capacidades para llevar a cabo el control parlamentario y un control legislativo negativo, dependiendo entonces de aquellos derechos de las minorías contemplados en el reglamento legislativo¹⁶.

15. Cuando un incentivo opera de forma positiva para un actor en detrimento de otro, se convierte para este último en una restricción institucional de carácter formal o informal.

16. La iniciativa político – legislativa en manos de la oposición, dada la grave y progresiva degradación de la separación de poderes, impone a ella explorar caminos para atenuar los abusos del presidencialismo y al mismo tiempo abrir un espacio público de debate, de polarización, que absorba la demanda sistémica de que en democracia se tomen decisiones y se gobierne (Pasquino 1997, p. 30-31).

Por el contrario, una situación de estabilidad democrática, es decir una activa participación de las fuerzas parlamentarias de la oposición en el proceso decisional, sin contar con una voluntad política real de concertación e inclusión del presidente y su bancada, tiende a proliferar la parálisis institucional. Es así como en ambos extremos y ante la presión de que tarde o temprano la agenda política exigirá diversos tipos de mayorías parlamentarias, el sistema de incentivos –formales e informales– empuja a los actores a retomar un punto de equilibrio, sea en el anterior status quo o en la redefinición de uno nuevo.

Hay entonces una interacción entre los diversos incentivos, que frenan, contrapesan, y no dejan que el régimen se absorba en una inestabilidad política. Asimismo, la existencia misma de estos incentivos, que a su vez pueden provenir de las mismas restricciones, incitan a los actores políticos a adoptar un cierto comportamiento, sea colaborativo o conflictivo, pero que en última instancia se encuentra sumida en una dinámica de juegos de mutua dependencia.

Es en el marco de esta complejidad dinámica que se genera el control parlamentario y el control legislativo, en ocasiones como preámbulo el uno del otro; en otras, como sustitutos dadas las condiciones y relaciones de poder, aunque en muchas otras ambos se pueden ver desdibujados e incluso delimitados tanto por variables institucionales como por aquellas de carácter político. A través del conjunto y la combinación de restricciones e incentivos constitucionales e informales se permite generar una flexibilidad acomodativa para la canalización de las tensiones y el conflicto, en un constante ir y venir entre la estabilidad política y la estabilidad democrática, que a su vez contribuye constantemente a redefiniciones de la institucionalidad.

III. LAS COMISIONES COMO ESPACIOS DE DECISIÓN Y CONTROL PARLAMENTARIO Y LEGISLATIVO

Las comisiones se definen como “los grupos de trabajo, temporales o permanentes, estructurados a partir de áreas temáticas y constituidos por una parte de los integrantes de una Asamblea” (Alcántara et al. 2005, p. 256). La necesidad de contar con parlamentos ágiles y más oportunos contribuyó a una cultura de organización legislativa basada en el trabajo de las comisiones, pretendiendo así una mayor canalización de las demandas sociales.

Si bien el Poder Ejecutivo cuenta con mayores recursos humanos y técnicos para formular sus propuestas de ley en comparación con los parlamentos, las comisiones tienden a ser una herramienta técnica y política para el análisis y la discusión de dichas propuestas, pues representan uno de los espacios más estratégicos del parlamento, tipificados por la institucionalidad formal para el ejercicio de la negociación y la toma

de decisiones. La reducida cantidad de sus miembros contribuye a un debate más profundo y por ende a una mayor comprensión de las posiciones¹⁷.

Las implicaciones sobre el tamaño del pleno y la capacidad de gestión parlamentaria en comparación con los niveles de organización se pueden analizar desde diversos ángulos, siendo quizás lo más pertinente mencionar el nivel de delegación en el trabajo de las comisiones legislativas. Entre más grande sea el plenario –más cantidad de escaños–, éste tiende a delegar y depender más del funcionamiento de las comisiones, convirtiéndose principalmente en un ente ratificador de las negociaciones gestadas desde las comisiones. De esta forma el monitoreo y la elección de los voceros de fracción asumen un papel fundamental, con lo cual la obediencia a la disciplina parlamentaria y partidaria asume un valor estratégico.

Cuando la composición del plenario tiende a ser reducida, el papel estratégico de las comisiones legislativas disminuye, ya que el pleno mantiene la capacidad y la funcionalidad de convertirse en una especie de mega-comisión legislativa, con lo cual la discusión, análisis y trabajo de las comisiones legislativas puede verse más fácilmente alterado desde este espacio, situación que puede ser más recurrente según la sensibilidad del tema analizado en el plenario en torno a la agenda de la política nacional y a la configuración de las relaciones de poder a lo interno del mismo –nivel de fragmentación parlamentaria, polarización ideológica, capacidad efectiva de la oposición, etc.–.

Las principales consecuencias de la magnitud de un plenario, se encuentran determinadas por la capacidad del ejercicio y amenaza de vetos formales e informales por las bancadas de oposición, como por el peso que éstas poseen en la distribución total de los escaños. Si bien puede darse el escenario hipotético de un pleno de tamaño reducido en el cual la oposición parlamentaria no se encuentra debidamente representada en la conformación de las comisiones, desde la discusión del pleno un pequeño grupo o inclusive un legislador puede tener la capacidad de obstruir las sesiones legislativas, convirtiéndose así en un jugador político con poder de veto, situación que un pleno de mayor magnitud no podría realizar¹⁸.

17. Sartori (1995, p. 291) señalaba que la comisión legislativa es el mecanismo en el cual las minorías sustantivas que son inexorablemente derrotadas cuando las decisiones se someten al voto mayoritario, encuentran el lugar en el que sus reivindicaciones preferidas más intensamente pueden llegar a ser aprobadas.

18. En plenarios conformados por una magnitud amplia de escaños, la capacidad de obstrucción de la oposición legislativa exige un juego de mutua dependencia, a efecto de entablar alianzas o coaliciones (coyunturales o estructurales) para impactar la dinámica legislativa. En situaciones de plenarios con una magnitud reducida o pequeña de escaños, el peso político del diputado en lo individual tiende a ser mayor, incluso en aspectos determinantes de votaciones.

Además de la magnitud del plenario y de la comisión, existen otras variables institucionales que atenúan o amplifican los posibles impactos generados por la fragmentación y la polarización ideológica. Principalmente destacan: **a)** el nivel de especialización y complejidad organizacional, **b)** recursos humanos y técnicos con que cuentan las bancadas como el parlamento, y **c)** profesionalización de los legisladores entre otros¹⁹.

Las comisiones legislativas como espacio de decisión política, rehúyen a la regla de mayoría, buscan acuerdos unánimes a través de transacciones internas diferidas, o bien se amplían los márgenes de transacción al ponerse en el marco de la dinámica parlamentaria en general, por la vía de intercambios colaterales. Sólo los grupos pequeños, cuyos miembros están directamente en relación y que disponen de un código operacional muy flexible –compensaciones recíprocas que pueden diferirse– permiten una elaboración discutida y razonada de las decisiones (Sartori 1995, p. 291). En ellas se da una convergencia del conflicto intrapartidario y el enfrentamiento interpartidario, fenómenos que vienen a reflejar las tensiones entre la cohesión, disciplina parlamentaria y partidaria en un marco de incentivos formales e informales de cooperación y conflicto (Fernández 1992).

La dinámica parlamentaria en la comisión legislativa se encuentra condicionada por la existencia de **a)** costes de decisión y **b)** los riesgos resultantes de las decisiones colectivizadas, siendo los primeros intragrupo, atribuibles a quienes deciden y los segundos se remiten a la colectividad por quienes toman las decisiones (Sartori 1995 pp. 264-273). Respecto a los primeros, la variable crucial es el número de legisladores que participan en la decisión –entre más elevado sea el número de legisladores, mayores serán las transacciones necesarias para la adopción de decisiones–.

El coste de la decisión está en función del tamaño del órgano o cuerpo decidor, siempre y cuando sus unidades sean independientes, autocontroladas y libres para expresarse. Los riesgos resultantes de las decisiones colectivizadas se reducen conforme más se amplíe la participación de actores en el proceso de decisión, generando así una mayor representación de los intereses (Sartori, 1995, p. 266).

Sartori (1995) y Fernández (1992) enfatizan en un modelo del tipo ideal de una comisión legislativa, cuyas características deberían ser: **a)** el tamaño de la comisión, específicamente la constitución de grupos pequeños a efecto de generar una estrecha interacción e interinfluencia entre sus miembros, **b)** entender la negociación de la comisión no como un juego de suma cero, sino como un juego cooperativo con consecuencias de suma positiva, donde la cooperación y el consenso dominan (do ut des: “yo doy para que a cambio des”).

19. Asimismo, tiene una fuerte influencia la capacidad de liderazgo e influencia que posea el Poder Ejecutivo en el proceso de formulación de la ley.

Adicionalmente a estas dos variables se podría considerar el análisis sobre la utilización estratégica de la organización parlamentaria, particularmente: **i)** la cantidad de comisiones legislativas, es decir una amplia atomización del trabajo legislativo que ahoga la especialización del diputado (cantidad de comisiones legislativas en funcionamiento y cantidad de comisiones a las que participa un legislador), **ii)** la profesionalización del legislador, lo cual puede ser analizado a partir de la carrera legislativa (reelección) como la volatilidad en la participación del legislador en una comisión durante un período constitucional, **iii)** la correlación de las fuerzas del plenario a lo interno de las comisiones, ello partiendo de la fragmentación parlamentaria en comparación con la existente en las comisiones, y **iv)** el control de los puestos estratégicos (Junta Directiva del plenario y las presidencias de las comisiones legislativas).

IV. EFECTIVIDAD DE LA OPOSICIÓN PARLAMENTARIA

Analizar la efectividad de la oposición parlamentaria implica una dosis de subjetividad por parte del investigador, puesto que surge en un primer nivel la pregunta ¿qué se ha de entender por efectividad? y en una segunda instancia las preguntas ¿efectividad desde qué parámetros?, ¿y para quién? Desde la visión del presidente, una oposición obstruccionista tiende a ser poco efectiva, y viceversa; una oposición en constante coalición con el gobierno, puede ser apreciada por parte del resto de las bancadas opositoras como incapaz de ser efectiva.

La cuestión fundamental radica no sólo en vislumbrar el cómo la oposición parlamentaria se ha apropiado de los procedimientos e instrumentos contemplados en la institucionalidad formal, sino también los roles que se asumen por ésta en la gestión de las funciones legislativas y fiscalizadoras.

Al partir del supuesto de que la calidad de la democracia depende no sólo de las virtudes de su Gobierno, o de las interacciones del Gobierno con la oposición, sino de modo especial de la calidad de ésta última, una oposición bien equipada mejora la calidad de la democracia, aún cuando no alcanza a llegar al Gobierno, pero persiste en candidatearse a través de su actividad de control y de orientación, de propuesta y de crítica (Pasquino 1997, p. 28)²⁰. Por tanto, el equipamiento de la oposición transita

20. La oposición no es demasiado poca porque le falten sus sostenedores, porque su base social se haya erosionado o marginado, no es demasiado poca porque no sepa presentar alternativas cualitativamente diversas o apetecibles. Es demasiado poca porque le faltan instrumentos institucionales en sentido lato para "dramatizar" su existencia, para comunicar su programática, para afirmar su alteridad (Pasquino 1997, p. 202).

desde contar con capacidad de articularse entre sí, adecuados referentes sociales –fuertes vínculos con la oposición extraparlamentaria–, y un diseño institucional capaz de asegurar el desempeño de sus funciones.

En la gestión de control parlamentario resalta la capacidad y la intensidad del uso de los instrumentos de fiscalización, sean estos formales o no, pero de forma paralela depende de cuál tiende a ser el impacto de los mismos. Por capacidad se debe considerar no solo las facilidades fácticas para el acceso a los mismos, sino también si éste conlleva a un ejercicio efectivo de control. La intensidad varía en cuanto a la recurrencia al acceso de los mecanismos de control.

La gestión legislativa de la oposición determinada sustancialmente por el diseño institucional particular de cada sistema político, tiende a ser considerada principalmente en dos dimensiones, siendo la primera de ellas una visión más tradicional y simple, basada en la intensidad en la presentación de las iniciativas legislativas y la tasa de éxito de las mismas.

Sin embargo, resalta una posición alterna, la cual enfatiza la necesidad de entender la oposición más allá como una fábrica de iniciativas, acentuando principalmente su capacidad de control en los puntos estratégicos del proceso de formación de las leyes. Desde esta visión, se toma en consideración que el Poder Ejecutivo cuenta con mayores recursos institucionales para la formulación de propuestas más técnicas y reflexionadas, en contraposición a las unidades de asesores y especialistas con que cuentan las bancadas de oposición. La función de efectividad de la oposición constituye su participación y provocación activa de un diálogo y reflexión sobre las condiciones y efectos de las iniciativas de ley, a partir de un vigoroso ejercicio del control legislativo.

Al analizar la oposición desde sus potestades legislativas y fiscalizadoras, sus rendimientos se encuentran determinados por: **1)** su capacidad de incidencia según las aritméticas legislativas, **2)** los rendimientos legislativos de la oposición, y **3)** la inclusión de los derechos de las minorías parlamentarias.

4.1 Capacidad de incidencia según la aritmética legislativa

La aritmética parlamentaria de la forma más simple, se constituye por el porcentaje de escaños de oposición en comparación a los obtenidos por la fracción de gobierno. Este análisis no logra dimensionar la complejidad y el peso relativo que posee la fragmentación parlamentaria a lo interno de la oposición, especialmente cuando los tipos de mayorías necesarias para las votaciones varían de un sistema presidencialista a otro.

Altman & Pérez - Liñán proponen el índice de oposición efectiva (IEO), que mide el grado de poder de la oposición (Altman 2000, p. 8)²¹. Su cálculo permite incorporar en la medición una penalización de la capacidad de influencia de la oposición a partir de sus niveles de fragmentación parlamentaria. Puede adquirir valores superiores a 1 cuando la oposición es más poderosa que la fracción oficialista. No obstante, su aplicación e interpretación presumen la coherencia de los partidos de oposición y no toma en cuenta las posibles variaciones a lo interno de ella, así como el potencial efecto debilitante sobre la capacidad de influencia de la oposición (García & Martínez 2001, pp. 346-347)²².

El IEO ofrece un análisis del nivel de complejidad al que se enfrenta la fracción de gobierno, basado simplemente en la distribución de escaños y fragmentación, sin considerar la polarización y la distancia ideológica entre las bancadas, suponiendo la viabilidad de una gran coalición de oposición parlamentaria²³.

Por tanto, es fundamental recurrir al análisis cuantitativo de la distancia ideológica, aunque en muchas ocasiones las posiciones reactivas-proactivas sobre la agenda legislativa, como el cálculo estratégico electoral, hacen más probables coaliciones entre quienes poseen mayores distancias ideológicas, que aquellas identificadas en zonas más próximas.

4.2 Los rendimientos legislativos de la oposición

Si el presidente goza de una concentración de poder, es posible que la capacidad de fiscalización y deliberación de la oposición se encuentre condicionada por la aritmética legislativa. En caso contrario, cuando la fragmentación parlamentaria afecta la con-

-
21. Su fórmula es índice efectivo de oposición (IEO), donde $IEO = \frac{(\sum O_i^2 / \sum O_i)}{(\sum G_i^2 / \sum G_i)}$, "(...) donde O_i es la porción de legisladores para el partido iésimo en la oposición y g_i es la porción de legisladores del partido presidencial. Este índice tiende a cero cuando el partido de gobierno controla toda la legislatura y tiende a 1 cuando el "partido típico" de la oposición tiene el mismo tamaño que el partido de gobierno." (Altman 2001, p 11.)
 22. "(...) si el número de partidos y la naturaleza de la disciplina partidaria condicionan el funcionamiento del presidencialismo, entonces resulta significativo analizar los factores institucionales que moldean esos resultados. (...) Un presidente puede tener grandes poderes formales, incluyendo el derecho a aprobar nueva legislación por decreto y, sin embargo verse impedido de efectuar un cambio real por una Legislatura en la que su propio partido o bien tiene una minoría de bancas o, aunque posea un gran número, se encuentra profundamente dividido e indisciplinado." (Mainwaring & Shugart 2002, p. 256).
 23. Las coaliciones de oposición son factibles principalmente en acuerdos no constructivos, es decir en el consenso de simplemente asumir una posición más o menos homogénea en contra del partido de gobierno, sin articular ni generar una alternativa viable, más allá del status quo.

centración de poder del presidente existe una mayor posibilidad de deliberación por parte de la oposición –ello sin tomar en cuenta el nivel de fragmentación y dispersión a lo interno de esta–.

Las dispersiones del poder, y por ende un presidente sin mayorías legislativas, tienen importantes efectos sobre el papel del Poder Ejecutivo en la formulación de las políticas públicas, puesto que los acuerdos ya no dependen exclusivamente de las negociaciones entre el presidente y su bancada, sino de la capacidad del Ejecutivo de llegar a entendimientos con los partidos de oposición. Tal y como explica Sartori (2007, p. 211) los parlamentos no deben transmitir únicamente una voluntad, deben darle forma, y la forma “transforma”, por lo cual el parlamento no debe sólo representar, sino también “hacer”. Sin embargo, este hacer depende de relaciones de “cooperación problemática” entre las bancadas parlamentarias²⁴.

Para valorar la capacidad efectiva de la oposición en la conformación y aprobación de la agenda parlamentaria, se puede confrontar su participación y nivel de éxito en la aprobación con la ejercida por el presidente y su bancada. Este análisis se puede realizar sobre todas las iniciativas de ley presentadas y aprobadas, o bien discriminando aquellas que no corresponden a cambios o creación de políticas públicas; es decir, excluyendo las relacionadas con benemeritazgos, modificaciones de nombres a instituciones, donaciones y exoneración de impuestos, el reconocimiento de personerías jurídicas, entre otros aspectos menores.

Para entender mejor la capacidad de control sobre la agenda parlamentaria – sea por parte del Poder Ejecutivo, la fracción oficialista o las bancadas de oposición – se requiere descomponer el análisis en variables como: **a)** iniciativas –los proyectos de ley presentados por bancada, según el proponente–; **b)** leyes –las iniciativas aprobadas por bancada, según el proponente–; **c)** la tasa de contribución –el porcentaje de las iniciativas presentadas por una determinada fracción en relación con el total de iniciativas presentadas–; y **d)** la tasa de éxito –correlación de las iniciativas aprobadas de una determinada fracción en relación con el total de iniciativas presentadas durante un mismo período–.

24. La “cooperación problemática” es una expresión que caracteriza las constelaciones de preferencias en las cuales los actores consideran ventajoso recorrer conjuntamente un tramo, pero no todo el camino. No se trata de situaciones en las cuales impera una coincidencia total, ni tampoco de situaciones en las cuales desde el comienzo impera un conflicto antagónico total, sino de situaciones que crean juegos de motivación mixta; es decir, ambas partes obtienen un beneficio (Shelling 1999, p. 88-95). Los obstáculos a la cooperación problemática se presentan bajo dos formas diferentes: por una parte, como el problema del de cidir acerca de la división de las ganancias de la cooperación; y como el problema de asegurar que lo acordado sea llevado a cabo correctamente. El primero se presenta ex ante, y el segundo ex post, pero ambos tienen que ser solucionados ex ante por actores racionales (Zintl 1998, p. 164-170).

Aunque la limitación de este análisis es el poner en un mismo nivel procesos políticos complejos con aquellos que no lo son del todo, como es el caso por ejemplo de las negociaciones en materia de modificaciones constitucionales –que requieren de una mayoría calificada– con legislación aprobada por mayoría simple en el plenario legislativo, permite ilustrar los rendimientos de la productividad legislativa de la oposición.

La capacidad legislativa de la oposición también depende de un cierto potencial de recursos que aseguren su ejercicio. Si las bancadas de oposición cuentan y disponen efectivamente de instrumentos adecuados, su resultado inmediato será el reservar una actuación intensa de análisis, discusión y reflexión de la agenda estratégica parlamentaria, con lo cual se convierte en un controlador del proceso de formulación de la ley. El desafío consiste en la visión política y estratégica para discriminar entre las iniciativas relevantes y las que no los son, y en las primeras a su vez, entre lo importante y lo urgente.

Si la oposición masifica el ejercicio del control legislativo, el resultado tiende a ser la dispersión, la contradicción y el desgaste operativo-parlamentario, siendo el resultado final un deterioro sistemático en las habilidades de control legislativo y un eventual descrédito ante la opinión pública – una visión de obstruccionismo absoluto –²⁵.

Adicionalmente, se puede recurrir –a efectos de dilucidar de manera parcial y desde una perspectiva multidimensional– a la comprensión del nivel efectivo de la oposición en el proceso de control legislativo, tomando en consideración las dinámicas generales y particulares promovidas por el uso de los vetos –parciales y totales interpuestos por el presidente–²⁶.

La dinámica de gobierno dividido (gobierno sin mayorías legislativas) y el uso formal e informal del ejercicio del veto son aspectos que van de la mano y por ende los actores parlamentarios deben comprender sus procesos de relación para evitar un mutuo

25. “Por ello no basta saber quién entra y cómo se entra al parlamento; es necesario además ver qué es lo que se hace, y paralelamente, qué es o qué no hace, y por parte de quién. El problema es, por lo tanto, el de la función y al mismo tiempo de la funcionalidad, de las asambleas representativas” (Sartori 2007, p. 211).

26. Si se parte de la consideración que el principio de separación de poderes lleva una trampa implícita de mutuos bloqueos, tanto por características propias del diseño institucional, como por las correlaciones de fuerzas parlamentarias y sus posiciones sobre la agenda legislativa, esta situación tiende a expresarse en intensos juegos de control negativo – acciones de censura a nivel formal e informal –.

estancamiento (Cameron 2000)²⁷. La capacidad de control sobre la definición de la agenda y la obstrucción que se pueda hacer constituye parte del ámbito de acción de los jugadores con capacidad de veto.

Los jugadores con capacidad real para la definición de la agenda poseen una condicionalidad de poder particular: son quienes tienen la capacidad de escoger los temas y asuntos, según sus propias preferencias e intereses para que los jugadores en su totalidad deliberen sobre ello, con la oportunidad de ofrecer e incidir en una propuesta para mantener o modificar el status quo.

Esta capacidad de definición de la agenda puede ser de utilidad para mantener iniciativas de ley lejos del debate, hasta que se creen las condiciones pertinentes para obtener el resultado deseado, o bien incidir para colocar en orden prioritario un tema el cual ya ha generado al menos un consenso básico para su aprobación²⁸.

Es así como el veto formal interpuesto por el presidente, o incluso la acción de veto –obstrucción en el control legislativo, consisten en la negativa parcial o total para la aprobación o entrada en vigor de una ley; cuyas aplicaciones tienden a ser un recurso de control individual, institucional o partidario-. La capacidad de veto–obstrucción de las fracciones parlamentarias constituyen un juego que transita entre una institucionalidad constitucional y reglamentaria, siendo esto últimos un resultado de dinámicas parlamentarias particulares²⁹.

27. El uso del veto puede darse por actores institucionales o partidarios, sean estos individuales o colectivos, y quienes hacen uso del mismo para mantener el “status quo”, o bien como un recurso de poder para abrir la negociación a otros espacios de interés; es decir, como medida de incidencia para otros procesos. Cuando las facultades de veto se encuentran incorporadas en la constitución política, estas discriminan si son de carácter individual o colectivo, y el mismo procedimiento puede generar un sistema de múltiples vetos entre actores individuales y colectivos. Si la constitución política identifica los jugadores con poder de veto, estos serán institucionales, pero inclusive a lo interno o no de estos, pueden surgir jugadores con poder de veto partidarios. Por ejemplo, el Parlamento puede ser un jugador con poder de veto institucional, pero a lo interno del mismo surgen múltiples jugadores con poder de veto partidarios (Tsebelis 2002, p. 19-64).

28. En los regímenes presidencialistas la agenda legislativa tiende a ser controlada por el parlamento, y de forma contraria, es el gobierno el que generalmente controla la agenda en los regímenes parlamentarios. Si suponemos que el parlamento posee el papel de definidor de la agenda en el sistema presidencialista, entonces son particularmente los puestos de la Junta Directiva los que asumen un mayor protagonismo en la dinámica de toma de decisiones, y si además se incluye la premisa de que existen directorios legislativos interpartidarios, entonces surge la pregunta ¿qué influencia puede ejercer realmente la oposición parlamentaria en la agenda como un actor de control?

29. “What needs to be established is a relation between veto players and government agenda control (...) The first was a causal argument going from veto players to government agenda setting: multiple veto players cannot introduce important legislation, and therefore countries with coalition governments have not been able to introduce such agenda – setting rules. The second was a strategic argument going from agenda – setting powers to veto players: if agenda – setting powers are present, coalition negotiation are easier because governments can do what they want with bare majorities or even with a minority of veto. The third was historical, that the same sociological reasons that generated multiple veto players also made them suspicious of each other, so that they refuse to provide agenda – setting powers to the winners of the coalition formation game” (Tsebelis 2000, p. 220).

En cuanto a los vetos interpuestos por el presidente, estos corresponden a un recurso de poder condicionado por los apoyos legislativos con que se cuentan, puesto que si la oposición tiene la capacidad de articular la mayoría requerida, dicha iniciativa le será impuesta. Por tanto, el veto parcial o total se convierte en un mecanismo de presión o transacción para mantener, asegurar o presionar una mayoría legislativa en un asunto determinado, especialmente en aquellos sistemas políticos donde de forma o informal se ha dado el caso del retiro del veto por parte del presidente.

4.3 Inclusión de los derechos de las minorías parlamentarias

Si la ingeniería parlamentaria no faculta una participación activa de las minorías en la formación de la voluntad colectiva, tanto desde la potestad de presentar iniciativas, su deliberación e incluso aprobación, se estaría ante un sistema incapaz de asegurar el derecho de disentir, y por ende incapaz de preservar la misma institucionalidad democrática. El ejercicio de las minorías parlamentarias transita entre una especie de bandas que determinan en unos u otros casos sus márgenes de acción, siendo entonces el procedimiento legislativo el que las establece, y particularmente los tipos de votación exigidos.

El Cuadro N° 2 presenta los principales tipos de mayorías utilizados, aunque en muchos sistemas políticos se articulan otros tipos de mayorías, según sus realidades históricas y en función de la magnitud del pleno. Ahora bien, al determinar el tipo de mayoría en función del nivel de fragmentación y dispersión político-partidaria, se identifica el “potencial político dominante”, pues cuantos más partidos existan, más difícil será encontrar los mayores umbrales legislativos requeridos para gobernar³⁰.

31. El “potencial político dominante” se encuentra determinado no sólo por la conformación legislativa y los recursos que posean las minorías, sino también por el cómo las dinámicas del transfuguismo reconfiguran las relaciones de poder a favor o en contra del gobierno, como de la oposición. Éste fenómeno no solamente altera la representatividad del parlamento, sino también hace difícil al electorado identificarse con el sistema político que prometió una expresión exacta de su voto en la distribución de escaños, pero que no puede garantizar que la constelación inicial pueda ser estable. Cuando un diputado decide abandonar su grupo parlamentario y se une a otro o se declara independiente, la constelación de poderes experimenta alteraciones: un grupo parlamentario sufre una baja y pierde una parte de su porcentaje de votos, mientras que el número de votos que posee otro grupo sube o queda igual cuando el diputado transfuguista se declara independiente. Si el transfuguismo se da de forma aislada y poco frecuente en un mismo período constitucional, su impacto en la constelación de poder no experimenta alteraciones tan graves que afectarían sus estrategias, pero cuando el fenómeno se convierte en una ocurrencia normal en una legislatura, se pueden observar cambios estructurales en las acciones de las fracciones.

Cuadro 2
Principales tipos de mayorías legislativas

Mayoría	Característica
Mayoría relativa	Mayor número de votos
Mayoría simple	Mitad más uno de los presentes
Mayoría absoluta	Mitad más uno de los miembros
Mayoría calificada	Dos terceras partes de los miembros

Fuente: elaboración propia

El parlamento, al ser un ente heterogéneo, las dinámicas de las minorías parlamentarias requieren ser analizadas en dos dimensiones fundamentales: una interna y otra externa. La dimensión interna vinculada para la presente reflexión con la potestad de control legislativo tiende a ser un entramado de institucionalidad formal que garantice a la oposición el poder disentir, analizar, debatir y proponer en el proceso de formulación y aprobación de la ley. La iniciativa externa tiende a ser la capacidad de fiscalización parlamentaria, que, como se ha reiterado, tiende a ser una tarea casi exclusiva –aunque no únicamente– de las bancadas de oposición. Desde esta perspectiva importa entonces evidenciar las barreras formales e informales, que determinan el acceso de los mecanismos y recursos a los cuales puede abogar la oposición parlamentaria.

Entre esta dimensión interna y externa, los tribunales constitucionales se convierten en los garantes de la institucionalidad democrática, pero ello no significa obviar posibles tendencias a la politización de estos entes. Asimismo, es notorio el valor estratégico que poseen las consultas de constitucionalidad prescriptivas; es decir, la capacidad de consultar la constitucionalidad o no de una iniciativa antes de su entrada en vigencia.

Desde la óptica de los sistemas presidencialistas, los derechos de las minorías parlamentarias son fundamentales tanto en situaciones cuando el presidente cuenta o no con mayoría de escaños, aunque en el segundo escenario, el hecho de que el presidente dependa de la articulación de coaliciones coyunturales y la eventual posibilidad de enfrentarse con coaliciones de oposición anti-gobierno, incrementa el precio de la cooperación para lograr el umbral necesario de las mayorías simples y absolutas.

Al carecer de mayorías parlamentarias, el control de la presidencia y de la secretaría del parlamento asumen un valor protagónico para el Poder Ejecutivo, a efectos de garantizar una interpretación en el manejo del procedimiento de formulación de la ley e incluso de la organicidad de la Asamblea Legislativa. Es así como la inclusión de los derechos de las minorías parlamentarias en el reglamento puede ser considerada

en dos dimensiones: i) asegurar la participación efectiva y ii) asegurar la participación inclusiva efectiva.

La primera hace énfasis en la capacidad de las minorías para implementar las funciones de control legislativo y de control parlamentario, transitando por los márgenes y requerimientos debidamente establecidos en la constitución política y en el reglamento. Esta dimensión asegura la posibilidad de expresión de las minorías y el plantear sus posicionamientos, aunque las resoluciones tienden a darse por las reglas de mayorías establecidas según el caso en cuestión³¹.

La segunda dimensión (“la participación inclusiva efectiva” de las minorías) contempla la inclusión de la proporcionalidad en el diseño de la organización parlamentaria como en diferentes espacios de articulación política. Esta perspectiva incluye desde pronunciamientos específicos como la participación y la conformación de las comisiones, la inclusión en el seno mismo de la junta directiva del parlamento, hasta la participación en la junta de portavoces y la conformación de la agenda legislativa.

Asegurar la participación de las minorías en las instancias directivas de decisión resulta un principio fundamental y necesario. Al considerar dichos espacios como factores determinantes para el trabajo parlamentario –especialmente cuando existe un eventual margen de uso abusivo de la competencia de calificación y admisión a trámite escrito–, que aún al estar debidamente reglamentado el proceso, se crea una zona gris al manejarse vía conceptos jurídicos indeterminados a la hora de concretar las causas de inadmisión, sobrevalorándose así las percepciones y posiciones de los miembros de dichas instancias colegiadas (Requejo 2000, p. 71).

Si las minorías no poseen un derecho garantizado de participar en las instancias directivas, entonces el segundo nivel de análisis corresponde a identificar los instrumentos que poseen para adversar y refutar las inadmisiones dadas por ellas –sean en el plenario o en la comisión–, tanto desde la vía legislativa como constitucional, a efectos de generar un balance de poder en una instancia que no sólo posee una funcionalidad técnica, sino también de incidencia política.

31. Las reglas de mayorías incentivan la participación de los actores en función de alcanzar un umbral necesario cuando no se posee, creando así incentivos de transacción para la cooperación. Cuando el reglamento establece que al no alcanzarse la mayoría necesaria en una segunda, o sucesiva ronda, la decisión se establece en función de la mayoría imperante, se genera un incentivo de exclusión a las minorías parlamentarias.

La participación de las minorías en las juntas de portavoces³², o bien en las instancias de priorización de la agenda legislativa –en sesiones ordinarias–, permite ser –si está bien utilizada– una vía para la liberalización de las tensiones y conflictos, a efectos de que estos no lleguen a obstruir la labor en el plenario. Independientemente de su estructura, y de su nivel de institucionalización, permitirá que las diversas bancadas expongan más sus criterios políticos que los jurídicos, a efecto de cumplir su trabajo, que en algunos casos puede ser tan simple como articular una agenda de consenso, determinada por cuotas –según la magnitud de escaños que poseen las bancadas– o la potestad de alivianar y dispensar de trámites legislativos.

32. Conformada tradicionalmente por los jefes de las diversas bancadas con el presidente legislativo.

CAPÍTULO II

Relaciones Ejecutivo – Legislativo en Costa Rica y Nicaragua

Las democracias centroamericanas a 20 años de la firma de los Acuerdos de Paz se encuentran en una nueva encrucijada, la cual vuelve a ser de nuevo el reconocimiento de la efectividad del diálogo y la negociación por las vías del Estado de Derecho para canalizar la conflictividad política y social.

Los procesos de transición democrática en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, contribuyeron a canalizar e institucionalizar a la oposición política. No obstante, el arribo de la democracia se violentó con un caudal de demandas sociales insatisfechas, tanto por la cantidad como la calidad de las mismas, así como un predominio de una visión al corto plazo por los gobernantes y los gobernados, dejando una plataforma de acción gubernamental orientada más por políticas de gobierno y no tanto por políticas de estado³³.

A partir del análisis de los casos de Costa Rica y Nicaragua, se busca dilucidar una mayor comprensión sobre los rendimientos legislativos, particularmente la efectividad de la oposición desde el ejercicio del control parlamentario y el control legislativo –en dos sistemas presidenciales, cuyos poderes ejecutivos no cuentan con mayorías legislativas estables-, tomando como una consideración vertebral las dinámicas implícitas entre los incentivos generados por la institucionalidad formal e informal.

33. La transición democrática posibilitó, con la única excepción de Costa Rica, un cambio de régimen que permitió el tránsito de los gobiernos militares totalitarios a la elección de autoridades civiles escogidas – o a lo mejor solamente votadas – en procesos casi siempre transparentes, pero en todo caso periódicos. Se impuso, como resultado inmediato, un régimen mínimo de respeto a los derechos humanos como premisa de superación del autoritarismo.

Los casos se abordan desde una combinación metodológica dada entre un abordaje comparado e integrado y desde un enfoque neoinstitucionalista, particularmente empírico-sociológico. Desde la visión comparada se pretende generar un nivel de comparación sistemática para llegar a generalizaciones empíricas y a la comprobación de una serie de hipótesis que de forma tácita han sido incorporadas en el marco conceptual de esta investigación. Si bien solo se abordan dos casos, se busca profundizar en las dinámicas y complejidades de estos a nivel sincrónico y diacrónico, cuando el acceso a la información y los datos, así lo permiten –comparación temporalmente desplazada–.

Desde el enfoque empírico se toma en consideración el valor predominante que desde esta visión se pone sobre el tema de los rendimientos institucionales, haciendo la particularidad que para los casos de estudio se dé una relación de inestabilidad de gobierno en un contexto de estabilidad democrática.

Los rendimientos se conceptualizan desde diversas perspectivas, siendo quizás la primera la supervivencia de las instituciones y del gobierno. Otros enfoques sobre el desempeño ponen el acento en los tipos de políticas que se ponen en práctica –de carácter económico, social, ambiental, otros–, o bien, otra visión sería medir la capacidad de legislación y orientación de la misma –Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, partido político, actor social, u otros–.

El análisis de casos busca abordar, desde una manera general, algunos rendimientos en materia de control parlamentario y control legislativo. Sin embargo, procura evitar caer en una concentración del análisis sobre las estructuras existentes –propio del enfoque empírico–, sin tomar en cuenta algunas interrogantes acerca de sus orígenes o sus transformaciones.

Desde el enfoque sociológico se, toma en consideración de forma particular la construcción de los arquetipos de formas institucionales que contribuyen al análisis comparativo, particularmente en materia de la institucionalidad informal, sin asumir una posición radical, la cual no faculte la combinación de tipos mixtos en el ejercicio de la realidad.

I. RELACIONES EJECUTIVO – LEGISLATIVO EN COSTA RICA

La recomposición de las relaciones de poder en el seno del parlamento varía cada cuatro años en el sistema político costarricense. Los incrementos en la fragmentación parlamentaria demuestra un aumento en la desafección política que ha venido a perjudicar principalmente a los partidos políticos tradicionales, llámense Partido Liberación Nacional (PLN), Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) y la izquierda tradicional. Esta

situación refleja la decisión del electorado de apostar hacia un mayor pluripartidismo, restando cada vez más poder de decisión política a la fracción del partido que considera estará en el ejercicio del gobierno.

Desde 1998 se han celebrado en Costa Rica tres procesos electorales, dentro de los cuales se han presentado grandes cambios en el comportamiento electoral y se ha erosionado el sistema bipartidista que se mantenía desde 1986, donde dos grandes partidos capturaban el 95% de los votos. Esto se puede deber a algunos acontecimientos ocurridos en el período comprendido entre 1994 y 1998 que sirvieron como catalizadores para un aumento en el descontento ciudadano.

El Cuadro N° 3 permite identificar las tendencias en cuanto a la estructuración de los parlamentos, según los escaños obtenidos por partido político, haciendo la diferencia entre la cuota alcanzada por el oficialismo y la oposición política. Además, permite visualizar el nivel de acceso al escenario parlamentario por parte de los partidos políticos emergentes³⁴.

Este panorama muestra una creciente fragmentación parlamentaria, la cual evidencia que durante los mandatos de 1982 a 1994 el Ejecutivo y su fracción oficial no requirieron negociar con otras fracciones o legisladores para obtener la mayoría simple. En los períodos comprendidos entre 1994 y 2006, el Ejecutivo y su fracción han requerido votos para sostener una mayoría simple. Adicionalmente, el espacio para la obtención del apoyo necesario les ofrece un panorama compuesto por una principal fuerza de oposición y diversos legisladores minoritarios.

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

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

34. Llamados también por los medios de comunicación y por la opinión pública como legisladores minoritarios.

EFECTIVIDAD PARLAMENTARIA

Incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua

Cuadro 3

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

PERÍODO CONSTITUCIONAL														
Fracción oficialista	1982 – 1986		1986 – 1990		1990 – 1994		1994 – 1998		1998 – 2002		2002 – 2006		2006 – 2010	
	<i>Monge Alvarez</i>		<i>Arias Sánchez</i>		<i>Calderón Fournier</i>		<i>Figueres Olsen</i>		<i>Rodríguez Echeverría</i>		<i>Pacheco De la Espriella</i>		<i>Arias Sánchez</i>	
	PLN ³⁵	33	PLN	29	PUSC	29	PLN	28	PUSC	27	PUSC	19	PLN	25
Fracciones de oposición	PUS ³⁶	18	PUSC	25	PLN	25	PUSC	25	PLN	23	PLN	17	PAC	16
	PU ³⁷	4	PU	1	PU	1	FD ³⁸	2	FD	3	PAC ³⁹	8	ML	5
	MN ⁴⁰	1	AP ⁴¹	1	PUGEN ⁴²	1	PUAC	1	ML ⁴³	1	ML	5	PUSC	5
	ADA ⁴⁴	1	PUAC ⁴⁵	1	PUAC	1	PAN ⁴⁶	1	PIN ⁴⁷	1	PRC	1	PASE ⁴⁸	1
									PRC ⁴⁹	1	Ind. ⁵⁰	1	PFA ⁵¹	1
								PALA ⁵²	1	BPP ⁵³	6	PRN ⁵⁴	1	
												PUN ⁵⁵	1	
												Ind. ⁵⁶	2	

Fuente: elaboración propia

-
35. Partido Liberación Nacional
 36. Partido Unidad Social Cristiana, creado en 1983 y que es antecedido por la Coalición Nacional
 37. Partido Pueblo Unido
 38. Partido Fuerza Democrática
 39. Partido Acción Ciudadana
 40. Partido Movimiento Nacional
 41. Partido Alianza Popular
 42. Partido Unión Generaleña
 43. Partido Movimiento Libertario
 44. Partido Acción Demócrata Alajuelense
 45. Partido Unión Agrícola Cartaginés
 46. Partido Agrario Nacional
 47. Partido Integración Nacional
 48. Partido Accesibilidad Sin Exclusión
 49. Partido Renovación Costarricense.
 50. Legislador electo por el Partido Movimiento Libertario que durante la primera legislatura – año de la administración Pacheco de la Espriella (2002-2003) se separa de su fracción y adopta una posición independentista.
 51. Partido Frente Amplio.
 52. Partido Acción Laborista Agrícola.
 53. Grupo de legisladores electos por el Partido Acción Ciudadana que durante la primera legislatura – año de la administración Pacheco de la Espriella (2002-2003) se separan de su fracción parlamentaria y conforman lo que denominan el Bloque Patriótico Parlamentario, siendo una fracción parlamentaria informal, ya que no son reconocidos dentro de la institucionalidad parlamentaria como una fracción como tal –grupo de deberes y derechos–.
 54. Partido Restauración Nacional.
 55. Partido Unión Nacional.
 56. Las legisladoras independientes son Evita Arguedas quien proviene del ML, y Andrea Morales del PAC.

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

También en este período constitucional el Poder Ejecutivo cuenta con las posibilidades para lograr coaliciones coyunturales capaces de asegurarle una mayoría simple. Incluso para la consolidación de una coalición tendiente a obtener una mayoría calificada bien podría el articular un entendimiento con la principal fracción de oposición parlamentaria, el Partido Acción Ciudadana (PAC), o con una gran coalición con las fracciones del Partido Unión Social Cristiana (PUSC), Movimiento Libertario (ML) y dos de las bancadas unipersonales.

La dinámica parlamentaria costarricense ha demostrado en los últimos períodos constitucionales situaciones en que las discrepancias a lo interno de la fracciones han provocado la separación de sus miembros. En la actual Administración Arias Sánchez una legisladora de la fracción del ML, y otra del PAC deciden separarse y asumen una posición independiente.

En el Cuadro N° 3 se consignan los casos registrados a inicios de la Administración Pacheco (2002-2006), específicamente la de un legislador del ML, quien decide separarse y definirse como independiente⁵⁷, y la de ocho diputados del PAC –aunque posteriormente quedan sólo seis– que a raíz de una serie de conflictos internos hacen casa propia constituyendo el Bloque Patriótico Parlamentario (BPP)⁵⁸.

Al final de su período, el presidente Pacheco pierde el respaldo de su bancada legislativa –excepto el de un legislador–, sin que ello implique una escisión abierta; es decir, simplemente la bancada oficialista asume una línea partidaria separada de la posición del Poder Ejecutivo.

Durante la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002) la fracción del Partido Fuerza Democrática entra en una escalada de conflictos internos durante el segundo semestre de 1997, por lo cual dos de sus legisladores deciden separarse y conformar un bloque de disidentes⁵⁹.

57. La Nación, 1° de junio, 2002.

58. La Nación, 25 de febrero, 2003 y 11 de marzo, 2003

59. La Nación, 1° de noviembre, 2001.

A mediados de la administración Figueres Olsen (1994-1998) se había dado un resquebrajamiento a lo interno de la fracción del Partido Fuerza Democrática, separándose uno de sus legisladores como actor independiente⁶⁰. Posteriormente y tan sólo a cinco meses de finalizar esa administración uno de los diputados oficialistas del PLN decide separarse de la fracción de gobierno y presentarse como independiente⁶¹.

La institucionalidad parlamentaria costarricense se ve desafiada a partir de la década del 90 e inicios del Siglo XXI por una conformación cada vez más multipartidista inserta en constantes tensiones, que en ocasiones genera la separación temporal de algunos legisladores de las líneas de acción de sus respectivas bancadas, incluso un divorcio radical con su bancada generando la conformación de frentes independientes. Esta realidad ha impulsado un mayor ejercicio de los recursos de poder, que van desde las interpretaciones más detalladas del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, hasta una práctica política cada vez más compleja de negociación, caracterizada por coaliciones meramente coyunturales⁶² y por una profunda injerencia de los actores sociales⁶³.

1.1 Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002)

Durante la Administración de Miguel Ángel Rodríguez se dio un impulso a la apertura del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y del Instituto Nacional de Seguros (INS). En un primer momento trató de realizarlo convocando a un proceso de Concertación Nacional, el cual no tuvo éxito ya que intentó forzar el consenso con respecto a la apertura de estas dos instituciones y por la manipulación del procedimiento y de los resultados⁶⁴.

En 1999, promovió una reforma a la Constitución con el propósito de modificar el monopolio que poseen estas instituciones en electricidad y seguros, pero este proyecto no tuvo frutos, ya que no contó con el apoyo del PLN a lo interno de la Asamblea. Sin

60. La Nación, 30 de agosto, 1995; 3 de septiembre y 24 de septiembre, 1995; 16 de abril, 1996.

61. La Nación, 17 de marzo, 1998

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

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

64. Ídem.

embargo, a finales de ese año la Asamblea Legislativa aprobó la fusión de tres proyectos impulsados por el Gobierno, los cuales se referían a la apertura de los mercados de telecomunicaciones, electricidad y espectro radiofónico, dicha fusión se denominó “Combo ICE”⁶⁵.

La oposición ciudadana a esta iniciativa fue abrumadora y generó la mayor movilización social que se había presentado en Costa Rica en las últimas décadas. Frente a este movimiento de protesta ciudadana, el gobierno revirtió el proceso de aprobación del proyecto y creó una comisión mixta en el Congreso con la participación de siete representantes sociales⁶⁶. Este movimiento logró hacer evidente que el sistema político era insuficiente para enfrentar un conflicto social de esa magnitud y que no era capaz de desarrollar mecanismos de participación complementarios⁶⁷. Posteriormente, la Sala Constitucional declaró que el proyecto de ley era de carácter inconstitucional, lo cual constituyó el fin del Combo ICE, al menos en su concepción original.

1.2 Administración Pacheco de la Espriella (2002 – 2006)

El descontento del electorado con los partidos tradicionales constituía, para estas elecciones, un factor preocupante para las cúpulas partidistas, por lo cual se debía elaborar una importante estrategia de comunicación, capaz de ganar adeptos. Por lo tanto, el elemento diferenciador de la campaña política debía ser el capital político del candidato, en cuyo caso el PUSC llevaba la ventaja, ya que el suyo era una figura atractiva y conocida por muchos sectores de la población, quien se presentaba como un candidato “bonachón” con mucho carisma, con lo cual lograba ganarse la confianza del pueblo costarricense.

Este escenario también era propicio para el surgimiento de una tercera fuerza electoral, lo cual de hecho fue aprovechado por el PAC⁶⁸, y el ML⁶⁹. El primero logró un ascenso vertiginoso en los últimos meses de la campaña electoral, y el segundo captó la atención de un sector específico del electorado.

65. Ídem.

66. Ídem.

67. Rojas, Manuel. Op Cit.

68. El Partido Acción Ciudadana surgió en el año 2000, fundado inicialmente por exliberacionistas disconformes con las políticas aplicadas por los partidos tradicionales. Con el economista Dr. Ottón Solís como candidato a la presidencia, participa por primera vez en las elecciones presidenciales del 2002.

69. El Movimiento Libertario nace el 26 de mayo de 1994, fundado por Otto Guevara, Raúl Costales y Rigoberto Stewart, quienes proponen la ideología libertaria, en la que abogan la libertad y el respeto de las personas así como limitaciones en la actuación del Estado.

Los resultados que estas elecciones arrojaron significó un realineamiento partidario, en el cual la estructura tradicional del bipartidismo costarricense se puso en cuestionamiento. No solo creció nuevamente el abstencionismo, sino que los partidos mayoritarios vieron decrecer su caudal electoral y así el descontento con el bipartidismo fue aprovechado por las fuerzas emergentes, como el PAC, que a pesar de surgir como una tercera fuerza, no logró mayores méritos a nivel presidencial, pero sí colocar un número de diputados en la Asamblea Legislativa.

Tanto afectó la coyuntura a los contendientes del bipartidismo, que ninguno logró alcanzar el límite del 40% de los votos necesarios, según lo establece la Constitución Política en su artículo 138⁷⁰ para llegar a la presidencia y fue así que, por primera vez, se debió realizar una segunda vuelta electoral con los dos partidos que obtuvieron la mayor cantidad de votos, en este caso Liberación Nacional y la Unidad Social Cristiana, contienda que fue ganada por Pacheco, quien supo sacarle provecho a su imagen como candidato.

Los resultados electorales a nivel legislativo dieron como consecuencia una Asamblea Legislativa fragmentada y muy conflictiva, la cual al final del período no produjo muchos resultados. Un hecho importante a lo interno de este órgano es que en febrero del 2003, ocho diputados del PAC se separaron de las filas del partido alegando que el marco tan rígido del código de ética del partido era imposible para trabajar⁷¹. Un hecho parecido vivió también el Movimiento Libertario con la separación del diputado José Francisco Salas Ramos en mayo de 2002.

La Pacheco De la Espriella se convirtió en la Administración con el apoyo más bajo que ha tenido el presidente en los últimos 11 años. De acuerdo con los datos del Latinobarómetro del 2005, la aprobación dada al Presidente para ese año fue de un 32% de la población encuestada. Solamente 29% de la muestra consideró que las personas que dirigen el país están haciendo lo correcto y la confianza en el Presidente llega a un 32% de los entrevistados⁷².

En el plano económico, de acuerdo con los datos del Informe del Estado de la Nación 2005, en el año 2004 se dio la inflación más alta en los últimos ocho años, además

70. Asamblea Legislativa de Costa Rica. Constitución Política. En: <http://www.asamblea.go.cr/proyecto/constitu/const2.htm>.

71. Se separaron del PAC, los diputados Juan José Vargas, Quirico Jiménez, el jefe de fracción Humberto Arce, Edwin Patterson, Elvia Navarro, Daysi Quesada, Emilia Rodríguez y Rafael Ángel Varela.

72. Corporación Latinobarómetro. Informe Latinobarómetro 2005. En: <http://www.observatorioelectoral.org/documentos/data/info-latinba-2005.pdf>

no se logró disminuir el porcentaje de población en estado de pobreza extrema, cuyo índice quedó estancado en 5,6% del total de la población⁷³.

Desde el inicio de esta Administración, el presidente Pacheco trató de impulsar un proyecto de reforma fiscal, con el que pretendía reestructurar las finanzas del país y el sistema de recaudación. El denominado “Plan Fiscal” constituyó el proyecto clave de la Administración, el cual finalmente, debido al multipartidismo presente en la Asamblea Legislativa, no dio frutos, ya que no se llegó a un acuerdo entre los diputados sobre las mejoras necesarias en el texto, por lo que paralizó muchas otras iniciativas de ley, dada la insistencia de parte del Poder Ejecutivo de conseguir su aprobación.

En el año 2003, Costa Rica y el resto de países de la región centroamericana, junto con República Dominicana, iniciaron negociaciones para la firma de un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre estos países y Estados Unidos. Todos ratificaron el Tratado después de la firma, con la excepción de Costa Rica, donde el Tratado recibió múltiples críticas de carácter político y económico, lo cual abrió un amplio debate sobre el balance entre beneficios y desventajas que trae consigo el acuerdo comercial.

La ratificación legislativa al TLC se convirtió en una preocupación importante para la población. Este tema ha llevado a la población a polarizarse por completo y generado movilizaciones de carácter social, tanto a favor como en contra de dicho Tratado. Durante este período de Administración no se concretó la ratificación, ya que el presidente Pacheco no definió una fecha para el envío del documento a la Asamblea Legislativa, y condicionó el TLC a la aprobación del Plan Fiscal, lo que hizo que ambos proyectos finalmente no se concretaran.

Al igual que la crisis fiscal, el tema de corrupción fue sumamente importante durante el período analizado, debido a que implicó retrocesos en el desempeño democrático en materia de representación política responsable y capacidad de acción institucional del Estado. Como reflejo de lo anterior es importante tomar en cuenta el informe presentado por Transparencia Internacional, el cual reveló que Costa Rica pasó del puesto 41 mundial al 51 en el 2005⁷⁴, debido especialmente al impacto que ante los países

73. Estado de la Nación. Duodécimo Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible. Estado de la Nación. 2005.

74. Periódico La Nación. Sección: Nacionales, del día miércoles 19 de Octubre de 2005 En: www.nacion.com.

desarrollados tuvieron las publicaciones de los casos Caja-Fischel y ICE-Alcatel⁷⁵.

En esta polémica no sólo se vieron envueltas dos de las instituciones autónomas más importantes del país, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), sino también dos expresidentes de la República con altas acusaciones de peculado y enriquecimiento ilícito, lo cual generó una coyuntura de incertidumbre y pérdida de la credibilidad en la clase política. En el corto plazo, los escándalos afectaron fundamentalmente a los partidos políticos y a sus dirigencias, contra quienes se dirigieron la frustración y el repudio de la ciudadanía.

Los medios de comunicación ejercieron un papel importante en este proceso, al ser en muchas ocasiones los agentes detonantes de dichos escándalos, lo cual puso en evidencia las debilidades de los sistemas institucionales de control político parlamentario sobre la gestión pública. Dicha ineficiencia generó que se creara un mayor nivel de confianza en el Poder Judicial, institución que se consolidó a lo interno y se caracterizó por un aumento en su independencia.

Todas las situaciones antes descritas tuvieron un impacto en la población, generando que se presentara una “coyuntura de alta movilización social”. En efecto, se trató de un período especialmente activo para las organizaciones de la sociedad civil, que expresaron sus demandas a las autoridades por medio de diversos mecanismos de protesta. Las principales motivaciones fueron el apoyo o rechazo a leyes, reglamentos, planes y decretos, y los trabajadores fueron los actores con mayor protagonismo.

Otro punto que durante la Administración Pacheco fue determinante para las elecciones que se avecinaban y para el rumbo que tomaría el país en los próximos años, se presentó el día 4 de abril de 2003, cuando la Sala Constitucional declaró con lugar dos acciones de inconstitucionalidad que habían sido presentadas con el fin de reformar el artículo 132 de la Constitución Política, que impedía la reelección presidencial. La aceptación de este recurso generó un ambiente para que el Premio Nobel de la Paz 1987, Oscar Arias Sánchez, decidiera presentarse nuevamente a la contienda electoral.

75. El caso conocido como ICE-Alcatel, que se dio a conocer por investigaciones periodísticas, implica el supuesto pago de una comisión de más de dos millones de dólares de parte de la empresa de telecomunicaciones Alcatel, luego de que esta compañía ganara una licitación por 150 millones de dólares para instalar una red de telefonía móvil en 2001, en este caso se acusa al expresidente Miguel Ángel Rodríguez de recibir el 60% de esta comisión. El Caso Caja – Fischel, involucra al expresidente Rafael Ángel Calderón Fournier con los delitos de tráfico de influencias, corrupción y enriquecimiento ilícito por recibir supuestos sobornos para influir en una concesión de una licitación para la compra de equipos médicos para la Caja Costarricense del Seguro Social.

1.3 Administración Arias Sánchez (2006 -2010)

La posibilidad de la reelección trajo consigo un nuevo escenario, permitiéndole al Partido Liberación Nacional levantarse de sus dos derrotas consecutivas con un candidato que podía tener grandes expectativas de triunfo presidencial. Así se inició una contienda bastante reñida. Durante este período electoral los partidos intensificaron sus campañas mediáticas, y las encuestas de opinión constantemente arrojaban posibles resultados otorgándole una victoria holgada al candidato de Liberación Nacional, todo dentro de un ambiente generalizado de desencanto político y escepticismo.

Los resultados de esta elección generaron un fuerte golpe al status quo existente entre el PLN y el PUSC, pero también le atribuyeron falta de credibilidad a las empresas encuestadoras, ya que los resultados publicados en los meses de campaña electoral no pronosticaron nada relacionado con el desenlace de febrero de 2006.

Varias semanas después de las elecciones finalmente se dieron a conocer los resultados de una reñida batalla electoral, de la cual finalmente resultó vencedor el Dr. Oscar Arias con un escaso margen de un 1,1% sobre el candidato del PAC, Ottón Solís. En esta contienda el partido que en otros momentos había sido uno de los baluartes del bipartidismo nacional, Unidad Social Cristiana, únicamente alcanzó 3,5% de los votos, colocándose inclusive por debajo del Movimiento Libertario.

El presidente Arias asumió con un estrecho margen de diferencia frente a su opositor Ottón Solís, además contaba con una fuerte oposición parlamentaria, pero fragmentada y dispersa a lo interno, generando así mayores márgenes de negociación y acuerdo para la construcción de coaliciones coyunturales.

Durante la Administración Arias, el eje de la política nacional sigue siendo la firma del TLC con Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana, tema que no camina y no permite la toma de decisiones en otros temas de gran importancia. Por tanto, la estrategia del gobierno se caracterizó por una lógica monotemática inmersa en una sociedad dividida.

Al ser el TLC el tema más polémico, el cual ha generado movilizaciones sociales constantes en los últimos tres años, y mantenido a un sector importante de la población en una polarización, su desenlace fue que por vez primera en el país se llevara un tema comercial a referéndum consultivo para determinar la voluntad del pueblo.

En los calores de la polarización política del país, el referéndum se llevó a cabo el 7 de Octubre de 2007, manteniendo a la población pendiente del destino de la agenda de desarrollo del país y el futuro de sus relaciones comerciales con los Estados Unidos. Con un resultado de gran abstencionismo y con un margen pequeño de diferencia la

aprobación del TLC, situación que constituyó la respuesta de los costarricenses en el primer referéndum.

Sin embargo, no todo estaba dicho en este tema, ya que para que el Tratado entrara en vigencia se hacía necesario la aprobación de trece leyes complementarias al Acuerdo, denominadas “agenda complementaria”, las cuáles debían ser votadas en la Asamblea Legislativa en un período posterior.

II. RELACIONES EJECUTIVO – LEGISLATIVO EN NICARAGUA

Con la derrota electoral del sandinismo en 1989 se inicia una fase de transición democrática. Doña Violeta Barrios de Chamorro llega a la presidencia en 1990, mediante una alianza de partidos aglutinados en la Unión Nacional Opositora (UNO), integrados por liberales, conservadores y socialcristianos. Esta alianza contó con el apoyo de la clase empresarial⁷⁶.

Después del gobierno de doña Violeta prosiguieron dos mandatos de corte liberal, el primero siendo presidente el doctor Arnoldo Alemán (1996-2002) y el segundo con el Ingeniero Enrique Bolaños (2002-2007). Este último si bien asume el mandato por el partido liberal, sus raíces son de línea conservadora pero, el apoyo de Alemán fue suficiente para que lo escogieran como candidato presidencial.

En teoría el gobierno liberal de Alemán contrastaba ideológicamente con el partido de oposición Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN). Sin embargo, a partir de 1999 estas dos bancadas parlamentarias instalaron negociaciones (conocido ante la opinión pública como el “pacto”), en torno a reformas constitucionales, que sirvieron de base para una redistribución del poder en el ámbito público que favorecía a los dos partidos (FSLN-PLC).

Estas negociaciones le dieron al FSLN un respiro para reimpulsarse en su búsqueda para obtener el mandato gubernamental, ya que una de las reformas negociadas, fue la de bajar el porcentaje necesario para obtener la presidencia, quedando en un 35% cuando el candidato del primer lugar supere al segundo en al menos 5%, a cambio el

76. Las elecciones de 1989 fueron desarrolladas en un clima de tensión y temor de las diferentes fuerzas participantes. Sin embargo, los resultados fueron aceptados por el FSLN, que con toda la maquinaria institucional y de poder, creía garantizado el triunfo electoral. Inicia una nueva fase para el FSLN, ya que pasó de gobierno a un rol de oposición, asumiendo una postura de lucha, que tenía como lema “gobernar desde abajo”. Esta situación vuelve a polarizar el país entre sandinistas y antisandinistas, situación que se ha vivido y mantenido en los procesos electorales posteriores.

partido sandinista dio ciertas concesiones a Alemán, entre ellas, la diputación automática al terminar el mandato presidencial, asegurándole de esta manera su inmunidad.

2.1 Administración Bolaños Geyer (2002 – 2007)

El presidente Enrique Bolaños (2002-2007) empieza su período con una mayoría parlamentaria confortable, el partido oficialista Partido Liberal Constitucionalista (PLC) ocupa 53 de los 90 escaños en la Asamblea Nacional. El único partido de oposición es el FSLN. Producto de la lucha por el control y el liderazgo intrapartidario en el PLC, entre el presidente Bolaños y el expresidente Alemán, esta agrupación sufre una división en el año 2003; su detonante inmediato fue la campaña de “lucha anticorrupción” que Bolaños impulsó, teniendo como símbolo emblemático el encarcelamiento del ex-presidente Alemán. Bajo la influencia de éste, Bolaños pierde el apoyo del partido oficialista PLC, dejándolo con una leve minoría parlamentaria.

De forma posterior a la escisión, la débil coalición entablada como efecto inmediato, entre el presidente Bolaños y el FSLN, sucumbe en el 2005, ante el interés de esta agrupación de pactar con los liberales para introducir un conjunto amplio de reformas constitucionales y electorales⁷⁷. El resultado directo fue un debilitamiento de la estabilidad del gobierno de Bolaños.

Bolaños, ahora respaldado por la comunidad internacional, se negó a aceptar las reformas constitucionales aprobadas por la Asamblea Nacional que recortaban en gran medida sus atribuciones presidenciales. A lo interno del Poder Ejecutivo, le quita la mayoría de sus prerrogativas a su vicepresidente y enemigo político José Rizo, quien es cercano de Alemán.

En la arena parlamentaria la parálisis institucional se caracterizó por una elevada producción legislativa (alrededor de 40 leyes aprobadas por año) pero en la cual el Poder Ejecutivo no tuvo influencia alguna. La parálisis también se materializó en la repartición

77. En teoría el gobierno liberal de Alemán contrastaba ideológicamente con el partido de oposición (FSLN), sin embargo, a partir de 1999 estas dos fracciones instalaron negociaciones que se conocen en la opinión pública como “el pacto” en torno a reformas constitucionales, que sirvieron de base para una redistribución del poder en el ámbito público que favorecía a los dos partidos (FSLN-PLC). Estas negociaciones le dieron al FSLN un respiro para re-impulsarle en su búsqueda de obtener el mandato gubernamental, ya que una de las reformas negociadas, fue la de bajar el porcentaje necesario para obtener la presidencia, quedando en un 35% cuando el candidato del primer lugar supere al segundo en al menos 5%. A cambio, el partido sandinista dio ciertas concesiones a Alemán, entre ellas, la diputación automática al terminar el mandato presidencial, asegurándole de esta manera su inmunidad. Entre las reformas constitucionales y electorales aprobadas en el 2005 figuran la ampliación del derecho de iniciativa legislativa, la introducción del referéndum y la extensión de las atribuciones de la Asamblea Nacional como la ratificación del nombramiento de los ministros designados por el Presidente así como su destitución. En 2006 también se aprobó una revisión de la Ley Orgánica del Poder Legislativo (LOPL).

de las Comisiones Legislativas o las elecciones de la Junta Directiva. Por ejemplo, la elección de la Junta Directiva de la Asamblea Nacional en el 2006 tomó seis días por la imposibilidad de encontrar una Junta de consenso.

Para resolver el bloqueo entre los poderes Ejecutivo y Legislativo se intentó destituir a Bolaños. Las fuerzas del “pacto” recurren a un ejercicio de institucionalidad informal competitiva, alegando “incapacidad para gobernar”. El art. 149 de la Constitución Política de Nicaragua establece que la Asamblea Nacional tiene la atribución, con un voto de los dos tercios de los diputados, de declarar “la imposibilidad o incapacidad temporal manifiesta para ejercer el cargo”; es decir, incapacidad mental. Nunca se concretizó porque el FSLN decidió no apoyar el PLC y a la Contraloría General de la República⁷⁸ en la destitución, esto para no entregarle el poder de facto a Alemán y provocar una situación de inestabilidad política.

La oposición ejercida por el FSLN fue conducida a través de una compleja estrategia, caracterizada por las acaloradas negociaciones para la elección de la Junta Directiva, las Comisiones Permanentes y la conformación de las Comisiones de Investigación. “Puja” por controlar instancias legislativas con miras a desarrollar una fuerte capacidad de control y fiscalización sobre el Poder Ejecutivo, controlar la celeridad y sentido en que se resuelven los temas e iniciativas de leyes sometidos a sus consideraciones, asumiendo cada vez más puestos estratégicos en la Junta Directiva y conquistando su presidencia en el 2005.

2.2 Administración Ortega Saavedra (2007 – 2011)

Tras las elecciones de noviembre de 2006 para el periodo 2007-2011 llegó a la presidencia nuevamente el FSLN, obteniendo 38 escaños (el 41%) de la asamblea nacional. La victoria del FSLN se debe principalmente a la división de la derecha – la Alianza Liberal Nicaragüense (ALN) y el PLC – ya que obtuvo el mismo número de escaños que en el 2001.

Con su discurso de toma de posesión, Daniel Ortega vislumbró a grandes rasgos los posibles escenarios de la política interna y externa del gobierno, acentuando a nivel internacional un fortalecimiento de las relaciones con Venezuela, Cuba, Bolivia e Irán. En materia de política doméstica inicia un nuevo marco de relacionamiento del Poder Ejecutivo con los colectivos sociales, pues a muchos sectores se les denuncia abiertamente su interés en desestabilizar el orden social y político del país.

78. Tres contralores liberales y dos contralores sandinistas impulsaron la destitución de Enrique Bolaños.

La bancada oficialista del FSLN, a pesar de ser sumamente disciplinada, no tiene mayoría legislativa, lo que obliga al Poder Ejecutivo a negociar con la oposición para aprobar leyes y poder gobernar (vía mayoría simple), lo que por el alto grado de polarización política es muy difícil. Sin embargo, se pueden identificar algunas tendencias de consenso en las relaciones gobierno–oposición, con la aprobación de 33 leyes –1 menos que en el 2006–, incluyendo algunas de carácter estratégico-nacional⁷⁹. Asimismo se elaboraron 5 proyectos de ley de forma conjunta por varias bancadas.

De las leyes aprobadas 15 eran propuestas del oficialismo (Poder Ejecutivo y bancada del FSLN) lo que indicaba un cierto dominio del Poder Ejecutivo sobre el proceso legislativo. Para ampliar el control parlamentario de la Asamblea Nacional, el FSLN intentó incorporar los diputados del Movimiento Renovador Sandinista (MRS) en su bancada usando estrategias informales, lo que logró parcialmente, dado que de los 5 diputados pertenecientes a la bancada del MRS, 2 se declararon independientes y ahora responden al FSLN. Existe además un “premio al transfuguismo”, porque de los 2 diputados que salieron del MRS uno integró la Junta Directiva como Tercer Vicepresidente y el otro fue nombrado presidente de una Comisión Legislativa.

Es importante resaltar la importancia estratégica del MRS como partido bisagra. La derecha lo necesita para conseguir mayorías calificada, siendo por tanto, un jugador con potestad de bloqueo de proyectos del FSLN – un veto player –, lo que le da una posición de fuerza en las negociaciones parlamentarias con el Poder Ejecutivo. Las diversas bancadas utilizaron algunas estrategias informales para afectar el proceso legislativo. Por ejemplo, se aprobaron dos proyectos de ley del Poder Ejecutivo que debieron haber sido objeto de un mayor tiempo de discusión⁸⁰, así como el rechazo intencional del tratamiento de otros proyectos de ley, por los mismos miembros de la Junta Directiva⁸¹.

Hacia la segunda mitad del año 2007, el Poder Ejecutivo empezó a perder el control sobre el proceso legislativo lo que se debe principalmente al debilitamiento relativo del pacto político entre el FSLN y el PLC, la poca habilidad del Poder Ejecutivo para negociar y la incipiente unificación de la derecha. A finales de 2007 se conformó el llamado “Bloque Contra la Dictadura”, que incluye todos los partidos de oposición, con fre-

79. Principalmente la Ley de Modificación del Presupuesto General de la República de 2007, la Ley de Acceso a la Información Pública, la Ley de Contrataciones Municipales, la Ley General de Aguas y una revisión extensiva del Código Penal.

80. La reforma de la Ley Marco para la Estabilidad y Gobernabilidad y la reforma de la Ley de organización, competencia y procedimientos del Poder Ejecutivo.

81. La reforma a la Ley Orgánica de la Asamblea Nacional, la derogación de la Ley Marco para la estabilidad y la gobernabilidad del país, la Ley de Oficialización de la Casa Presidencial del Gobierno de la República, la reforma de la Ley de organización, competencia y procedimiento del Poder Ejecutivo, la Ley de Transparencia y la Ley que regula el uso del Fondo originado en el contrato de adquisición de petróleo de la República Bolivariana de Venezuela.

cuentas intervenciones durante las sesiones plenarias⁸², la adopción de una declaración que condena la actuación de Ortega en la Cumbre Iberoamericana de noviembre de 2007 con el gobierno de España, y el rechazo de dos vetos presidenciales⁸³. De esta forma parece que las bancadas del Bloque se encuentran haciendo un uso fuerte y recurrente de sus capacidades de control parlamentario y control legislativo.

La precaria coalición de oposición del PLC y de la ALN se en el marco de las próximas elecciones municipales (que se llevaran a cabo el 2 de noviembre de 2008), las cuales constituyen un fuerte incentivo electoral para reducir el margen de apoyo popular hacia Ortega, buscando obtener más alcaldías que el FSLN. Sin embargo, la derecha se enfrenta internamente a una lucha por el liderazgo y padece de una falta de cohesión⁸⁴.

-
82. Según cifras de Hagamos Democracia la oposición hizo 314 intervenciones en sesiones legislativas contra sólo 106 para el FSLN. Se destaca el papel protagónico para el MRS con 37 intervenciones, que además tiene la tasa de asistencia a las reuniones de las comisiones legislativas más alta de todos los partidos.
 83. Uno de los vetos rechazados era relativo a la creación de los Consejos del Poder Ciudadano (CPC) – una estructura paralela de democracia participativa totalmente controlada por los cuadros del FSLN que compite con los existentes Consejos de Desarrollo Municipal –. Frente a la oposición de la Asamblea Nacional en contra de los CPC, Ortega decidió instrumentalizar el Tribunal de Apelaciones – una institución controlada por el FSLN – para mandar a parar la ley de rechazo a los CPC. Como respuesta, la oposición legislativa decidió no aprobar el presupuesto de 2008, como mecanismo de presión en contra de Ortega.
 84. El 2007 evidenció la poca capacidad de articulación de la oposición parlamentaria, que se ha visto negociando con el gobierno, en un caso (ALN) para suspender la entrada en vigencia de la llamada “Ley Marco”, por otro lado con el PLC en casos sobre destitución del diputado Alejandro Bolaños Davis. Asimismo, la continuación del “pacto político” con el FSLN le conviene al PLC porque aumenta sus probabilidades de volver a conquistar la presidencia en el 2007.

CAPÍTULO III

El control del Parlamento entre la institucionalidad formal e informal

El presente análisis busca dilucidar la ingeniería institucional fundamental que determina el proceso de formulación de ley y la capacidad de fiscalización de los parlamentos costarricense y nicaragüense. Para dilucidar la combinación del entramado institucional se procede a esbozar una comprensión de **(1)** la función deliberativa en el control legislativo y **(2)** la función deliberativa en el control parlamentario.

De esta forma, los datos desagregados en secciones posteriores toman forma y sentido en el marco de procesos decisionales legislativos que asumen sus atenuaciones y diferencias entre el sistema costarricense y el nicaragüense. Aún cuando el objetivo del presente análisis es únicamente la descripción de los procedimientos institucionales, y en secciones posteriores se presenta un análisis multidimensional de los rendimientos legislativos, se incluye una reflexión general sobre **(3)** el control del Parlamento entre la institucionalidad formal e informal.

I. LA FUNCIÓN DELIBERATIVA EN EL CONTROL LEGISLATIVO DESDE LA INGENIERÍA INSTITUCIONAL

La política pública representa un mecanismo de solución de conflictos sociales dentro del sistema político, puesto que se requiere de un liderazgo imaginativo para hacerle frente al gran número de intereses que presionan con sus demandas; se necesita de habilidad en el análisis partidista y capacidad para reestructurar las controversias políticas, para identificar intereses comunes a los distintos grupos que se encuentran enfrentados para alejar la noción de controversias inútiles a favor de nuevas visiones e iniciativas (Lindblom 1991, p. 79).

Esta situación se encuentra directamente condicionada a la capacidad del Ejecutivo de articular mayorías legislativas, así como a la capacidad de la oposición parlamentaria para generar consensos en la construcción de sus agendas alternativas. Las deci-

siones parlamentarias de carácter legislativo y fiscalizador constituyen por naturaleza un proceso constante de discusión y persuasión con procedimientos definidos por un reglamento legislativo –reglas del juego–.

Estos procesos se encuentran además, matizados por un complejo espectro cromático de posiciones e intereses visibles y subyacentes, que en ocasiones se articulan o se contradicen, por lo cual las unidades últimas de decisión son tentadas –a pasar de la formulación de estrategias y definiciones de políticas públicas dotadas de algún componente técnico– a una “praxis” ambigua y confusa, caracterizada por una dialéctica entre el componente analítico y el manejo político de la situación, sea premiando a uno sobre el otro, o bien a una sinergia entre ambos aspectos. A continuación se presenta una radiografía de la ingeniería institucional de los sistemas presidencialistas costarricense y nicaragüense, por medio de la cual se implementan las potestades legislativas y fiscalizadoras.

1.1 Las funciones deliberativas en el control legislativo de Costa Rica

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

La constitución política no es un cuerpo normativo inmutable a la realidad de una determinada sociedad política; al contrario, es la expresión de los arreglos institucionales logrados en un momento histórico de las distintas fuerzas que ponen en acción sus recursos de poder, sean estos formales e informales. Es una norma jurídica y como tal posee un carácter coercitivo definitorio del derecho, cumpliendo con un procedimiento formal de creación de normas, con referencia a contenidos hipotéticos y fórmulas técnicas casi matemáticas de aplicación (Rivera 2003, p. 5). La carta magna ha de ser un conjunto de valores y, definida en esencia por sus contenidos axiológicos, constituye una expresión dogmática de declaración de principios y reconocimiento de derechos, más que la forma de estructurar el Estado.

El reformismo constitucional es la intención, voluntad y capacidad contemplada por el mismo sistema para lograr adaptarse a las realidades imperantes del momento, así como de la visión política que se pretende desarrollar. Transformaciones que no son suficientes si parten de una comprensión exclusiva de la racionalidad jurídico política, puesto que la reforma constitucional para ser algo más que letra impresa en la carta

magna, implica un acercamiento totalizador del acontecer en la esfera política, identificando los síntomas y relaciones multicausales del entramamiento y sobrecarga del sistema organizativo político-institucional y de las tendencias sociales expresadas en el imaginario colectivo y que conllevan a la evolución de la cultura política⁸⁵.

Valadés (2002) señala que toda revolución es cambio, pero no viceversa. Esta afirmación parte de lo que usualmente se trata de subrayar es la distancia que media entre la profundidad del cambio revolucionario y la superficialidad del reformismo, y es en este sentido que la reforma de las instituciones suele confundirse con modificaciones tenuous, de alcance limitado, sacrificando parcialmente algunas ventajas en beneficio de otras. El reformismo se equipara al diferimiento de los cambios profundos, se homologa a una estrategia casi inmovilista y se le tiene como un disfraz para ocultar una vocación conservadora.

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

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

El Cuadro N° 4 constituye una síntesis de la ingeniería constitucional de las principales relaciones tipificadas entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, considerando las funciones legislativas y fiscalizadoras del segundo sobre el primero.

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

Cuadro 4

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

CARACTERÍSTICA		EJECUTIVO	LEGISLATIVO
RELACIÓN CON EL GABINETE		Tiene la potestad de nombrar y remover libremente a los ministros de Gobierno (art. 139, inciso -.1). No obstante, tanto el Presidente como los ministros de Gobierno deben rendir a la Asamblea Legislativa los informes que ésta le solicite en uso de sus atribuciones (art. 140, inciso -.11) Para el nombramiento y remoción de los ministros bastará la firma del Presidente de la República (art. 146), por otra parte cada ministro será responsable junto con el Presidente de las decisiones adoptadas (art. 148)	Formular interpelaciones a los ministros de Gobierno, y además por dos tercios de votos presentes, censurar a los ministros culpables de actos inconstitucionales o ilegales, o de errores graves que hayan causado o puedan causar perjuicio evidente a los intereses públicos. (Art. 121, inciso -.24).
RENDICIÓN DE CUENTAS DEL PRESIDENTE Y EL GABINETE		El Presidente presentará al Congreso, al iniciarse el primer período anual de sesiones –1° de mayo– un mensaje escrito relativo a los diversos asuntos de la Administración y al Estado político de la República y en el cual deberá proponer las medidas que juzgue de importancia para la buena marcha del Gobierno y el progreso y bienestar de la Nación (art. 139, inciso -.4). Los ministros de Gobierno presentarán a la Asamblea Legislativa cada año, dentro de los primeros 15 días del primer período de sesiones ordinarias, una memoria sobre los asuntos de su dependencia. (Art. 144). Asimismo, los ministros podrán concurrir en cualquier momento, con voz pero sin voto, a las sesiones de la Asamblea Legislativa, y deberán hacerlo cuando ésta así lo disponga (art. 145).	
REELECCIÓN NO SUCESIVA		A través de un fallo de la Sala Constitucional se derogó la prohibición a la reelección presidencial, facultándola de forma no sucesiva y por un único período ⁸⁶ .	No pueden ser reelectos de forma sucesiva, pero posterior a la culminación del siguiente período constitucional posterior al ejercicio de sus funciones (art. 107).
PODERES	Convocatoria legislativa	Podrá convocar a la Asamblea Legislativa a sesiones ordinarias y extraordinarias (art. 140, inciso 14). En las sesiones extraordinarias no se conocerá de materias distintas a las expresadas en el decreto de convocatoria, excepto que se trate del nombramiento de funcionarios que corresponda hacer al Congreso, o de las reformas legales que fueren indispensables al resolver los asuntos sometidos a su conocimiento (art. 118, Art.). Ejercer iniciativa de la ley (art. 140 inciso -. 5) y durante las sesiones ordinarias a través de los ministros de Gobierno (art. 123).	Se reunirá cada primero de mayo, aunque no haya sido convocada, y sus sesiones ordinarias durarán seis meses, divididas en dos periodos: del primero de mayo al 31 de julio, y del primero de septiembre al 30 de noviembre. (art. 116)
	Iniciativa de ley		Durante las sesiones ordinarias la iniciativa de ley le corresponde a cualquier miembro del Parlamento, y al Poder Ejecutivo, por medio de los ministros de Gobierno (art. 123).

Continúa en la siguiente página

86. Resolución de la Sala Constitucional, según voto 2003-2771 sobre el expediente 02-005494-0007-CO, del 4 de abril de 2003.
87. Ver artículo 121 de la Ley General de la Administración Pública (Ley N° 6227).
88. A pesar de que hasta la fecha no se ha utilizado, lo cierto es que esta convocatoria de referéndum permite que una Asamblea Legislativa multipartidista y en la cual el Ejecutivo no posea mayoría absoluta, pueda institucionalizar un tema de interés de la coalición parlamentaria de oposición bajo el amparo de la legitimación ciudadana, logrando censurar, evitar o impulsar cualquier iniciativa de ley antagónica a la agenda e intereses del Ejecutivo y su fracción oficialista. Igualmente, un Ejecutivo capaz de gozar de una fracción parlamentaria dominante o de una coalición legislativa multipartidista que le asegure obtener la mayoría absoluta, puede desvirtuar la naturaleza del referéndum y

CARACTERÍSTICA	EJECUTIVO	LEGISLATIVO
Veto	Aprobada la iniciativa de ley en el Congreso, se requiere la sanción del Ejecutivo y su publicación en el Diario Oficial (art. 124). Si el Ejecutivo no aprobase el proyecto de ley votado por la Asamblea, lo vetará y lo devolverá con las objeciones pertinentes –no procede el veto en materia del Presupuesto Ordinario de la República– (art. 125). Dentro de los diez días hábiles contados a partir de la fecha en que se haya recibido un proyecto de ley aprobado por el Legislativo, el Ejecutivo podrá objetarlo porque lo juzgue inconveniente o crea necesario hacerle reformas, que propondrá al devolver el proyecto. Si no lo objeta dentro de ese plazo no podrá dejar de sancionarlo y publicarlo (art. 126). Reconsiderado el proyecto por la Asamblea Legislativa, con las observaciones del Ejecutivo, y si las desechare y el proyecto fuera nuevamente aprobado por dos tercios de votos del total de sus miembros, quedará sancionado y se mandará a ejecutar como ley. Si se adoptaren las modificaciones propuestas, se devolverá el proyecto al Ejecutivo, que no podrá negarle la sanción. De ser desechadas, y de no reunirse los dos tercios de votos para resellarlo, se archivará y no podrá ser considerado sino hasta la siguiente legislatura (art. 127).	
Decreto	El poder de decreto del Ejecutivo es débil. Se circunscribe a actos administrativos tendientes al ordenamiento, legalidad y moralidad de la administración pública. Los actos administrativos se llaman decretos cuando son de alcance general, o bien de alcance normativo. A estos últimos se les denomina reglamentos o decretos reglamentarios ⁸⁷ . Los decretos, acuerdos, resoluciones y órdenes del Ejecutivo requieren para su validez las firmas del Presidente y del ministro del ramo, y en los casos que la Constitución establece, aprobación del Consejo de Gobierno (art. 146).	
Presupuesto	La preparación del presupuesto ordinario corresponde al Ejecutivo, que lo enviará al Parlamento a más tardar el primero de septiembre, y deberá estar definitivamente aprobado antes del 30 de noviembre (art. 140, 177, y 178).	Se encargará del análisis y aprobación del presupuesto. No podrá aumentar los gastos presupuestados por el Ejecutivo, si no es señalando los nuevos ingresos que hubieren de cubrirlos, previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal de los mismos (art. 177, 178, 179).
Referéndum	El pueblo posee la potestad de legislar para aprobar o derogar leyes y reformas parciales de la Constitución cuando lo convoque al menos un cinco por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral; el Congreso, mediante la aprobación de las dos terceras partes del total de sus miembros; o el Ejecutivo junto con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros del Parlamento. No procederá si los proyectos son relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos o actos de la naturaleza administrativa (art. 105). La posibilidad de convocatoria al referéndum por iniciativa del Ejecutivo o del Legislativo, modifica este mecanismo de participación popular en un recurso de poder por parte de uno u otro en la definición de disputas entre ambos poderes ⁸⁸ .	

Fuente: Vargas 2008

convertirlo en un instrumento legitimador y de coacción de sus políticas y agendas sobre el resto de las voluntades parlamentarias, evitando con ello una sana discusión legislativa y la dinámica funcional del sistema entre ambos poderes, de forma tal que se subyaga el principio de separación de poderes y se muestre una incompetencia por lograr consensos capaces de expresar acuerdos sustantivos. Es decir, se obtiene un Parlamento débil supeditado a la acción del Ejecutivo, que logra impulsar sus reformas y políticas públicas a través de la legitimación del uso malversado de los mecanismos de la institucionalidad democrática.

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

(a) El proceso de formación de la ley

En el sistema presidencialista costarricense, todo proyecto de ley se inicia con su presentación a la Dirección Ejecutiva o a la Secretaría del Directorio. Posteriormente, el Presidente de la Asamblea Legislativa informa por escrito a los diputados y señala la comisión a la que corresponde su conocimiento, pero antes de ser enviado a la misma, el proyecto pasa al Departamento de Archivo, que lo enumera y anota la comisión a la que es referido, así como el nombre del diputado o los diputados que lo presentan. Una copia del proyecto se envía al Departamento de Servicios Técnicos para su estudio y otra al Diario Oficial para su publicación.

El Departamento de Servicios Técnicos elabora un amplio estudio sobre la materia que se regula, sus antecedentes, aspectos legales, constitucionales y de técnica legislativa. Dicho estudio debe hacerse dentro de los cinco días posteriores a la publicación en el Diario Oficial y se envía a la comisión permanente que conoce del proyecto (ver Diagrama N° 4).

A los cinco días de publicado en el Diario Oficial, el presidente de la comisión incluye el proyecto en el último lugar del Orden del Día. Para que ocupe un lugar preferencial, requiere el voto favorable de las dos terceras partes de los diputados de la comisión presentes⁸⁹.

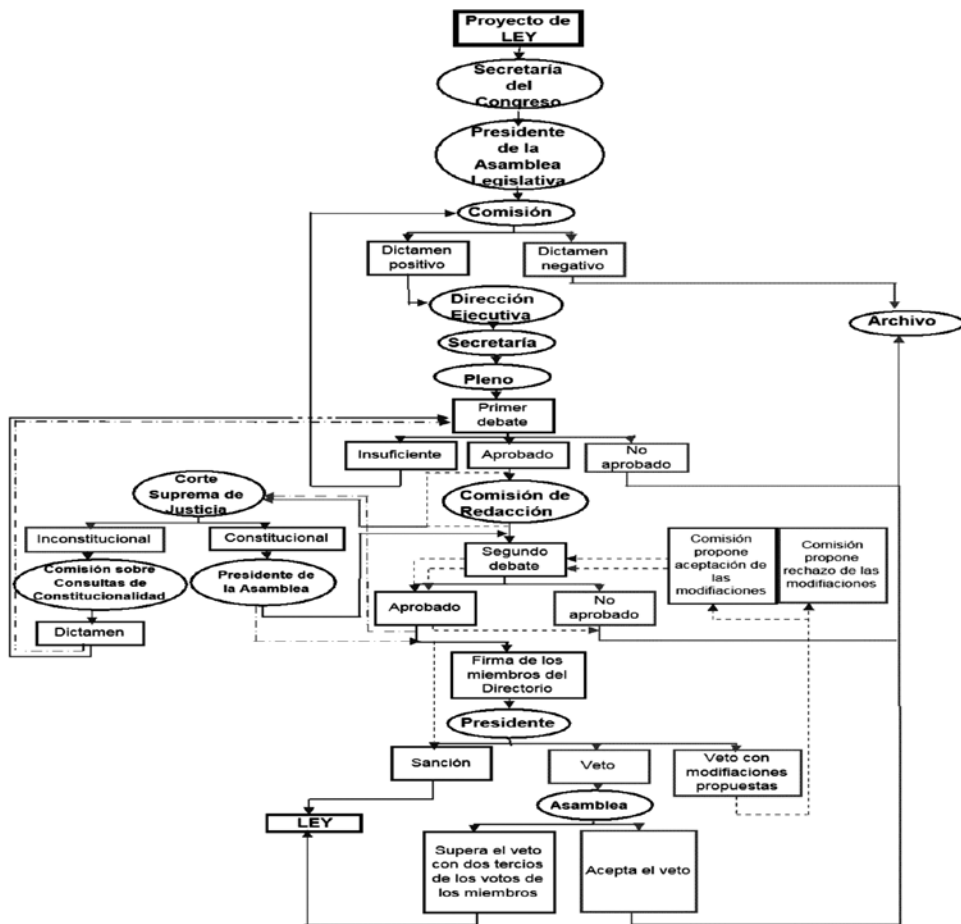
En un período no mayor a los 30 días hábiles, contados a partir del trámite en comisión, debe resolverse sobre el proyecto. Dicho pronunciamiento se conoce como dictamen. Si requiere más tiempo que el indicado, el presidente de la comisión debe solicitarlo por escrito al Presidente de la Asamblea⁹⁰. Los dictámenes son enviados a la Secretaría del Directorio de la Asamblea para su correspondiente trámite en el plenario legislativo.

La Secretaría del Directorio se encarga de incluir los proyectos en el Orden del Día, respetando la fecha y hora en que son presentados. La discusión del proyecto en primer debate se inicia en el plenario con la lectura de los dictámenes presentados. Esto puede obviarse si por moción de orden, que cuente con el respaldo de al menos dos terceras partes de los diputados presentes, se prescinde de su lectura⁹¹.

89. En caso de que el proyecto afecte al Poder Judicial o a alguna universidad o institución autónoma, se escuchará el criterio de éstas antes de la resolución. De igual manera, si el proyecto versa sobre materia electoral, deberá escucharse de previo al Tribunal Supremo Electoral. En todos los casos, las partes consultadas tienen un término de ocho días hábiles para pronunciarse.

90. Cuando hay unanimidad de criterios entre los integrantes de la comisión, se elabora un único dictamen, ya sea positivo o negativo. Si no existe una posición unánime, pueden presentarse varios dictámenes en cualquiera de los sentidos deseados, sea para recomendar o no el proyecto, conocidos como dictámenes de mayoría o minoría, a partir del apoyo que obtiene el dictamen en el seno de la comisión.

Diagrama 4
El Proceso de la Formación de la Ley en Costa Rica



Fuente: Vargas & Petri 2007

91. Cuando existen varios dictámenes sobre un mismo proyecto de ley, se conoce primero el que haya sido recomendado por la mayoría. Si éste es rechazado, se conocen los otros respetando el orden decreciente de los diputados que los suscriban. Si son respaldados por igual número de diputados, se respeta el orden de presentación ante la Secretaría del Directorio. Si sólo existen dictámenes de minoría, se conocen primero los afirmativos empezando por el que tenga mayor número de firmas. Si el que se conoce primero es un dictamen negativo y se aprueba, el proyecto es rechazado y archivado.

(b) Presentación de mociones

Tanto en comisión como en plenario, el proyecto puede ser modificado mediante la presentación de mociones. En esta última instancia hay dos tipos: aquellas que no han sido presentadas durante las sesiones de comisión – nuevas –, y aquellas presentadas en la misma, pero que por falta de apoyo fueron desechadas – reiteración –. Las mociones nuevas deben ser entregadas al Directorio durante las primeras seis sesiones siempre y cuando el proyecto no haya sido aprobado en primer debate durante ese período legislativo.

Las de reiteración son presentadas al plenario por el mismo legislador que las planteó durante las sesiones de la comisión, pero para poder realizar esto el plenario debe convertirse en comisión general y para ello se requiere de otra moción, la cual ha de ser aprobada por la mayoría absoluta de los diputados presentes –por ser esta última una moción de orden, no se somete a discusión, sólo se le concede un plazo de diez minutos al proponente para que la justifique⁹².

Durante el plazo de seis días, las mociones de fondo presentadas en el plenario, pasan a la comisión dictaminadora y se tienen por incorporadas al proyecto. Para conocerlas, se tiene por modificado el Orden del Día de la comisión respectiva para rendir un nuevo informe al plenario en un plazo no mayor de tres días hábiles. En dicho término, la discusión del proyecto en primer debate se suspende y se retoma con la presentación de dicho informe, a partir del lugar en que se encontraba al momento de ser suspendido.

Las mociones de reiteración en el plenario se discuten al inicio del debate y, una vez que han sido resueltas, se inicia el análisis general del proyecto hasta su aprobación en primer debate. Después es enviado a la Comisión de Redacción para que realice todos los cambios de forma pertinentes. Esta comisión no puede cambiar el fondo del proyecto, se revisa desde el punto de vista filológico para darle claridad, armonía y un lenguaje adecuado al texto, que ya revisado debe ser distribuido a los diputados antes del segundo debate.

(c) Segundos debates

La fecha de la discusión de los segundos debates la define el Presidente de la Asamblea Legislativa. Estos tienen prioridad sobre los primeros y se dedican a un análisis

92. Tanto las mociones de orden, como las de reiteración, deben ser presentadas antes que el proyecto se apruebe en primer debate.

final del proyecto en el que cada diputado puede intervenir por un plazo no mayor de 15 minutos. Para la discusión de un proyecto de ley, tanto en comisión como en plenario, se utilizan las sesiones inmediatas siguientes de manera tal que pueda existir continuidad en la misma hasta su aprobación final.

Durante el segundo debate pueden ser admitidas mociones en cuanto a la forma, que son enviadas por el presidente legislativo a la Comisión de Redacción. De aprobarse, se incorporan al proyecto en discusión. Si son rechazadas, el diputado proponente tiene derecho a presentarlas de nuevo en el plenario.

De conformidad con el Reglamento Interno, en cualquiera de los debates, el Parlamento puede por una sola vez y a solicitud de un diputado, enviar el proyecto a la misma comisión que lo dictaminó. Si ésta se excusa de dar un nuevo informe o de presentar un nuevo proyecto de ley, el Presidente de la Asamblea Legislativa puede pasar el asunto a otra comisión. En este caso, la moción correspondiente puede consignar en forma expresa el plazo para dictaminar y la mención de que el proyecto ocupará el mismo lugar que tenía en el Orden del Día al momento de su devolución.

Para que una moción en tal sentido sea aprobada, se requiere una votación favorable de al menos dos tercios de los diputados; de lo contrario, el nuevo dictamen tendrá el mismo trámite cuando lo presentan por primera vez. En consecuencias, pasará a ocupar el último lugar en la agenda del plenario legislativo.

(d) Consulta de constitucionalidad

Los proyectos para reformar la Constitución Política, los tratados internacionales y las iniciativas para modificar la Ley de Jurisdicción Constitucional, deben pasar por una consulta constitucional, cuyo propósito es garantizar que no sean contrarias al ordenamiento jurídico superior. Para tales efectos la Corte Suprema de Justicia cuenta con una Sala Constitucional. En todo caso, cualquier proyecto de ley puede ser consultado en forma voluntaria si lo solicita un número igual o superior a diez diputados.

La consulta preceptiva debe hacerla el Directorio de la Asamblea Legislativa remitiendo a la Sala Constitucional el expediente y sus antecedentes después de aprobado el proyecto en primer debate. Admitida formalmente, la Sala notifica a la presidencia legislativa y se interrumpe la votación del proyecto en segundo debate hasta tanto no se reciba respuesta.

La Sala Constitucional debe pronunciarse dentro del mes siguiente en que recibe la consulta. Si no encuentra irregularidades que resulten inconstitucionales o contrarias a las disposiciones del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, el proyecto

continúa su trámite normal. Si hubiese irregularidades y fueren de procedimiento, la resolución de la Sala Constitucional es vinculante para la Asamblea Legislativa. Si la objeción es de fondo, el presidente legislativo lo comunica al plenario y remite el pronunciamiento a la Comisión Permanente de Consultas de Constitucionalidad con un plazo razonable que puede ser prorrogado. Si esta comisión tuviera dudas, puede pedir aclaración o ampliación a la Sala.

El plenario debe conocer y resolver en la misma sesión, antes de las 18 horas, el dictamen de la comisión sobre la opinión de la Sala Constitucional. El conocimiento del proyecto se reinicia en la sesión posterior a la lectura del dictamen. Si hubiera sido modificado su texto, ocupa el primer lugar en el Capítulo de Primeros Debates. En caso contrario, el primer lugar en el Capítulo de Segundos Debates en el Orden del Día del plenario. Cuando las inconstitucionalidades señaladas por la Sala no pueden ser subsanadas jurídicamente, el Presidente de la Asamblea Legislativa debe enviar el proyecto al archivo.

Si un proyecto de ley es rechazado en segundo debate, el expediente se remite al Departamento de Archivo. Después de ser aprobado en segundo debate, la iniciativa debe ser firmada por el presidente y los secretarios de la Asamblea Legislativa; luego pasa a la Dirección Ejecutiva para que envíe el decreto legislativo al Poder Ejecutivo, que dispone de 10 días hábiles, contados a partir de la fecha en que haya recibido el proyecto de ley aprobado, para objetarlo si considera que hay razones de constitucionalidad o conveniencia. Transcurrido ese término, no podrá dejar de sancionarlo y publicarlo.

(e) Control sobre la agenda legislativa

Tanto la Constitución Política, en sus artículos 116, 118, 123 y 140 incisos 5 y 14, como en el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa en su artículo 113, se tipifican las potestades para la iniciativa de la ley, así como los procesos de convocatoria para los períodos de sesiones ordinarias y extraordinarias. Ambos tienen una duración de seis meses. Las sesiones ordinarias se realizan en dos fases: del 1° de mayo al 31 de julio y del 1° de septiembre al 30 de noviembre. Para las sesiones extraordinarias también se contemplan dos fases: durante el mes de agosto y el período comprendido entre el 1° de diciembre y el 30 de abril.

Durante el período de sesiones ordinarias el Legislativo tiene la potestad en la construcción y la agenda parlamentaria, los ministros de Gobierno y un cinco por ciento de la ciudadanía a través del referéndum; mientras que en los períodos de sesiones extraordinarias el Congreso analiza y discute sólo aquellas iniciativas sometidas a consideración por manifestación expresa del Poder Ejecutivo. En el sistema presidencia-

lista costarricense tanto el Ejecutivo como el Legislativo poseen las capacidades y potestades para ejercer un liderazgo en la definición de la agenda parlamentaria.

En la práctica, empero, el Poder Ejecutivo puede rescatar iniciativas de su fracción o de otras fracciones en el período de sesiones extraordinarias e impulsar proyectos estratégicos en las sesiones ordinarias a través de su fracción legislativa. Si cuenta con una adecuada mayoría, o tiene el apoyo de otras fracciones legislativas, puede introducir en la agenda de sesiones ordinarias mociones de alteración de la agenda para priorizar u obstaculizar aquellas iniciativas que le sean estratégicas.

Esta dinámica también puede ocurrir de forma adversa, es decir, por parte de las fracciones de oposición para frenar aquellas iniciativas contrarias a los intereses de la fracción oficialista o del Poder Ejecutivo. Ello exige un comportamiento casi monolítico por parte de la oposición para asegurar los votos requeridos.

El artículo 35 del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica norma el orden de la sesión y agenda parlamentaria. En él se especifica que la sesión se divide en: (1) Discusión y aprobación del acta de la sesión anterior; (2) Suspensión de derechos y garantías, de conformidad con el inciso 7) del artículo 121 de la Constitución Política; (3) Asuntos del Régimen Interno; (4) Asuntos de control, fiscalización y demás contenido político; (5) Discusión de proyectos de ley.

El Reglamento indica que si transcurridos 60 minutos de conocimiento de los asuntos indicados en los incisos 1, 2, 3 y 4, sin agotarlos, se suspenderá su discusión para conocer de inmediato los proyectos de ley conforme al inciso 5. Durante estos primeros 60 minutos no se conocerán proyectos de ley. Los asuntos que, por disposición constitucional o reglamentaria, deban ser conocidos en un plazo determinado, se incluirán en el punto del orden de la sesión correspondiente, en un lugar de preferencia, hasta su tramitación final.

La agenda parlamentaria estará constituida por todos los asuntos que al plenario le compete conocer y decidir. Para efecto de su ordenamiento, se consignarán en el capítulo que corresponda del orden de la sesión en la siguiente forma:

- (a) Dictámenes unánimes afirmativos;
- (b) Dictámenes afirmativos de mayoría;
- (c) Los dictámenes respectivos se ordenarán según el orden cronológico de su presentación ante la Dirección Ejecutiva;
- (d) Los proyectos dispensados de todos los trámites se tramitarán en la forma prevista para los dictámenes unánimes afirmativos, y se tendrán como presentados en la fecha en que se aprobó la moción de dispensa.

El Art. 36 del Reglamento Interno señala que corresponde a los jefes de fracción elaborar el orden del día del capítulo de primeros debates, el cual estará constituido por un mínimo de 15 proyectos para debate. Las fracciones tendrán derecho de incluir los proyectos de su interés en proporción al número de diputados que representan en la integración total de la Asamblea. Para estos efectos, se utilizará el sistema de redondeo a la unidad entera más próxima. En todo caso, toda fracción tendrá el derecho de que se le incluya, al menos, un proyecto de su interés⁹³.

La alteración del orden del día por admisibilidad se regula en el art. 37. Las mociones que tengan ese propósito sólo serán de recibo en los siguientes casos: (a) cuando lo soliciten dos o más jefes de fracción que juntos representen por lo menos a 38 diputados, (b) cuando así lo demande no menos de la mitad de los jefes de fracción, debidamente acreditados, (c) cuando así lo soliciten 10 diputados de dos o más fracciones⁹⁴.

La votación de los asuntos sometidos al plenario constituye un acto ininterrumpido; por tanto, el siguiente capítulo del orden del día no se conocerá hasta tanto no se haya terminado la votación que se esté recibiendo (art. 40). El art. 41 señala que si la Asamblea Legislativa determina sesionar en horas o días distintos, para tales sesiones podrá establecer, mediante votación no menor de los dos tercios del total de los diputados, un orden del día diferente del estipulado en los incisos 1) y 2) del artículo 35. Adicionalmente, el artículo 41 bis – moción para fijar plazos de votación – contempla que la Asamblea podrá acordar que para acuerdos legislativos o proyectos de ley, se establezca un plazo de votación, conforme a las siguientes reglas:

93. Los asuntos contenidos en el orden del día se conocerán según el orden que acuerden los jefes de fracción que juntos representen, al menos, a 38 diputados. Tramitados los proyectos de este orden del día, se procederá nuevamente a otra definición conforme a las reglas precedentes. Cuando no hubiere acuerdo para elaborar el orden del día, los asuntos se conocerán en la forma en que se encuentren consignados.

94. La moción de alteración del orden del día es de orden y se conocerá inmediatamente después del informe de correspondencia, excepto cuando en el plenario esté en trámite un proyecto de modificación al Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, en cuyo caso esa moción se conocerá en el capítulo de asuntos relativos al régimen interior de la Asamblea Legislativa. La alteración del orden del día requerirá el voto favorable de dos terceras partes de los diputados presentes (art. 38). Sobre lo resuelto cabrá el recurso de revisión, en cuyo caso no se admitirá ninguna discusión, salvo la explicación del recurrente, hasta por un plazo de cinco minutos. El orden del día no se podrá alterar en más de dos ocasiones, en perjuicio del proyecto que ocupa el primer lugar. La alteración del orden del día surtirá efecto en la sesión siguiente a su aprobación y los asuntos correspondientes se tramitarán, de conformidad con el orden modificado hasta su resolución final, pero, después del capítulo correspondiente a la suspensión de derechos y garantías (art. 39).

- (a)** Las mociones para fijar plazos de votación deberán ser firmadas por dos o más jefes de fracción que juntos representen, por lo menos, a 38 diputados. No podrá presentarse una moción de fijación de plazos en favor de un proyecto si en la comisión que tuviere que estudiarlo existiere otro al que se le haya aprobado una moción de este tipo.
- (b)** Las mociones de fijación de plazos se conocerán en el capítulo de Régimen Interno. Los proponentes podrán hacer uso de la palabra en favor de la moción hasta por un plazo que, individualmente o en conjunto, no exceda de 15 minutos⁹⁵.
- (c)** La moción deberá ser aprobada al menos por dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa, excepto cuando se trate de proyectos de ley relacionados a la venta de los activos del Estado; pues, en estos casos, deberá ser aprobada al menos por 43 diputados⁹⁶.
- (d)** Cuando el proyecto se encuentre en una comisión legislativa, ocupará el primer lugar del orden del día a partir del día siguiente de la aprobación de la moción de fijación de plazos y conservará este lugar hasta su votación final⁹⁷.
- (e)** Cuando el proyecto se encuentre en el plenario legislativo, su votación, en primer debate, deberá producirse en las 22 sesiones siguientes contadas a partir del día en que se inicie su discusión en el trámite de primer debate. Dentro de ese plazo, deberán realizarse al menos seis sesiones de discusión por el fondo del citado proyecto. Si vencido el plazo aún hubieren mociones por el fondo o de reiteración no conocidas, se someterán a votación, otorgándoles a sus proponentes un único plazo de cinco minutos para explicarlas, ya sea que hable uno solo o varios de ellos⁹⁸. Los diputados que se opongan a la moción dispondrán de un único plazo de igual término para explicar sus razones, ya sea que hable uno solo o varios⁹⁹.

95. Los diputados que se opongan podrán hacer uso de la palabra en la misma forma y por igual plazo. Sin más trámite, estas mociones se someterán a votación.

96. Se exceptúan de este procedimiento los proyectos de reforma constitucional, creación de nuevos impuestos o aumento de los existentes, fijación de penas privativas de libertad y los referidos a la aprobación de los tratados regulados por el artículo 7 de la Constitución Política.

97. La votación final del proyecto en comisión deberá producirse en el plazo de un mes, contado a partir del día siguiente al de la aprobación de la moción de fijación de plazos; podrá prorrogarse una única vez por un término igual mediante moción aprobada por las dos terceras partes de los miembros presentes de la comisión respectiva. Si vencido el plazo no se hubiere agotado la discusión, el presidente, someterá a votación las mociones pendientes sin discusión alguna, dará el proyecto por discutido y lo someterá a votación.

98. En ningún caso, cabrá el razonamiento del voto verbal; sin embargo, podrá hacerse por escrito, como máximo al día siguiente de haberse efectuado la votación, de manera tal que pueda ser incorporado en el acta respectiva. En todo caso, si vencido el plazo de las 22 sesiones no se hubiere cumplido con las seis sesiones mínimas de discusión del proyecto por el fondo, se tendrá por prorrogado el plazo automáticamente, de forma tal que puedan realizarse las sesiones de discusión por el fondo necesarias hasta cumplir con el requisito indicado y con el plazo para el uso de la palabra de los diputados por el fondo, según lo establecido en este artículo. No obstante, si no hubiere mociones presentadas, ni oradores para el uso de la palabra, podrá someterse el proyecto a votación, aun cuando no hubieren transcurrido las sesiones indicadas.

- (f) Los plazos aquí establecidos se entenderán suspendidos para los proyectos no convocados en períodos de sesiones extraordinarias, en los que, por disposición constitucional, se ha de dar prioridad a la discusión del Presupuesto Ordinario de la República, o en aquellos otros en que haya preeminencia constitucional.
- (g) Por esta vía no podrán conocerse más de 10 proyectos de ley o de acuerdos legislativos por cada período legislativo. Este número podrá aumentarse a 15 cuando incluya proyectos o acuerdos de iniciativa de las fracciones que no pertenezcan a las dos con más diputados dentro del plenario.

2.2 Las funciones deliberativas en el control legislativo de Nicaragua

La elaboración y la aprobación de leyes y decretos es la primera de las 32 atribuciones que posee la Asamblea Nacional, tal como queda indicado en el art. 138 de la Constitución Política de la República de Nicaragua (CPRN). La Asamblea Nacional es entonces el protagonista institucional principal en el proceso de formación de la ley.

(a) El proceso de formación de la ley

En términos generales el proceso se divide en tres fases consecutivas: (i) la presentación de una iniciativa, ii) el dictamen en comisión legislativa, (iii) el debate y la votación en el plenario (siguiendo el orden del art. 141 CPRN). Ver Diagrama N° 5.

99. Durante el trámite en plenario deberán seguirse las siguientes reglas: i) El proyecto ocupará el primer lugar del capítulo de primeros debates desde el día siguiente al de la aprobación de la moción de fijación de plazos, o bien, a partir del día en que se venza el plazo establecido en el artículo 82 de este Reglamento, según sea el caso. Si dentro del capítulo de primeros debates existieren dos o más proyectos a los cuales se les haya aprobado una moción de fijación de plazos, estos se conocerán en estricto orden cronológico de acuerdo con el momento de presentación de sus respectivos dictámenes. Si alguno de estos proyectos tuviere varios dictámenes, se tomará en cuenta la fecha y hora del primero que se haya presentado. Cuando, en virtud de dispensa de trámites reglamentarios, el plenario conozca directamente de un proyecto de esta naturaleza, éste se considerará presentado en la fecha y hora en que se aprobó la moción que le dispensó de los trámites, de conformidad con el artículo 177 de este Reglamento. No obstante, podrá alterarse el orden de conocimiento de este tipo de proyectos, de conformidad con las reglas de los artículos 37 y 38, pero nunca en favor de uno al que no se le haya aprobado una moción de fijación de plazos, sin importar el procedimiento que se utilice para alterar este orden. ii) Las mociones de fondo sólo serán de recibo cuando se presenten durante las primeras cuatro sesiones de discusión en primer debate. Cada Diputado podrá presentar una única moción de fondo por artículo, salvo que éste contenga varias modificaciones, abrogaciones o adiciones, caso en el cual podrá presentarse una única moción por cada modificación, abrogación o adición. iii) Cada diputado sólo podrá reiterar una única moción por artículo, salvo que éste contenga varias modificaciones, abrogaciones o adiciones, caso en el cual podrá reiterarse una única moción por cada modificación, abrogación o adición. iv) Discutidas las mociones, se iniciará la discusión del proyecto por el fondo, para la cual cada diputado tendrá garantizado el derecho de hacer uso de la palabra hasta por 20 minutos. Si se estuviere en el caso del párrafo anterior, el tiempo se reducirá a 15 minutos.

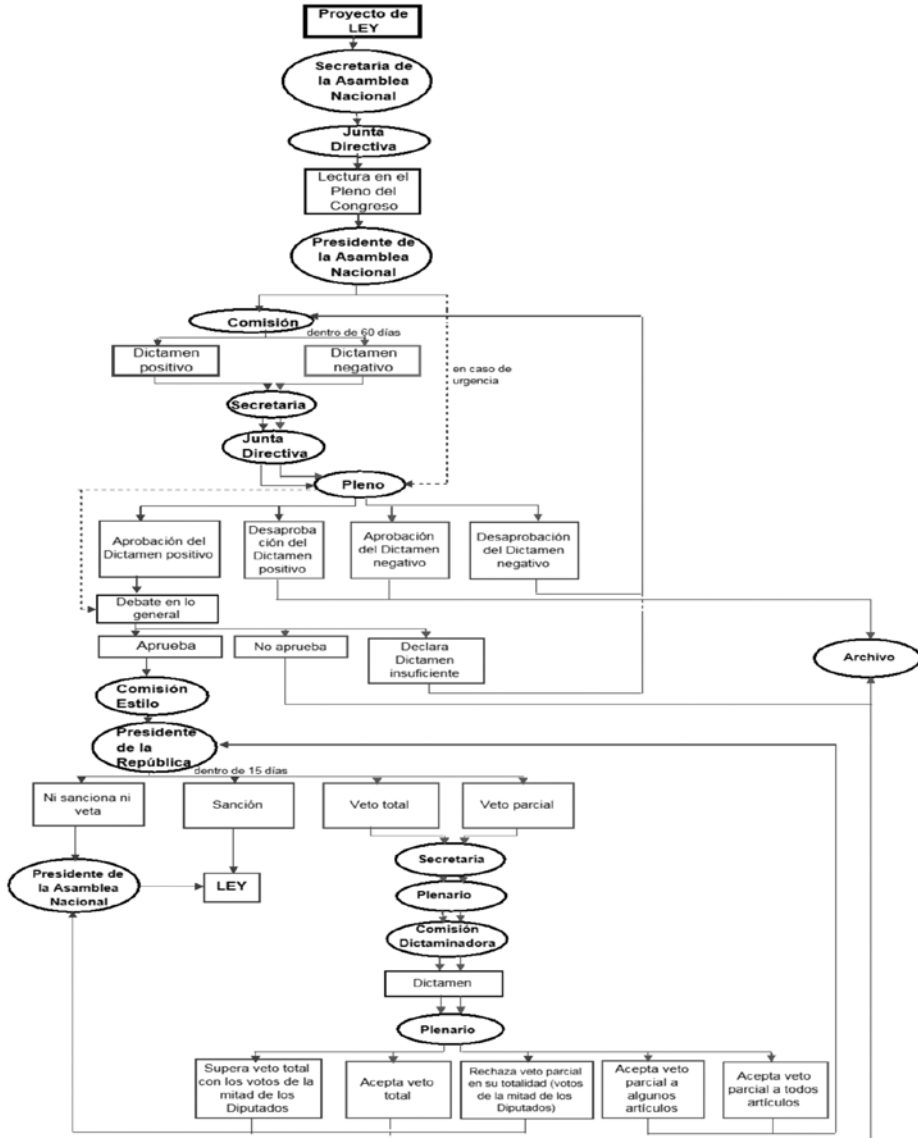
La definición de la agenda legislativa es sumamente estratégica porque de ello dependen las orientaciones generales del debate legislativo y los proyectos de ley priorizados. El actor que tiene la capacidad de definir la agenda induce en gran medida las decisiones finales porque puede filtrar o eliminar aspectos que no le convienen. La Agenda corresponde a “las actividades a realizar en cada sesión de la Asamblea y que contendrá las Actas, Dictámenes, Iniciativas, Puntos Especiales.” El Orden del Día corresponde a “la decisión adoptada por la Junta Directiva, del orden en que las Iniciativas de Ley y demás asuntos contenidos en la Agenda se presentarán en la Sesión Plenaria respectiva” (art. 4 LOPL).

La aprobación de la Agenda y del Orden del Día es una función de la Junta Directiva. La Junta Directiva elabora la Agenda y el Orden del Día, así como los Adendum (adiciones a la agenda en el transcurso de las sesiones), “según propuestas del Presidente de la Asamblea Nacional”, quien a su vez consulta a los Jefes de Bancadas Parlamentarias (art. 39-4 LOPL).

Los diputados individuales no pueden ejercer ninguna influencia sobre la definición de la agenda, salvo a través de sus jefes de bancada. El Presidente de la Asamblea Nacional basa su propuesta de agenda en las demandas de los jefes de bancada, y lógicamente ponderará la influencia de cada bancada en función del número de diputados que tiene.

Como la agenda propuesta por el Presidente de la Asamblea Nacional tiene que estar aprobada por la Junta Directiva tiene que tomar en cuenta sus preferencias partidarias. Asimismo, no está excluido que el Presidente de la Asamblea Nacional otorgue más espacios a su propio partido en la elaboración de la agenda. También existe la posibilidad “en caso de urgencia” (para el cual no se definen los criterios), el presidente, el Plenario, o los Jefes de Bancada que representen una tercera parte de los Diputados que integran la Asamblea Nacional puede pedir a la Junta Directiva una modificación de la Agenda. Estas modificaciones sólo pueden ser pequeñas variaciones a una agenda una vez definida (art. 39-4 LOPL). También el Presidente puede hacer uso de otro recurso para insertar un tema en la Orden del Día, ya que puede someter a discusión cualquier iniciativa, si no hay oposición de la mayoría del Plenario (art. 40-5 LOPL).

Diagrama 5
El Proceso de la Formación de la Ley en Nicaragua



Fuente: Vargas & Petri 2007

(i) La presentación de una iniciativa de ley¹⁰⁰

En el proceso ordinario de la formación de la ley, el derecho de iniciativa es compartido entre (a) el Poder Legislativo y el (b) Presidente de la República. Bajo ciertas condiciones, y en materia de su competencia, el derecho de iniciativa de ley se extiende (c) a otras instituciones públicas (la Corte Suprema de Justicia, el Consejo Supremo Electoral, los Consejos Regionales Autónomos, los Concejos Municipales y los Diputados del Parlamento Centroamericano (PARLACEN). (d) La ciudadanía también tiene el derecho de proponer leyes mediante la iniciativa popular¹⁰¹.

El Poder Legislativo

Las iniciativas de ley pueden estar presentadas por “cada uno de los diputados”; es decir, por diputados individuales (art. 140-1 CPRN). La presentación de iniciativas de ley es entonces una posibilidad para partidos pequeños porque diputados individuales pueden hacerlo. En cuanto a la facilidad de la presentación de iniciativas de ley, se puede considerar que los derechos de las minorías parlamentarias están formalmente garantizados.

En Nicaragua no existen bancadas unipersonales, pero tienen que estar conformadas por lo menos por cuatro diputados. Partidos que tienen menos de cuatro diputados electos no pueden conformar una bancada (art. 80-2 LOPL). La conformación de una bancada es interesante desde el punto de vista de los recursos financieros, porque pueden compartir un cierto monto de subsidios, de personal y de materiales.¹⁰²

100. Cuando se evoca a “la ley” en un sentido general, se incluyen también a las leyes constitucionales, las leyes orgánicas y los Decretos Legislativos.

101. Los actores que pueden presentar iniciativas de ley son entonces bastante numerosos – en principio todos las instituciones públicas mencionadas en la CPRN – lo que introduce una dinámica política particular porque les permite tener un canal formal para la expresión de sus demandas y reivindicaciones. No obstante también existe el riesgo de politización de estas instituciones públicas, porque si bien no son electos se integran en el proceso de formación de la ley. Es por esta razón que las iniciativas presentadas por ellos son limitadas a asuntos relaciones de su competencia y no son muy frecuentes. Claro está, el único actor que decide sobre las iniciativas de ley presentadas sigue siendo el Poder Legislativo.

102. “El Presupuesto de la Asamblea Nacional contendrá una partida suficiente para ser asignada a las Bancadas Parlamentarias, distribuida proporcionalmente al número de Diputados agrupados en ella. También pondrá a disposición de las Bancadas, proporcionalmente al número de Diputados que las integren, locales adecuados, mobiliario y equipos de trabajo. Las Bancadas nombrarán su personal conforme sus requerimientos y recursos. Los derechos enumerados en el presente artículo son aplicables únicamente a aquellas Bancadas que mantengan el número mínimo establecido. El Presidente notificará al Director General de Asuntos Administrativo y al Director General de Asuntos Legislativos para lo de su cargo” (art. 81 LOPL).

Los beneficios de la conformación de una bancada legislativa pueden entonces considerarse entonces como un incentivo para los partidos pequeños a juntarse y como un incentivo para los partidos grandes a mantenerse unidos, ya que la salida de un diputado de una bancada para formar una nueva (el “transfugismo parlamentario”), aunque expresamente autorizado (art. 80-3 LOPL), no es muy racional porque el diputado se quedaría sin recursos. Eso en alguna medida también contribuye a explicar la relativa disciplina parlamentaria, sobretodo de parte del FSLN en Nicaragua.

En la práctica los partidos más pequeños disponen de menos recursos financieros y técnicos, que limitan su capacidad propositiva. A título de ejemplo se puede evocar a la bancada del Movimiento Renovador Sandinista (MRS), constituida en la práctica por tres diputados, que desde el inicio de la legislatura actual (2007-2012) sólo presentó cinco iniciativas de ley. Asimismo, para garantizar la calidad técnica de las leyes presentadas, se tienen que apoyar en asesores voluntarios y en organizaciones de la sociedad civil.¹⁰³ Dado que la La Ley Orgánica del Poder Legislativo (LOPL) establece que el mínimo de diputados para conformar una bancada es de cuatro, el MRS perdería esa condición, si Juan Ramón Jiménez¹⁰⁴ notificara a la Secretaría de la Asamblea Nacional su exclusión de esa bancada; es decir, que existe un acuerdo no institucionalizado en el MRS de aceptar el “favor” de Jiménez para prestar su nombre ante la Asamblea Nacional.

La CPRN indica además que las iniciativas de ley obligatoriamente deberán contener una “exposición de motivos” (art. 141-3). La LOPL estipula que los proyectos de ley presentados deberán contener, además de la exposición de motivos, una “fundamentación firmada por el proponente (art. 90 LOPL).

El Presidente de la República

El Presidente de la República es la segunda institución política que tiene el derecho de iniciativa (art. 140-2 y 150-3 CPRN). No es un derecho compartido con el Gabinete de Ministros, siendo una competencia exclusiva de Presidente. Asimismo, el Presidente tiene la atribución –que no tiene el Poder Legislativo– de “elaborar el proyecto de Ley del Presupuesto General de la República” que deberá presentar a consideración de la Asamblea Nacional (art. 150-5 CPRN), que es una ley de carácter especial y de aprobación anual. Se estudiará la aprobación del presupuesto en un capítulo posterior.

103. Entrevista con Víctor Hugo Tinoco, diputado del MRS, realizada el 28 de noviembre de 2007.

104. Actual Miembro de la Junta Directiva de la Asamblea Nacional, fue expulsado del MRS, por aceptar postularse a la Junta Directiva cuando el consenso de bancada era Enrique Sáenz.

Otras instituciones políticas

En materias propias de su competencia, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo Supremo Electoral, los Consejos Regionales Autónomos y los Concejos Municipales. Este derecho se amplió en el 2005 a los Diputados ante el Parlamento Centroamericano por el Estado de Nicaragua, pero se limita a iniciativas relativas a la Integración Regional (art. 140-3 y 140-4 CPRN).

La ciudadanía

Los ciudadanos también tienen la posibilidad de presentar proyectos de ley mediante la iniciativa popular, para la cual se necesita a 5.000 firmas del cuerpo electoral. En esta categoría se excluyen las leyes orgánicas, tributarias, de carácter internacional, de amnistía e indultos, la ley del presupuesto general de la República, de rango constitucional, reformas constitucionales, códigos de la República y leyes relativas a defensa y seguridad nacional (art. 140-5 CPRN). La iniciativa popular casi nunca se ha utilizado (se presentaron dos en el 2000 y otros dos en el 2001). La poca utilización de la iniciativa popular posiblemente se debe a su carácter provisional. Se puede proponer un proyecto de ley para que se tramite en la Asamblea Legislativa, pero nada garantiza que dicho proyecto de ley será aprobado¹⁰⁵. Asimismo, es más eficiente hacer incidencia para que un diputado presente una iniciativa de ley que pasar por medio de este procedimiento relativamente largo y costoso (Petri & Vargas 2007).

(ii) El dictamen en comisión legislativa

Luego de haberse presentado la iniciativa de ley, y si se cumplieron todos los requisitos de forma (exposición de motivos, fundamentación, entrega a la Secretaría en original y tres copias, soporte electrónico¹⁰⁶), es transmitida directamente a la comisión legislativa correspondiente¹⁰⁷ para ser debatida y dictaminada: "todas las iniciativas de ley presentadas, una vez leídas ante el plenario de la Asamblea Nacional, pasarán directamente a comisión" (art. 141-4 CPRN).

105. La LOPL contempla además la participación de la ciudadanía durante el proceso de consulta y dictamen de una iniciativa de ley, abriendo la posibilidad para "recibir aportes de los ciudadanos y las asociaciones civiles."

106. Art. 90 LOPL.

107. La LOPL en su art. 92 precisa que una iniciativa de ley presentada a la Secretaría tiene que ser transmitida a los Miembros de la Junta Directiva dentro de veinte y cuatro horas para su inscripción en la Orden del día.

La tarea de la Comisión correspondiente es de ejecutar el “Proceso de consulta y dictamen” (art. 98 LOPL). Le incumbe “expresar por escrito su opinión sobre la viabilidad, diagnóstico y aplicación en los aspectos sociales, políticos y el costo y repercusiones económicas del proyecto de ley, decreto, resolución o declaración; el estudio y los antecedentes legislativos del derecho comparado.” Asimismo, tiene que hacer “consultas al órgano u órganos que van a ejecutar la ley, a los representantes y destinatarios de la ley o usuarios” (art. 99 LOPL). Al final de este proceso la Comisión tiene que emitir un Dictamen sobre la iniciativa de ley, que puede ser favorable o desfavorable. En caso que sea favorable tiene que redactar la versión de la ley –, en caso que quiera hacerle modificaciones a la iniciativa – que será enviada al plenario (art. 100 LOPL)¹⁰⁸.

La LOPL no especifica la forma en que se toman las decisiones en las Comisiones Legislativas. El art. 101 indica que los dictámenes tienen que aprobarse “por la mayoría”. Se sobreentiende que se trata de la mayoría simple, porque el mismo artículo indica que basta que un diputado o más esté en desacuerdo con este dictamen para que se incluya un dictamen de minoría; es decir, que se incluye, en caso que el dictamen no logra encontrar un consenso, la posibilidad de incluir un “Dictamen de Minoría”, que permite a los miembros de la Comisión que están en desacuerdo con la mayoría de la Comisión expresar sus reservas y de “razonar su voto” (art. 101 LOPL). No queda especificado si puede haber varios dictámenes de minoría, sin embargo en la práctica, es posible hacerlo.

Para “alivianar” la discusión se puede presentar una moción para que no se lea el dictamen e iniciar directamente su discusión por el fondo, ello requiere de una moción, ¿mayoría simple o calificada?, en otros casos incluso basta con un arreglo de los jefes de fracción, un pacto entre estos (esta es una figura que últimamente ha venido evolucionando dado los problemas de disciplinas y los amplios niveles de fragmentación).

Es otra forma de garantizar los derechos de las minorías parlamentarias. Sin embargo, la toma en cuenta de sus reivindicaciones dependerá de la voluntad política de la mayoría de la Comisión, pues la LOPL evoca indirectamente la posibilidad de no incluir un dictamen de minoría en el Informe de la Consulta que se presenta al Plenario al referirse a la posibilidad que “un dictamen de minoría presentado en tiempo y forma no sea incluido en la Agenda acompañando el Dictamen de Mayoría” (art. 101-4 LOPL) y la inexistencia de sanciones para su no inclusión.

108. Para ello elaborará un informe que contendrá tres partes: la exposición (es decir la presentación del Proceso de consulta y dictamen), el dictamen, y el proyecto de ley redactado (art. 102 LOPL). Dicho informe será leído ante el Plenario y sometido a discusión (art. 103 LOPL).

La LOPL no indica cuántos miembros han de tener las comisiones permanentes. Simplemente precisa que “cuando la Asamblea Nacional crea una Comisión determina su competencia, el número de sus miembros y su integración, pudiendo delegar esta función en la Junta Directiva. Las Comisiones serán presididas por una Junta Directiva integrada por un Presidente y dos Vicepresidentes” (art. 49).

Eso da la libertad a la mayoría de la Asamblea Nacional de aprobar Comisiones con muy pocos miembros así como Comisiones con muchos miembros. Se exige un quórum (no se precisa qué quórum) para las reuniones de las Comisiones pero no obligatoriamente tienen que tener el mismo número de miembros. Tampoco se exige que las Comisiones Permanentes tengan un número impar de integrantes. No obstante, también tiene que cumplirse la regla que cada diputado tiene el derecho de integrar dos Comisiones Permanentes como máximo (art. 49-4 LOPL) y una comisión especial. El mismo artículo indica también que “la integración de las Comisiones deberá expresar el pluralismo político, garantizando la proporcionalidad electoral.”

Un cálculo sencillo demuestra que el número de diputados (92) multiplicado por el número de Comisiones que integran (2 como máximo), dividido entre el número de Comisiones Permanentes (15) iguala a 12,27. Se puede concluir que las comisiones estarán conformadas aproximadamente por 12 diputados, tomando en cuenta que diputados con otras responsabilidades (principalmente los miembros de la Junta Directiva) integrarían menos comisiones.¹⁰⁹

Las Comisiones Especiales son integradas por todos los miembros de la Junta Directiva (art. 78 LOPL), lo que necesariamente es un número impar (7), puesto que la Junta Directiva está conformada, además de su Presidente, por tres Vicepresidentes y tres Secretarios. La LOPL menciona un plazo obligatorio para las Comisiones para la presentación de sus dictámenes. El artículo 98 de la LOPL indica que luego de haber recibido la iniciativa de ley que le corresponde dictaminar, tiene sesenta días para elaborar en informe el Proceso de Dictamen. El plazo para la expedición de este informe podrá ser prorrogado una vez por el Presidente de la Asamblea Nacional a solicitud de la Comisión (art. 98-4 LOPL). La Junta Directiva también “podrá señalar un plazo diferente” (art. 98-2 LOPL).

109. Existen excepciones. Por ejemplo, el artículo 75 de la LOPL indica que el Presidente de la Junta Directiva obligatoriamente tiene que presidir la Comisión de Modernización.

(iii) El debate y la votación en el plenario

Después de haber recibido el dictamen de la comisión dictaminadora, éste será leído ante el plenario y sometido a debate en lo general. Si es aprobado, será sometido a debate en lo particular (art. 141-6 CPRN). La inscripción en la Agenda de este debate se hace en el momento que se escoge la Junta Directiva¹¹⁰. En la LOPL no existe ninguna referencia a obligaciones para someter un dictamen en un plazo determinado.

Durante el debate, el Plenario puede decidir que el Informe de la Consulta sobre la iniciativa de ley es insuficiente, y devolverlo a la Comisión para mejorarlo en un plazo especificado (art. 107-1 LOPL).

El uso de la palabra es regulado por la LOPL, cada Diputado pudiendo intervenir dos veces sobre un mismo tema o artículo, la primera vez hasta por cinco minutos y la segunda hasta por tres minutos. Sin embargo, el Presidente de la Asamblea puede “modificar la duración de las intervenciones”, “otorgar la palabra por el orden o por alusión personal”, o “cerrar el debate” a su discreción, “cuando lo juzgue suficiente” (art. 107 LOPL). El artículo sigue diciendo que “someterá a votación cuando juzgare que el asunto está suficientemente discutido, aunque hubieren oradores inscritos.”

Se puede entonces considerar que la discreción del Presidente de la Asamblea Nacional en cuanto al debate es total, y que depende de su voluntad hacer durar el debate y de dar la palabra a diputados de partidos de oposición. Durante el debate los diputados tienen derecho a presentar mociones, que serán sometidas a discusión (art. 108 LOPL). Sin embargo, el Presidente de la Asamblea Nacional puede cerrar el debate para evitar la presentación de mociones, para así, en función de sus intereses, acelerar el proceso de aprobación de la ley o justamente dejar que se retrase.

Si se aprueba un dictamen se procederá a la discusión en particular del proyecto de ley, con discusiones y votos artículo por artículo (art. 110-1 LOPL), o, si el Plenario así lo dispone, puede proceder a la aprobación capítulo por capítulo “cuando se trata de proyectos de leyes extensos” (art. 110-4). Esta formulación relativamente subjetiva (no se indican criterios para describir dicha “extensión”) deja márgenes relativamente importantes de interpretación. Tampoco se indica cómo se toman las decisiones cuando se evoca una decisión “del Plenario”, si lo tiene que proponer el Presidente de la Asamblea Nacional o si se vota por mayoría absoluta. Se piensa que esta disposición tiende a reforzar la influencia del Presidente de la Asamblea Nacional.

110. “La Junta Directiva en cualquier momento podrá incluir el Informe en la Agenda, para su discusión y aprobación” (art. 103-2 LOPL).

La aprobación de leyes ordinarias se condiciona por un quórum – una cantidad de legisladores que tienen que estar presentes en el Plenario para que se pueda votar sobre proyectos de ley – de “la mitad más uno de los diputados” de la Asamblea Nacional (art. 141-1 CPRN; art. 19 LOPL), así como “del voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados presentes” (art. 141-2 CPRN).

Los requisitos para el quórum no parecen ser tan exigentes, porque sólo se requiere la presencia de la mitad más uno de los diputados para que sea posible la aprobación de leyes ordinarias. De manera general, bastaría con la presencia de los diputados de los dos partidos más grandes para que se haga quórum¹¹¹. Si no hay, el Presidente de la Asamblea Nacional está obligado de suspender la sesión (art. 29 LOPL). La LOPL precisa que, en principio, la votación será pública. Eso contribuye a una mayor transparencia y visibilidad del proceso legislativo, aunque la Junta Directiva puede decidir que la votación sea secreta. En este último caso la probabilidad es que se mantenga la cohesión partidaria de las respectivas bancadas, lo que puede ser un efecto estratégico buscado por la Junta Directiva.

Se nota además que en este caso la decisión incumbe a la Junta Directiva y no al Presidente de la Asamblea Nacional, lo que implica que para que haya una decisión de este tipo se tiene que tener un consenso entre los integrantes de los diferentes partidos en la Junta Directiva para que la votación sea secreta, lo que implica que en principio no ocurrirá, salvo cuando la importancia de la ley justifique una cierta discrecionalidad.

Se señala además que en Nicaragua existe pizarra electrónica para llevar el control del uso de la palabra así como de los resultados en las votaciones. En cierta medida su existencia es un incentivo para la cohesión de las bancadas parlamentarias porque como la votación no es secreta, hay más presión sobre los Diputados de mantener la disciplina parlamentaria y de seguir el voto de su jefe de bancada. En la práctica muchas veces hay diputados ausentes y su voto se refleja en la pizarra electrónica, lo que significa que los diputados de una misma bancada votan para los diputados ausentes. Los proyectos de ley aprobados, después de haber pasado por una comisión de estilo, se transmitirán al Presidente de la República, quien en caso que no emita un veto (total o parcial), sancionará, promulgará y publicará la ley para que entre en aplicación.

(b) Los procedimientos para las leyes de carácter especial

Además del proceso ordinario para la adopción de leyes, se evocarán aquí el procedi-

111. En el capítulo sobre control político se analizará la estrategia del “rompimiento del quórum” como una herramienta de control político informal.

miento escogido para las leyes de carácter especial, que difiere del procedimiento en vigor para las leyes ordinarias, en cuanto a la mayoría requerida para su aprobación y la duración del trámite legislativo. Se abordarán sucesivamente **(i)** las reformas constitucionales, **(ii)** las leyes con carácter de urgencia, **(iii)** la ley de presupuesto y **(iv)** los instrumentos internacionales.

(i) Las reformas constitucionales

Como en la mayoría de los regímenes, el trámite para las reformas constitucionales parciales es mucho más exigente y relativamente difícil de llevar a cabo. Las únicas instituciones que tienen el derecho de presentar iniciativas de reforma de la Constitución y de las Leyes Constitucionales¹¹² son el Presidente de la República y la Asamblea Nacional, pero esta última sólo con un mínimo de un tercio de los diputados. Además, para el dictamen de la reforma constitucional se creará una Comisión Especial (art. 116 LOPL).

Las iniciativas de reformas constitucionales parciales siguen el mismo trámite que para las leyes ordinarias pero tienen que ser discutidas en dos legislaturas. Dicha reforma constitucional, una vez sometida al Pleno, tiene que aprobarse por mayoría absoluta. En la segunda legislatura, en un plazo no menor a sesenta días después de su instalación, la Asamblea Nacional votará sobre la iniciativa que se aprobará si el 60% de los diputados votó a favor. Para reformas constitucionales totales, las exigencias son más altas todavía. Su iniciativa tiene que ser respaldada por la mitad más uno de los diputados (art. 191-3 CPRN), discutida en dos legislaturas también, pero para su concreción se contempla la elección de una Asamblea Constituyente (art. 193-2 CPRN). Para su aprobación se requiere del voto favorable de dos tercios de los diputados.

Para llevar a cabo una reforma constitucional se necesita, en virtud del sistema de partidos multipartidista bipolar vigente en Nicaragua, el apoyo de por lo menos dos grandes partidos para que se concrete. Esto hace virtualmente imposible, salvo la generación de un pacto entre las fuerzas dominantes, redefinir el sistema político.

La última reforma constitucional del 2005, fue impulsado por el Pacto político entre Daniel Ortega y Arnoldo Alemán (1999), los líderes de los partidos políticos más importantes, el sandinista y el liberal, impulsaron una reforma parcial de la Constitución (que incluía entre otras cosas la ampliación del derecho de iniciativa legislativa, la introducción del referéndum y la extensión de las atribuciones de la Asamblea Nacional), así como una reforma de la Ley Electoral. Dicha reformas necesariamente toman más tiempo que las leyes ordinarias, porque tienen que hacerse en el plazo de dos legislaturas.

112. Las "Leyes Constitucionales" son la Ley Electoral, la Ley de Emergencia y la Ley de Amparo.

(ii) Las leyes con carácter de urgencia

El “trámite de urgencia” es un procedimiento que se aplica a las leyes que por sus características exigen una adopción acelerada. Estas iniciativas serán sometidas directamente al Plenario, sin necesidad de pasar por las Comisiones, pero con cuarenta y ocho horas de anticipación. El Presidente de la República tiene la atribución de calificar una iniciativa de ley de “urgente” así como el 60% de los Diputados (art. 141-5 CPRN; art. 93 LOPL).

Para la aprobación de este tipo de leyes se aplica el procedimiento habitual, se requiere de la mayoría absoluta y de un quórum de la mitad más uno.

(iii) La ley de presupuesto

Existe una ley de carácter especial, la Ley Anual de Presupuesto General de la República, que es de aprobación anual y obligatoria. La iniciativa de la ley de presupuesto es un derecho exclusivo del Presidente de la República, pero a la Asamblea Legislativa le incumbe “conocer, discutir y aprobarlo.”

Para la aprobación del presupuesto se aplica el procedimiento habitual, se requiere de la mayoría absoluta y de un quórum de la mitad más uno. La LOPL no incluye *deadline* para la aprobación del presupuesto, pero indica que tiene que ser de aprobación anual, por lo que el plazo de facto es el 15 de diciembre que es el último día de sesiones. En caso de que la Asamblea Nacional no apruebe el presupuesto en el tiempo límite, regirá hasta su aprobación la propuesta de presupuesto enviado por el Poder Ejecutivo.

(iv) Los instrumentos internacionales

Corresponde al parlamento “aprobar o rechazar los instrumentos internacionales celebrados con países u organismos sujetos de Derecho Internacional.” Ese tipo de leyes tienen por particularidad que sólo pueden ser aprobadas en lo general, sin posibilidad de hacerle cambios (art. 138-12 CPRN).

Los instrumentos internacionales siempre son iniciativa del Presidente de la República, porque es quien dirige las relaciones internacionales. Para su aprobación se aplica el procedimiento habitual, requiere de la mayoría absoluta y de un quórum de la mitad más uno.

II. LA FUNCIÓN DELIBERATIVA EN EL CONTROL PARLAMENTARIO DESDE LA INGENIERÍA INSTITUCIONAL

El control parlamentario es una de las atribuciones de las asambleas legislativas en los sistemas presidencialistas costarricense y nicaragüense. Se trata entonces de un control de carácter partidario, en el marco del cual se sitúan un conjunto de estrategias políticas basadas en la conformación de coaliciones, principalmente por parte de las bancadas de oposición. Estos instrumentos técnicos de control no están al alcance de todos los diputados, para poder cumplir su ejercicio los diputados tienen que recurrir a ciertos umbrales de mayorías.

El objeto de esta sección es identificar los diseños institucionales que facultan el control parlamentario en Costa Rica y Nicaragua, para ello se recurre a la necesidad de describir los factores institucionales y a las principales prácticas informales que de estos se derivan.

2.1 Las funciones deliberativas del control parlamentario en Costa Rica

A continuación se describirán los principales mecanismos de control parlamentario de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, a partir de sus expresiones formales, tal como se encuentran tipificados en la Constitución de la República de Costa Rica (CRCR) y en el Reglamento de la Asamblea Legislativa (RAL), cuya combinación genera un sistema de incentivos o restricciones para las minorías legislativas. Estos mecanismos se abordarán por separado, clasificándolos en: (a) dispositivos de control parlamentario en el Plenario, y (b) dispositivos de control parlamentario en las comisiones legislativas.

(a) Dispositivos de control parlamentario en el Plenario

Los “asuntos de control, fiscalización y demás contenido político” – lo que se ha denominado como el control político-parlamentario – se incluyen en la cuarta posición en el orden del día de la agenda de una sesión legislativa. Bajo este título se incluyen los nombramientos de funcionarios públicos, el tratamiento de informes de comisiones investigadores y especiales (art. 35 CRCR). Por tanto, el diseño mismo de la agenda reserva entonces un espacio en las sesiones plenarias para permitir a la oposición ejercer el control parlamentario.

A continuación se presentará una enumeración de los mecanismos de control político expresados en el título IV de la RAL “procedimientos de control político.” Cabe subrayar que existen menos mecanismos formales de control parlamentario en Costa Rica que en Nicaragua, lo que da a entender que el control parlamentario transita prioritariamente por las comisiones legislativas (y principalmente las comisiones especiales y de investigación) así como por las vías de la institucionalidad informal.

(i) Interpelación y censura a los ministros

Los diputados tienen el derecho de pedir, mediante la presentación de una moción que tiene que estar aprobada por una mayoría simple, para llamar a un Ministro de Gobierno a la Asamblea, para poder interpelarlo o para dar informes o explicaciones sobre asuntos específicos. El Ministro, después de haber dado su explicación tiene que atender a los diputados que desean hacerle “preguntas concretas” (art. 185-188 RAL). La concurrencia de los Ministros a las Comisiones Plenas sigue el mismo procedimiento, precisando además que la invitación de un ministro a comparecer “será de orden” (art. 172 RAL).

La interpelación de un Ministro puede dar lugar a un “debate general” en la Asamblea Legislativa sobre el desempeño del Ministro en cuestión. Como las sesiones plenarias son públicas, se entiende que la interpelación de un ministro tiene una fuerte visibilidad mediática. No obstante, la accesibilidad de la interpelación de un miembro del Poder Ejecutivo depende de una mayoría legislativa que así lo solicite, por lo cual las comparecencias de ministros en Costa Rica son poco frecuentes, dadas las relaciones aritméticas entre el gobierno y la oposición, así como la dispersión de esta última cuando su sumatoria logra articular una mayoría.

En el caso extremo de una interpelación, la mayoría legislativa puede conducir a un procedimiento de censura del Ministro, cuando se considera que es “culpable de actos inconstitucionales o ilegales, o de errores graves que causaran o puedan causar perjuicio evidente a los intereses públicos” (art. 121 CRCR, inciso 24). El diputado que quiere hacer una petición de censura tiene que seguir algunas reglas formales – entre ellas la fundamentación de los motivos para pedir la censura del ministro –. Además, se requiere para ello una mayoría de dos tercios de votos presentes.

Existe entonces un mecanismo accesible únicamente a las mayorías calificadas, lo cual implica o una alta fragmentación o bien una coalición entre diputados de gobierno y de oposición para tramitar la censura. Sin embargo, no existe ningún mecanismo para forzar al Ministro a ejecutar una cierta política o corregir un error que haya cometido mientras se queda en funciones, pues el voto de censura es moral y no implica la destitución del mismo¹¹³.

113. En la práctica parlamentaria, durante la Administración Figueres Olsen 1994-1998, se procedió a un voto de censura contra el Ministro de Seguridad, Juan Diego Castro, cuyo pronunciamiento llevó a su destitución.

(ii) Acusaciones de funcionarios públicos

Otro mecanismo formal de control político precisado en el RAL es la acusación de funcionarios públicos. La Asamblea tiene la atribución de poder citar a funcionarios públicos así como a miembros del Poder Ejecutivo, cuando se reciben acusaciones en contra de ellos. El Parlamento puede entonces tomar una declaración por una mayoría de los dos tercios de los diputados, argumentando si hay o no lugar a formación de causa contra ellos (art. 121 CPRC, inciso 9).

La acusación pasará a una comisión especial investigadora, que será integrada por tres diputados (art. 189-192 RAL). En ella se analizará el caso en presencia del acusante y del acusado y presentará un informe al Plenario sobre su investigación. Después de su lectura el acusado tendrá la posibilidad de defenderse. Si hay formación de causa, aprobada por un voto favorable de los dos tercios de los diputados, la acusación puede conllevar a la puesta a disposición del funcionario en cuestión a la Corte Suprema de Justicia, para ser juzgado, quedando suspendido en el ejercicio de sus funciones.

No se trata formalmente de un mecanismo de control político, sino de un mecanismo judicial. Sin embargo, puede tener un aspecto políticamente sensible cuando se trate de una acusación relativa al funcionamiento de un miembro del Poder Ejecutivo, o más aún cuando se trata de un miembro del Gabinete. Para evitar la politización del tratamiento de estas acusaciones se precisa que el informe de la comisión que investigó la acusación se discuta en sesión secreta.

(iii) Rendición de cuentas

La rendición de cuentas del Poder Ejecutivo frente al Legislativo también forma parte de la lista de mecanismos formales de control parlamentario tipificados en el marco jurídico vigente en Costa Rica. El Poder Ejecutivo, en ocasiones específicas o de forma sistemática, tiene que presentar informes a la Asamblea Legislativa sobre su labor o pedir permisos especiales.

El Presidente de la República tiene el deber de “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 político de la República y en el cual deberá, además, proponer las medidas que juzgue de importancia para la buena marcha del Gobierno, y el progreso y bienestar de la Nación” (art. 139 CPRC). El Presidente de la República también tiene la obligación de comunicar a la Asamblea Legislativa los motivos de sus viajes internacionales.

Asimismo, el Presidente y sus ministros tienen la obligación de “rendir a la Asamblea Legislativa los informes que ésta le solicite en uso de sus atribuciones” en ocasiones

específicas (art. 140 CPCR) y de forma anual cuando los Ministros de Gobierno tienen que presentar una memoria sobre los asuntos de su ministerio (art. 144 CPCR).

El Poder Ejecutivo tiene la obligación de pedir permisos especiales a la Asamblea Legislativa para una serie de decisiones como por ejemplo la declaratoria del estado de defensa militar (art. 147 CPCR), el tránsito de tropas extranjeras en el territorio, etc.

(iv) Análisis del mensaje presidencial

El art. 193 de la RAL indica que “las sesiones del Plenario de la Asamblea Legislativa, del primer y segundo días hábiles después de cada primero de mayo, se dedicarán al análisis del mensaje constitucional del Presidente de la República”, dejando la palabra a los voceros de cada bancada parlamentaria. Este espacio se reserva principalmente a los partidos de oposición, puesto que se precisa en el mismo artículo que la fracción oficialista sólo intervendrá al final.

Es posiblemente la forma más “ceremonial” del control parlamentario en el que los diputados de oposición pueden expresar libremente y de forma extensiva su punto de vista sobre la gestión del Presidente de la República así como sus planes de gobierno. Las bancadas unipersonales tendrán la palabra durante media hora, las bancadas de dos o más diputados hasta una hora, y las dos bancadas más grandes hasta dos horas.

(v) Análisis del informe del presupuesto

De forma anual la Comisión para el Control del Ingreso y el Gasto Público analiza y dictamina el presupuesto elaborado por el Poder Ejecutivo. Después de haber leído este informe en el Plenario, se dedicarán cuatro sesiones plenarias enteras a su discusión (art. 194 RAL). Tal como en el análisis del mensaje presidencial, se da la posibilidad a los diputados de oposición de expresarse oralmente de forma extensiva, manifestando sus críticas y sugerencias al gobierno.

Una vez terminado el debate se somete el presupuesto a votación. En el proceso de aprobación del presupuesto se mezclan el control parlamentario y el control legislativo, puesto que al mismo tiempo que se reflexiona sobre la calidad técnica de las leyes también se ejerce un control político y de fiscalización sobre el gobierno. El análisis del presupuesto en comisión es predominantemente relativo al control legislativo mientras que el análisis del presupuesto en el plenario es más que todo político.

(b) Dispositivos de control parlamentario en las comisiones legislativas

Las comisiones legislativas permanentes se caracterizan por ser entidades involucradas en el proceso de formación de la ley y el control legislativo en general; también

existen espacios institucionalizados para el ejercicio del control parlamentario. Para ejecutar sus labores las comisiones legislativas permanentes tienen la potestad de citar a miembros del Poder Ejecutivo para comparecer ante ellas e interrogarlos sobre temas correspondientes a su responsabilidad. Existen numerosas oportunidades para el control parlamentario en las comisiones legislativas.

El art. 121 de la CPR indica que “las Comisiones tendrán libre acceso a todas las dependencias oficiales para realizar las investigaciones y recabar los datos que juzgue necesarios. Podrán recibir toda clase de pruebas y hacer comparecer ante sí a cualquier persona, con el objeto de interrogarla.” Este artículo implica que formalmente no hay limitantes para la labor de las comisiones en materia de control parlamentario. Se garantiza el acceso a la información que se maneja en las instituciones del Poder Ejecutivo así como la disponibilidad de sus miembros y funcionarios para comparecer ante una comisión que lo estime necesario.

(i) Mecanismos específicos de control parlamentario en las comisiones

La RAL menciona algunos mecanismos de control parlamentario específicos para algunas comisiones temáticas. El art. 85 de la RAL precisa la potestad de analizar las memorias de las diversas instituciones y dependencias del Poder Ejecutivo; por ejemplo, la Comisión de Relaciones Internacionales tiene por atribución “analizar las memorias de labores que rinden anualmente los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Comercio Exterior”.

La Comisión de la Mujer tiene que realizar permanentemente “un control parlamentario sobre la actuación de la Administración, en todo lo referente a la situación de las mujeres”¹¹⁴ y la Comisión de la Juventud tiene que realizar “un control político sobre la actuación de la Administración, en todo lo referente a la situación de los jóvenes”.

La Comisión de Nombramientos también tiene una atribución específica que es el análisis de los nombramientos efectuados por el Poder Ejecutivo para su ratificación por el Plenario. La no ratificación de dichos nombramientos puede interpretarse como un voto de censura indirecto hacia el Poder Ejecutivo, y constituye por lo tanto una herramienta fuerte de control parlamentario.

La Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos tiene

114. A efectos de reforzar la capacidad técnica del parlamento en asuntos especializados, en marzo del 2008 la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica decide la creación de una Oficina de Género, la cual contribuya no solamente con la definición de políticas y medidas administrativas internas, sino que principalmente genere el soporte necesario en dicho ámbito.

como función especial “la de vigilancia y fiscalización permanente de la Hacienda Pública, con el concurso de la Contraloría General de la República” (art. 198 RAL), contribuyendo así a la implementación del control horizontal entre las estructuras del Estado.

(ii) Las oportunidades para el control parlamentario de las comisiones especiales y de investigación

El control parlamentario se ejerce en gran medida a través de las comisiones especiales y de investigación que se pueden crear para investigar “cualquier asunto que la Asamblea les encomiende” (art. 121 CPCR), “el estudio de un asunto determinado o el cumplimiento de una misión” (art. 90 RAL). Las comisiones especiales e investigadoras tienen las mismas potestades que las comisiones legislativas permanentes. Sin embargo, su objeto es con frecuencia más político, especialmente cuando se trata de investigar sobre una política de gobierno o sobre el desempeño de un funcionario del Poder Ejecutivo.

Una comisión investigadora nace con un fin o fines claramente determinados en la moción que le da origen. Sus resultados pueden servir para diversos propósitos, que van más allá de la función controladora propiamente dicha. Pueden dar lugar a una nueva legislación, a la creación de organismos, la rectificación de políticas, la anulación de contratos administrativos, el mejoramiento de los sistemas administrativos y la renuncia o impedimentos de ejercicio a funcionarios públicos, entre otros (Solís 1995, p.124).

2.2 Las funciones deliberativas del control parlamentario en Nicaragua

El control parlamentario formal se refiere a los dispositivos de fiscalización expresamente contenidos en los marcos jurídicos vigentes, principalmente la CPRN y la LOPL. Para clarificar la presentación de estos dispositivos, se abordarán por separado (a) los de control parlamentario en el Plenario, y (b) los de control parlamentario en las comisiones legislativas.

(a) Dispositivos de control parlamentario en el Plenario

(i) Conocer y hacer recomendaciones

El primer dispositivo lo constituye la atribución de la Asamblea Nacional de “conocer y hacer recomendaciones sobre las políticas y planes de desarrollo económico y social del país” (art. 30-22 LOPL y art. 138-21 CPRN) porque parece ser el menos restrictivo. Básicamente, la LOPL pide a la Asamblea Nacional tener un rol crítico respecto a la gestión del Presidente de la República, de evaluación y de consejo.

Además de elaborar y adoptar leyes le incumbe en efecto a la Asamblea Nacional adoptar declaraciones que incluyen su punto de vista sobre un aspecto determinado de la política general. Dichas declaraciones a menudo no parecen ser muy restrictivas porque no implican una toma en cuenta obligatoria por el Presidente de la República.

(ii) Recepción anual del Presidente

La recepción anual del Presidente de la República en la Asamblea Nacional para el pronunciamiento de su informe anual (art. 30-17 LOPL y art. 138-16 CPRN) es otro mecanismo. Implica la obligación del Presidente de la República de presentar un informe anual sobre su plan de gobierno a la Asamblea Nacional, lo que indirectamente constituye una justificación de su actuación ante los representantes del pueblo.¹¹⁵

Esta obligación en la práctica tampoco es muy restrictiva porque los miembros de la Asamblea Nacional no tienen la posibilidad de hacerle preguntas al Presidente, sino simplemente de escucharlo. El Presidente de la República también tiene la posibilidad de presentar “otros informes y mensajes especiales” a la Asamblea Nacional (art. 150-15 CPRN).

(iii) Rendición de cuentas

El artículo 7 de la LOPL otorga a cada diputado el derecho de solicitar una rendición de cuentas de los integrantes del Poder Ejecutivo (Ministros o Viceministros de Estado, Presidentes o Directores de Entes Autónomos y Gubernamentales). En este artículo se incluyen tres dispositivos, a saber la rendición de informe escrito, la comparecencia personal ante la Asamblea Nacional y la interpelación.

Estos tres dispositivos tienen grados diferentes de impacto y de visibilidad política y mediática. Se puede pensar por ejemplo que la comparecencia personal ante la Asamblea Nacional de un miembro del Poder Ejecutivo sólo se hará para temas muy importantes o cuando los diputados consideran que la información incluida en los informes escritos es insuficiente¹¹⁶.

La LOPL otorga las tres mismas atribuciones al Plenario (art. 30-4) – solicitud de informe escrito, comparecencia personal e interpelación – pero estipula además que los integrantes del Poder Ejecutivo tienen la “obligación ineludible” de rendir los informes

115. Lo mismo se puede decir de la función del Presidente de la Asamblea Nacional de “recibir la promesa de ley del Presidente y Vicepresidente electos” (art. 41-21 LOPL y art. 147-1 CPRN).

116. De hecho el art. 144-3 de la LOPL presenta la interpelación como una consecuencia del incumplimiento de rendir informe por escrito.

y de comparecer ante la Asamblea Nacional, afirmando que “la no comparecencia injustificada será causal de destitución” y de pérdida de la inmunidad (art. 138-4 y 151-5 CPRN).

El derecho de solicitud de informe escrito no es un derecho accesible a los diputados individuales, como puede parecer en el artículo 7 de la LOPL, pero tiene que ser presentada por un Jefe de Bancada o por un mínimo de cuatro diputados (art. 144 LOPL), lo que ciertamente limita las posibilidades de los partidos más pequeños para ejercer este tipo de control.

El artículo 7 de la LOPL indica además que la solicitud tiene que hacerse “a través de la Junta Directiva”, sin especificar si eso implica el acuerdo de la misma, o que ella sólo actúa como intermediaria. El artículo 144 de la LOPL precisa que la solicitud de informe escrito tiene que contener “una indicación concreta de los hechos que [la] motiva así como los puntos sobre los cuales ha de versar el informe.” La solicitud de informe además tiene que estar sometida a votación en el Plenario, requiriendo del voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados presentes (art. 145 LOPL).

(iv) Interpelaciones

Las disposiciones contenidas en estos artículos (7, 144, 145) pueden entonces abrir la posibilidad a que la Junta Directiva obstruya o impida la posibilidad de los diputados de interrogar por escrito u oralmente a los integrantes del Poder Ejecutivo¹¹⁷. No solamente es difícil para los partidos pequeños presentar una solicitud de informe, dicha solicitud también tiene que ser aprobada por la mayoría absoluta de los diputados presentes, lo que hace que este mecanismo de control sea prácticamente inaccesible a los partidos pequeños, y obliga a todos los partidos de oposición a coalicionarse para poder concretizarse.

Para la solicitud de comparecencia de integrantes del Poder Ejecutivo se aplican los mismos procedimientos que para la solicitud de informe escrito, pero ésta requiere que la presentación de solicitud se haga por cinco diputados (y no cuatro como en el caso anterior), lo que limita aún más la accesibilidad de su uso por partidos pequeños. No obstante, la solicitud de comparecencia puede tener consecuencias importantes, pudiendo conllevar hacia la destitución del funcionario en cuestión (véase la parte Censura).

117. El art. 39-5 de la LOPL no da mayor información sobre este punto. Simplemente afirma que es una de las funciones de la Junta Directiva “recibir y tramitar las solicitudes de los Diputados en relación a los informes, comparecencias o interpelaciones ante el Plenario, de los Ministros o Viceministros, Presidentes y Directores de Entes Autónomos y Gubernamentales.”

La solicitud de interpelación es aún más exigente, porque sólo puede ser presentada por los Jefes de Bancada que representen al menos un tercio de los diputados, con lo que se vuelve un privilegio casi exclusivo de los partidos más grandes. Normalmente, este mecanismo sólo se aplica a los casos más críticos de incumplimiento del funcionario público. Puede conllevar hacia la pérdida de inmunidad o la destitución del diputado interpelado (véase la parte Censura).

(v) Declaraciones

Otra herramienta de control que se ejerce desde el plenario, es la posibilidad de adoptar declaraciones. Las declaraciones, que tienen que ser adoptadas con el voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados presentes, “son acuerdos legislativos que expresan el criterio de la Asamblea Nacional, la Junta Directiva o el Presidente, sobre temas de interés general, nacional e internacional. La declaración aprobada por la Asamblea Nacional, sobre un tema debatido, se tendrá como el criterio oficial del Poder Legislativo” (art. 89 LOPL). Se trata entonces de documentos que contienen el punto de vista sobre un punto determinado.

Esta herramienta formal puede ser utilizada como un mecanismo de control parlamentario para condenar públicamente una política o acción del Presidente de la República o de otro miembro del Poder Ejecutivo. Es lo que pasó con, por ejemplo, la declaración tomada por la Asamblea en contra del Presidente de la República Daniel Ortega para condenar moralmente su actuación en la sede de la Organización de Naciones Unidas (ONU)¹¹⁸.

Se puede calificar de “liviana” a esa herramienta de control parlamentario porque no tiene consecuencias jurídicas, no tiene valor vinculante. Sin embargo, puede tener un cierto impacto político, porque permite atraer la atención mediática.

(vi) Interpretación auténtica de la ley

La LOPL incluye un capítulo peculiar relativo a la “interpretación auténtica de la ley” (art. 125 a 127 LOPL). Se trata de una disposición técnica (jurídica), pues permite a la Asamblea Nacional adoptar un documento que contiene su visión sobre la aplicación

118. El Nuevo Diario, “Diputados aprobaron únicamente 33 leyes”, lunes 17 de diciembre de 2007.

de esta ley. Estas declaraciones además son vinculantes. Podría convertirse en una herramienta de control, porque la interpretación de la ley es necesariamente subjetiva, y puede, de esta forma, cambiar el sentido de una ley y obligar al Poder Ejecutivo a modificar sus políticas. Este mecanismo puede entonces transformarse en una herramienta entre las manos de una oposición mayoritaria.

(vii) Votos de censura y desaforaciones

Aunque el término “censura” no se menciona en los textos jurídicos, la Asamblea Nacional tiene la facultad de destituir a un miembro del Poder Ejecutivo. El voto de censura sólo existe de forma indirecta: no se menciona en la CPRN y se menciona indirectamente en la LOPL como parte de otros artículos (art. 148 y 150 LOPL).

Se puede evocar en primer lugar la destitución de un funcionario público o de un miembro del Poder Ejecutivo, como una consecuencia de una comparecencia o de una interpelación por la Asamblea Nacional. También existe la posibilidad de privación de la inmunidad.

La desaforación corresponde a la declaración de privación de inmunidad de autoridades judiciales. (art. 139 LOPL). Este mecanismo no es muy frecuente, lo que se explica por la dificultad de obtener una mayoría del setenta por ciento de los diputados, que, por el sistema de partidos multipartidista bipolar, implica el apoyo de la fracción oficialista (sobretudo cuando el Presidente de la República controla al partido más grande en la Asamblea Nacional), lo que parece poco probable, y tampoco deseable. La destitución de funcionarios públicos teóricamente sólo se hace para los casos en que se considera al funcionario “no apto para el ejercicio de su cargo”, o en caso de cometer un delito grave, y no por motivos políticos.

El “voto de censura”, en la forma que existe en Nicaragua, concierne a funcionarios públicos así como a Ministros y Viceministros. En ninguno de los casos se incluye al Presidente de la República. Se puede interpretar la censura de un ministro como una moción de “desconfianza” en contra del Presidente de la República, pero en ningún caso se podrá destituir al Presidente de la República.

La Asamblea Nacional tiene la posibilidad de votar “la privación de la inmunidad del Presidente” (art. 130-4 CPRN), para la cual se necesita de una mayoría de los dos tercios de los miembros, la mayoría más alta que existe para la toma de decisiones en la Asamblea Nacional. La privación de la inmunidad permite perseguir al Presidente por vía judicial por un delito penal cometido. Se subraya que la privación de inmunidad concierne exclusivamente las “causas penales” por lo que no puede ser usado por motivos políticos.

(viii) Incapacidad temporal para ejercer el cargo

También existe la declaración de “imposibilidad o incapacidad temporal manifiesta para ejercer el cargo” que la Asamblea Nacional puede declarar con el voto favorable de los dos tercios de sus miembros (art. 149 CPRN). Como la disposición anterior no puede ser usada por motivos políticos pero corresponde más que todo a la constatación de una falta temporal del Presidente de la República por motivos de salud por ejemplo o de una falta definitiva (muerte, renuncia, “incapacidad total permanente”).

El juicio político corresponde entonces, por lo menos en teoría, a juicios de carácter penal o judicial, en límites claramente descritos por la Constitución. No se excluye que este tipo de juicio pueda transformarse en juicios políticos, siendo en el caso particular nicaragüense una ventada para llevar a cabo la destitución de un presidente por motivos político-partidarios. Aunque sería “inconstitucional”, se entiende que pasaría cuando por ejemplo se interpretara la palabra “incapacidad” como “incapacidad política”.¹¹⁹

(b) Dispositivos de control parlamentario en las comisiones legislativas

La LOPL, en su artículo 47, presenta dos funciones principales de las Comisiones legislativas: “analizar las iniciativas de ley sometidas a su conocimiento” – que corresponde fundamentalmente al control legislativo evocado en capítulos anteriores – y “conocer e investigar el funcionamiento de los organismos estatales, de acuerdo con su respectiva competencia, y presentar recomendaciones que estimen necesarias al Plenario de la Asamblea Nacional.”

Esta segunda función corresponde a la posibilidad de las Comisiones legislativas de ejercer una forma de control parlamentario sobre el Poder Ejecutivo. La forma verbal empleada en este artículo (“las Comisiones podrán conocer e investigar (...)”) implica que sólo se trata de una posibilidad (una opción) y no de una obligación.

En Nicaragua existen cuatro tipos de comisiones: las Comisiones Permanentes, las Comisiones Especiales Constitucionales, las Comisiones Especiales y las Comisiones de Investigación. Las principales atribuciones de cada comisión en materia de control parlamentario son las siguientes:

119. Recientemente se han dado seis casos en Sudamérica en los cuales han usado los mecanismos de destitución del Presidente República por causas penales o judiciales por motivos políticos. Véase Aníbal Pérez-Liñán (Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America, Cambridge University Press, 2007).

(i) Las oportunidades formales para el control parlamentario de las Comisiones Permanentes

Las Comisiones Permanentes tienen la facultad de solicitar información y documentación a funcionarios de los Poderes del Estado y de solicitar la asistencia de funcionarios públicos. En estos dos casos se trata simplemente de obtener la información necesaria para el trabajo de la Comisión, que consiste principalmente en la elaboración de las leyes, a través de la facilitación de información por funcionarios públicos o la presencia física de funcionarios o integrantes del Poder Ejecutivo (art. 50-53 LOPL).

La investigación sobre el funcionamiento de Instituciones Estatales es otra facultad de las Comisiones Permanentes, que les permite evaluar el funcionamiento de instituciones determinadas y sugerir recomendaciones al Plenario (art. 55 LOPL). Estas recomendaciones pueden tener consecuencias políticas si permiten revelar un grave incumplimiento de alguna institución pública.

Las Comisiones Permanentes pueden citar a Ministros de Estado “para esclarecer irregularidades en el funcionamiento de los servicios de su dependencia o para responder a las observaciones que los diputados les formularen sobre la investigación” (art. 56 LOPL). Se trata en este caso de una herramienta bastante importante de control, porque permite a las Comisiones llamar a miembros del Poder Ejecutivo a justificar su gestión, lo que en teoría puede conllevar a sanciones como la destitución. Las citaciones de Ministros siempre tienen que pasar a través de la Secretaría de la Asamblea Nacional.

(ii) Las oportunidades formales para el control parlamentario de las Comisiones Constitucionales

Las Comisiones Constitucionales tienen carácter especial y sólo se crean para estudiar iniciativas de reforma constitucional. Además de ocuparse de asuntos constitucionales, tienen por atribución interesarse por “los casos contemplados por la Ley de Inmunidad” (art. 77-5 LOPL).

(iii) Las oportunidades formales para el ejercicio del control parlamentario de las Comisiones Especiales

Como su nombre lo indica, las Comisiones Especiales se crean para estudiar asuntos específicos en función de las necesidades del momento; son creadas por el Plenario pero integradas por la Junta Directiva en su totalidad. En ciertas circunstancias las Comisiones Especiales pueden servir de espacio para el control, principalmente cuando les toca “emitir su recomendación sobre las personas nombradas como Ministros, Viceministros de Estado, Jefes de Misiones Diplomáticas y Presidentes o Directores

de entes autónomos y gubernamentales” y “para la ratificación de nombramiento por la Asamblea Nacional de los funcionarios que lo requieran” (art. 78-3 y 78-4 LOPL). Lo mismo puede decirse de las Comisiones de Investigación creadas para dictaminar sobre asuntos de interés público (art. 79 LOPL).

III. EL CONTROL DEL PARLAMENTO ENTRE LA INSTITUCIONALIDAD FORMAL E INFORMAL

El Poder Legislativo, además de los instrumentos formales de control parlamentario y legislativo, cuenta con mecanismos que le permiten ejercer un control informal con el propósito de fiscalizar al Poder Ejecutivo. Su uso se encuentra determinado a una cierta habilidad de gestión parlamentaria a partir de un amplio conocimiento del margen de actuación reglamentaria, la coyuntura política y los potenciales aliados que se puedan generar.

La utilización tiende a ser principalmente de las bancadas de oposición, que al no poder contar con los umbrales de mayorías necesarios, o ante la ineffectividad de los mecanismos formales, recurren a estas vías, principalmente para captar la atención mediática y generar bases de sensibilización para una posible coalición.

Los controles informales muchas veces se limitan en un poder reactivo sobre la función legislativa o fiscalizadora, no necesariamente busca establecer una agenda, sino simplemente bloquear decisiones del Poder Ejecutivo, sin poder ofrecer una alternativa viable (Petri & Vargas 2007). Entre los principales mecanismos informales del control legislativo destacan: rompimiento del quórum, uso masivo de mociones, aprobación presupuestaria, iniciativa legislativa popular. Mientras, desde el control parlamentario informal toma relevancia: control sobre nombramientos, atracción mediática y articulación de coaliciones sociales.

3.1 Mecanismos informales de control legislativo

Antes de esbozar algunos mecanismos específicos, se requiere mencionar que la articulación de coaliciones sociales, sean incentivadas desde el Poder Ejecutivo a favor de sus posiciones y en detrimento de la oposición parlamentaria, o viceversa, constituyen un mecanismo de presión para el control legislativo. Su utilidad radica en la capacidad de deslegitimar la base social de los posicionamientos de la contraparte, captando la atención mediática y colocando el tema en la agenda política.

Como atenuaciones a estas coaliciones sociales para desestabilizar el posicionamiento de la contraparte, surgen la concertación y el referendo. La concertación vista como un diálogo político-social, busca articular un consenso básico sobre algunos temas

de agenda, que posteriormente son delegados al parlamento –una descentralización externa funcional– a efectos de que ahí sean ratificados con los menores cambios posibles.

Los procesos de referendo son vías institucionalizadas al conflicto y estancamiento en las relaciones gobierno–oposición, donde cualquiera de las partes puede pretender delegar la toma de decisiones a la ciudadanía, esperando a su vez articular adecuados apoyos sociales para obtener por otras vías la adopción de sus intereses.

A continuación se presentan a modo de ejemplo algunos instrumentos reglamentarios que pueden en la práctica convertirse en mecanismos informales de control legislativo, la existencia o no de estos espacios dependen no sólo del diseño institucional, sino de la capacidad del legislador por usar o abusar de los mismos, generando efectos desestabilizadores al proceso de formulación de la ley. Entre algunos otros destacan: consultas de constitucionalidad, ampliar el plazo para la presentación de informes de comisión, uso recurrente de la palabra, llamar a funcionarios o instituciones a emitir pronunciamiento en el trabajo de comisión, incluir una reforma al proyecto de ley que genere alta conflictividad en el plenario, condicionar el trabajo de una comisión a los resultados obtenidos de otra, amenazas de recurrencia al poder de veto por parte del Poder Ejecutivo.

(i) Rompimiento del quórum

Esta estrategia puede ser relativamente efectiva, especialmente cuando se requieren mayorías, sean calificadas o simples, lo fundamental es si la necesidad de dicha mayoría se requiere para abrir y mantener la sesión, siendo entonces accesible para aquellos partidos cuyo peso en el nivel de fraccionamiento legislativo tiene la capacidad de hacer una incidencia real.

Tanto en Costa Rica como en Nicaragua, los reglamentos legislativos indican que cuando un legislador no asiste a las sesiones sin justa causa, perderá el sueldo que recibiera para dichas sesiones, lo cual constituye un incentivo económico para lograr la asistencia de las y los diputados.

La estrategia del “rompimiento del quórum” no es una herramienta accesible para partidos pequeños para obstruir o sabotear el proceso legislativo, por lo menos para leyes ordinarias. En realidad, no parece muy probable porque si la mitad más uno de los diputados está opuesto a una determinada iniciativa de ley, procurará estar presente en el Plenario para rechazarla, si considera que ello sea viable. También puede haber la mitad más uno que se encuentran contrarios a la iniciativa, pero tal vez no todos con la misma intensidad, algunos estando dispuestos a apoyar el proyecto si se incluyen algunas modificaciones.

La exigencia de un quórum mínimo constituye un incentivo tanto para la fracción de gobierno como para la de oposición. Particularmente para la fracción de gobierno, que teniendo los votos necesarios entra en una dinámica de mutua dependencia con la oposición, pues si bien ésta puede tener un criterio distinto, sin su apoyo para la apertura y mantenimiento de la sesión, difícilmente se podrá someter un asunto a discusión y votación.

Tanto en Costa Rica como en Nicaragua, en muchas votaciones legislativas, aquellos legisladores que optan por abstenerse, son votos que se contabilizan con el resultado que más obtuvo. De forma tal, el único voto reservado efectivo lo constituye para ambos países el ausentarse del plenario durante la votación. Esto a su vez implica bajar el caudal de escaños presentes, siendo que en la mayoría de las votaciones, se obtiene el triunfo con la mitad más uno de los presentes.

(ii) Uso de mociones y otros mecanismos formales para el control informal

En el Plenario los diputados tienen el derecho de presentar mociones para proponer modificaciones a proyectos de ley que están siendo discutidos. También pueden solicitar la palabra y hacer declaraciones respecto a este proyecto de ley, en función de su inscripción en la Orden del Día.

Estos mecanismos formales pueden ser utilizados por pequeños partidos de oposición para ejercer un control legislativo informal, pues permiten obstaculizar el proceso legislativo y así frenar la aprobación de una ley o decreto en un momento determinado. Se puede entonces presentar numerosas mociones insignificantes, solamente para estorbar la adopción de la ley. En el caso de Nicaragua, este mecanismo no es muy accesible, puesto que el Presidente de la Asamblea Nacional tiene la potestad de dar por terminado el debate y someter un asunto a votación cuando él lo juzgue suficiente.

(iii) El control político a través de la aprobación anual del presupuesto

Si bien se trata de un control sobre la calidad técnica del presupuesto, también constituye un tema político y estratégico, pues de él depende la ejecución de las políticas gubernamentales.

En el caso de Nicaragua toma un especial énfasis la aprobación presupuestaria a diferencia del sistema costarricense, donde existe una serie de disposiciones institucionales que regulan los momentos de aprobación del mismo. La no aprobación de presupuesto antes del 15 de diciembre de 2007 reflejó una oposición unificada, conformada por partidos de izquierda y de derecha, dedicada a paralizar el trabajo del Poder Ejecutivo. Aunque la oposición impidió la aprobación del presupuesto, no tuvo la posibilidad de proponer un presupuesto alternativo, ni entró en negociación con el Poder Ejecutivo, razón por la cual se entró a una parálisis institucional.

3.2 Mecanismos informales de control parlamentario

Las dificultades para ejercer el control parlamentario formal obligan a las minorías políticas a buscar alternativas fuera de la Asamblea, pretendiendo una mayor atención mediática y visibilidad política. El uso de estos mecanismos es una parte estructural del juego político parlamentario. En ocasiones pueden ser considerados más interesantes, con miras a un crecimiento electoral, pues se dirigen a la incidencia de la opinión pública, razón por la cual los partidos grandes, incluyendo el oficialista, están obligados de buscar formas de control parlamentario informal hacia la misma oposición.

(a) Control sobre los nombramientos de altos cargos

Si bien estos mecanismos constituyen un control administrativo del parlamento sobre el Poder Ejecutivo, la ratificación o nombramiento por el plenario de la Asamblea Nacional, representa una oportunidad para el control parlamentario informal, pues se vinculan con la orientación política de la gestión pública de un determinado período constitucional, principalmente en situaciones donde el partido oficialista no dispone de la mayoría absoluta y cuando el debate se extrapola a los medios de comunicación y a la obstrucción, con miras a frenar otros procesos de la agenda legislativa¹²⁰.

(b) La atracción de la atención mediática

Es seguramente el mecanismo de control político más importante y más accesible para los partidos pequeños. En Nicaragua, por ejemplo, la fracción del MRS sólo cuenta con tres diputados, lo que les limita en su capacidad de ejercicio del control,

120. En Nicaragua, la Asamblea Nacional tiene por facultad nombrar de listas separadas propuestas para cada cargo por el Presidente de la República y por diputados de la Asamblea Nacional a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y a los Conjuceces. Nombra de listas separadas propuestas para cada cargo por el Presidente de la República y por diputados de la Asamblea Nacional en consulta con las asociaciones civiles pertinentes a los Magistrados, Propietarios y Suplentes del Consejo Supremo Electoral (60%), al Superintendente y Vice Superintendente General de Bancos y otras Instituciones Financieras, Fiscal General de la República y al Fiscal General Adjunto, a los Miembros del Consejo Superior de la Contraloría General de la República, a los Procurados y Sub Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, al Superintendente y los Intendentes de Servicios Públicos, al Director y Subdirector del Instituto de la Propiedad Reformada Urbana y Rural. La Asamblea nombra libremente al Consejo Superior de la Contraloría General de la República.

La mayor oportunidad para el control político está en la ratificación de los integrantes del Poder Ejecutivo porque permite a la Asamblea Nacional obligar al Presidente a nombrar miembros del gabinete que cuentan con el apoyo de una mayoría de los diputados. La Asamblea ratifica el nombramiento hecho por el Presidente de la República de los Ministros y Viceministros de Estado, del Procurador y Sub Procurador General de la República, de los Jefes de Misiones Diplomáticas, de los Presidentes y/o Directores de Entes Autónomos y gubernamentales. Si no aprueba, Presidente tiene que proceder a un nuevo nombramiento (Petri & Vargas 2007).

pero que lo compensa con una buena visibilidad mediática¹²¹. La atracción de la atención mediática puede hacerse a través de entrevistas a medios de comunicación importantes, publicación de artículos, etc., aprovechando estos espacios abiertos para fiscalizar las actuaciones del gobierno.

(c) La conformación de “coaliciones sociales” con sectores de la sociedad civil

Otra oportunidad para lograr tener una cierta visibilidad política y ejercer indirectamente presión sobre el Poder Ejecutivo es la conformación de amplias alianzas sociales, conformadas por colectivos sociales para atraer la atención sobre un tema específico, y de esta forma incidir en el proceso de políticas públicas.

Estas coaliciones sociales tienden a convertirse en muchos casos en un motor de control político extraparlamentario, asumiendo un ejercicio activo de rendición de cuentas sobre las actuaciones del gobierno, tanto por ejes temáticos como por cobertura geográfica. El agravante es que estos procesos de rendición de cuentas responden a las agendas particularizadas de los colectivos sociales, de forma tal que el resultado es un proceso asimétrico de la incidencia generada, favoreciendo más a quienes se encuentran en el entramado de las redes neocorporativas.

121. Entrevista con Víctor Hugo Tinoco, diputado del MRS, realizado el 28 de noviembre de 2007.

CAPÍTULO IV

Las comisiones legislativas como espacios de decisión y control

Las comisiones son órganos parlamentarios a los cuales se delegan tareas específicas que el Plenario, por su gran número de miembros, su lentitud y su politización no puede hacer. Su importancia radica entonces en la capacidad de descentralizar y agilizar la labor parlamentaria.

Las comisiones son el mecanismo por el cual pasan todos los proyectos de ley. En Nicaragua, después de una lectura preliminar en el Plenario, mientras que en Costa Rica el proyecto de ley pasa directamente a la comisión correspondiente. En ambos casos las comisiones legislativas analizan, debaten y dictaminan los proyectos de ley, antes de ser enviados otra vez al Plenario. Es por esta razón que son los espacios, por excelencia, para el control legislativo –específicamente el control de la calidad técnica de las leyes–.

La producción legislativa no es la única tarea de las comisiones, principalmente cuando se trata de comisiones de otro tipo como las de investigación, donde se interrogan funcionarios públicos o cuando se trata de evaluar una cierta política pública. En este caso tienden a responder a la naturaleza del control político-parlamentario.

Las comisiones son entonces un espacio de control legislativo y parlamentario. A efectos de analizar los rendimientos institucionales en los dos sistemas presidencialistas en estudio se empezará con una **(1)** comparación institucional de las comisiones en los parlamentos de ambos países, para después hacer un **(2)** cotejo más cuantitativo de las comisiones en ellos. Este trabajo se aplicará principalmente a las Comisiones Permanentes, aunque al final del capítulo se hará un **(3)** diagnóstico de las Comisiones de Especiales y de Investigación.

I. LAS COMISIONES EN LOS PARLAMENTOS DE COSTA RICA Y DE NICARAGUA

Después de una **(a)** aplicación inicial de la teoría a los casos de estudio, se hará un breve repaso del **(b)** control legislativo y del **(c)** control político-parlamentario en las Comisiones Permanentes de estos dos países.

1.1 Aplicación inicial de la teoría a los casos de estudio

En el marco teórico se emitió que los plenarios más grandes, por necesidad, tienden a delegar más funciones a las comisiones. Esta regla sólo se ve confirmada parcialmente en la práctica, pues Nicaragua, con sus 92 diputados, después de una reforma de la LOPL, tiene 15 comisiones permanentes (anteriormente tenía 21) mientras que Costa Rica, con sus 57 diputados, tiene 16 comisiones permanentes.

Eso también depende fuertemente del tamaño de las comisiones así como de la frecuencia de la creación de comisiones especiales. En Nicaragua, la creación de comisiones especiales es mucho mayor que en el caso de Costa Rica, pues existe la obligación constitucional de crear comisiones especiales para casos específicos como el nombramiento de altos funcionarios públicos. Además, el número de miembros que integran las comisiones permanentes es más elevado en Nicaragua, sobrepasando un promedio de 12 integrantes, mientras que en Costa Rica las comisiones permanentes tienen entre 7 y 11 personas.

Por tanto, el tamaño del Plenario induce una lógica diferente. Nicaragua, con sus 92 diputados, tiene un Plenario relativamente grande, por lo menos a la escala centroamericana por lo que necesita delegar mayores tareas en sus comisiones. En Costa Rica, que contiene un parlamento pequeño de sólo 57 diputados, el Plenario a menudo se convierte en un espacio de comisión ampliada. Sin embargo, en este país se cuenta con la figura de las comisiones legislativas plenas, que en la práctica son tres comisiones que se convierten en una especie de miniplenarios, aliviando y descentralizando las funciones legislativas.

Las comisiones juegan un papel sumamente importante en el proceso de elaboración de la ley y de forma general en el proceso de la política pública. La repartición de las comisiones es estratégica y de importancia fundamental para una bancada parlamentaria, porque de ello depende en gran medida su capacidad de ejercer sus funciones parlamentarias de fiscalización y de legislación. Es por esta razón que la pregunta ¿quién controla las comisiones? es pertinente para evaluar la capacidad de ejercicio de la oposición al Poder Ejecutivo de las bancadas parlamentarias.

El número restringido de miembros, su ambiente de trabajo informal y la ausencia de la presión de la atención mediática (sin que las reuniones de las comisiones sean necesariamente secretas), permite a las comisiones tener una flexibilidad mucho más grande que en el Plenario, lo cual facilita la negociación y la toma de decisiones, siendo el objetivo la construcción de consensos más que la conformación de una mayoría parlamentaria.

En efecto, en las comisiones, al menos en teoría, se procura tener un bajo número de participantes – lo que implica un bajo de decisión – pero tratando de mantener una representación proporcional de los principales partidos políticos, convergiendo así el dilema entre representación y gobernabilidad.

Es por esta razón que los dictámenes aprobados por una comisión, y más aún cuando son aprobados por consenso, son generalmente aceptados por el Plenario sin mayor debate, presentándose sólo algunas mociones. Si el Plenario no aprobara de forma casi sistemática los dictámenes consensuados que salen de las comisiones, sería una muestra de la ineficiencia e desorganización del parlamento que no tiene la capacidad de adoptar las leyes con tiempo.

La correlación de fuerzas entre el Plenario y las comisiones puede variar substancialmente los niveles de fraccionamiento pudiendo ser distorsionados, en algunos casos a favor del oficialismo y en otros a favor de las fuerzas de oposición, que puede por esta razón quedarse excluida parcial o totalmente de las comisiones, viendo su influencia considerablemente reducida.

En este marco es relevante observar que la repartición de las comisiones y su composición no siempre sean “justas”; es decir, no proporcional a la repartición de los escaños parlamentarios. Ello depende de lo tipificado en los reglamentos legislativos – el número de comisiones por diputado o por bancada, la exigencia de proporcionalidad – pero en la práctica se observa un cierto grado de discrecionalidad en la repartición de los diputados en las comisiones, así como un uso estratégico recurrente en las presidencias y secretarías de las mismas, porque en los dos casos de estudio, se trata de una potestad exclusiva del Presidente del Parlamento o de la Junta Directiva¹²².

122. En el caso de Nicaragua, el quórum de la Junta Directiva se establece con la asistencia de cuatro directivos, y las decisiones se toman por mayoría de los presentes. En situaciones de empate, el presidente posee voto doble (art. 39 LOPL).

EFECTIVIDAD PARLAMENTARIA

Incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua

Cuadro 5

Elección de los miembros de las comisiones permanentes

País	Elección por la Junta Directiva	Elección por bloques legislativos	Elección por el Pleno a base de propuesta del Presidente de la Asamblea Legislativa	Elección por el Presidente de la Asamblea Legislativa a sugerencia de los Jefes de Fracción	Elección por el Pleno
Costa Rica			X ¹	X ²	
Nicaragua	X				

¹ Comisiones Permanentes con Potestad Legislativa
² Comisiones Permanentes Ordinarias

Fuente: Vargas & Petri 2007

La Ley Orgánica del Poder Legislativo Nicaragua (LOPL) y el Reglamento de la Asamblea Legislativa de Costa Rica (RAL) instituyen los siguientes tipos de comisiones.

Cuadro 6

Cuadro comparativo de las Comisiones en Costa Rica y Nicaragua

Tipo de Comisión	Costa Rica	Nicaragua	Función
<i>Comisiones Plenas</i>	- Comisiones con Potestad Legislativa Plena		Mini-plenario
<i>Comisiones Permanentes</i>	- Comisiones Permanentes Ordinarias - Comisiones Permanentes Especiales	- Comisiones Permanentes	Dictamen de proyectos de ley
<i>Comisiones Especiales</i>	- Comisiones Especiales - Comisiones Especiales Mixtas	- Comisiones Especiales - Comisiones Especiales de Carácter Constitucional	Estudio de asuntos o leyes específicas
<i>Comisiones de Investigación</i>	- Comisiones Especiales de Investigación	- Comisiones de Investigación	Investigar un asunto de interés público

Fuente: elaboración propia

Aún cuando los nombres de las comisiones sean diferentes en Costa Rica y Nicaragua, en la praxis son sensiblemente similares. Costa Rica distingue dos tipos de Comisiones Permanentes – “Ordinarias” y “Especiales” – pero en la práctica funcionan de la misma manera.

En Costa Rica, como se ha mencionado, destaca la existencia de tres comisiones plenas con potestad legislativa, las cuales tienen la facultad de adoptar leyes. Sin embargo sólo se trata de leyes con un alcance inferior y sólo después de delegación del Plenario (con los dos tercios de los votos, art. 160 RAL). La entidad soberana sigue siendo el Plenario y no la Comisión Plena. Estas comisiones plenas deberían de verse como mini-plenarios y no tanto como comisiones.

Esto genera un portal para que un Presidente de la Asamblea Legislativa, aún cuando tenga que cumplir ciertos criterios técnicos para decidir qué expedientes envía a las comisiones plenas, pueda enviar los más importantes a la Comisión Plena donde la fracción oficialista tiene un mayor control, sea por la dinámica coalicional, o incluso de la presencia de diputados de oposición menos conflictivos para el gobierno, adoptando vías informales acomodativas.

1.2 El control legislativo en las Comisiones Permanentes

(a) Costa Rica

Las comisiones permanentes se integran por nueve diputados, salvo la de Asuntos Hacendarios, que estará conformada por once miembros, que durarán en su cargo un año¹²³. El Presidente de la Asamblea deberá integrar a propuesta de los Jefes de Fracción, cada comisión de tal manera que su composición refleje, proporcionalmente, el número de integrantes que conforman las fracciones parlamentarias¹²⁴. Nadie podrá

123. Sin embargo, un legislador puede asistir a una comisión permanente a la cual no es miembro, con facultad de hacer uso de la palabra previa solicitud al Presidente de la Comisión y durante dicha sesión, pero sin potestad de voto. La asistencia de legisladores que no son miembros de la comisión permanente es fundamental para la defensa de mociones presentadas, o incluso para apoyar las acciones deliberativas de control legislativo entabladas por su banca.

124. Las comisiones deberán instalarse ante el Presidente de la Asamblea, a más tardar tres días después de su designación. En esa oportunidad nombrarán, de su seno, mediante votación secreta, un Presidente y un Secretario. Si ocurriere una vacante de la Secretaría de una Comisión, en virtud de permuta o de cualquier otra causa permanente, se designará un nuevo Secretario mediante votación secreta. Deberá levantarse un acta especial de la respectiva instalación (art. 68 RAL).

ser miembro de más de una de estas comisiones¹²⁵ (art. 67 RAL).

El RAL establece los días y horas de sesiones de las comisiones permanentes, los cuales podrán ser variados por acuerdo de tres cuartas partes del total de sus miembros, por todo el tiempo que se impongan en el respectivo acuerdo. El quórum exigido es fundamentalmente de la mitad más uno de sus miembros¹²⁶.

El Presidente de la Comisión o, en su ausencia, el Secretario podrá convocar a sesiones extraordinarias siempre que éstas sean en días hábiles, al menos con veinticuatro horas de anticipación y no más de dos sesiones por semana (art. 74 RAL), aunque por un acuerdo de mayoría puede sesionar un mayor número de veces¹²⁷. Aún cuando las sesiones son públicas, pero en caso de que sus respectivos presidentes consideren hacerlas privadas tienen la facultad discrecional para ello (art. 75 RAL).

El trabajo de la comisión permanente radica en la recepción, estudio, análisis y decisión de los expedientes que a ella se le encomienden, así como todos los documentos relacionados con esos expedientes, los cuales deberán ser devueltos al Director Ejecutivo de la Asamblea Legislativa, cuando se haya terminado su tramitación en la Comisión respectiva, si por unanimidad de criterio sobre los asuntos estudiados, los respectivos informes son firmados por todos los diputados miembros de la Comisión¹²⁸.

125. Cuando una comisión permanente quedare desintegrada por ausencia temporal -autorizada por la Asamblea- de uno o varios diputados, el Presidente de la Asamblea Legislativa podrá, en tanto dure esa ausencia, sustituir a los titulares por diputados de otras comisiones, quienes deberán asistir preferentemente a su comisión original para formar quórum. Los miembros de las comisiones permanentes durarán en sus funciones un año, pero tendrán el derecho de permuta durante el mes de mayo con diputados de otras comisiones permanentes, previo aviso a la Presidencia de la Asamblea, para que dicte el acuerdo correspondiente. Se exceptúan de este derecho de permuta, los Presidentes de las Comisiones (art. 70 RAL).

126. El RAL establece que será de seis miembros en el caso de la Comisión de Hacendarios, de cinco cuando las comisiones se componen de nueve legisladores, e incluye de dos miembros, cuando estén integradas por tres legisladores. Esta última opción es para casos especiales, como incluso para determinar el quórum en el trabajo de las subcomisiones (art. 76).

127. Para habilitar días no hábiles se requerirá el acuerdo de dos tercios de los miembros (art. 74 RAL)

128. El Presidente de la Comisión entregará al Director Ejecutivo un informe con un solo proyecto de ley para debatir, cuando la opinión de todos sus miembros fuere uniforme. Si un grupo de diputados o alguno de ellos disintiere, dará por separado un informe, con su proyecto. En este caso, la Asamblea discutirá primero el proyecto de ley sometido por la mayoría y únicamente si éste fuere rechazado, se someterán a discusión el informe o los informes de minoría, en orden decreciente, según el número de diputados que los suscriban (art. 81 RAL).

Estos informes deberán ser rendidos, a más tardar, treinta días hábiles después de haberse puesto a despacho el asunto respectivo. Para ampliar ese término, el Presidente de la Comisión deberá hacer una solicitud por escrito al Presidente de la Asamblea Legislativa. Si al vencer el término para rendir informe, la Comisión aún no lo ha hecho ni ha solicitado una prórroga, el Presidente de la Asamblea le amonestará y le solicitará su informe, en un término adicional que él fijará, con la advertencia de que, si a partir de la fecha fijada no se hubiere rendido por lo menos un informe, los diputados de dicha comisión no devengarán sus dietas regulares (art. 80 RAL).

(b) Nicaragua

La LOPL de Nicaragua indica que la tarea de la comisión legislativa es de ejecutar el “Proceso de consulta y dictamen” (art. 98 LOPL); es decir, que le incumbe “expresar por escrito su opinión sobre la viabilidad, diagnóstico y aplicación en los aspectos sociales, políticos y el costo y repercusiones económicas del proyecto de ley, decreto, resolución o declaración; el estudio y los antecedentes legislativos del derecho comparado.” Asimismo, tiene que hacer “consultas al órgano u órganos que van a ejecutar la ley, a los representantes y destinatarios de la ley o usuarios” (art. 99 LOPL). Al final de este proceso la comisión tiene que emitir un dictamen sobre la iniciativa de ley, que puede ser favorable o desfavorable. En caso que sea favorable tiene que redactar la versión de la ley – en caso que quiera hacerle modificaciones a la iniciativa – que será enviada al plenario (art. 100 LOPL)¹²⁹.

Las comisiones exigen un quórum de la mitad más uno del total de los diputados que la integran, pero no obligatoriamente tienen que tener el mismo número de miembros. Tampoco se exige que las comisiones permanentes tengan un número impar de integrantes. No obstante, también tiene que cumplirse la regla que cada diputado tiene el derecho de integrar dos comisiones permanentes como máximo (art. 49-4 LOPL) y una comisión especial. El mismo artículo indica que “la integración de las comisiones deberá expresar el pluralismo político, garantizando la proporcionalidad electoral.”

El Cuadro N° 7 presenta de forma resumida los aspectos fundamentales del trámite legislativo en Comisión Permanente en Costa Rica y en Nicaragua.

129. Para ello elaborará un informe que contendrá tres partes: la exposición (es decir la presentación del Proceso de consulta y dictamen), el dictamen, y el proyecto de ley redactado (art. 102 LOPL). Dicho informe será leído ante el Plenario y sometido a discusión (art. 103 LOPL).

Cuadro 7

Aspectos del trámite legislativo en Comisión Permanente

Cámara	Tiempo	Dictamen de Minoría
Costa Rica	30 días (art. 80 RAL)	Si un grupo de diputados o alguno de ellos disintiere, dará por separado un informe con su proyecto. La Asamblea discutirá primero el proyecto de ley sometido por la mayoría y únicamente si éste fuere rechazado, se someterá a discusión el informe o los informes de minoría (art. 81 RAL)
Nicaragua	La LOPL menciona un plazo obligatorio para las Comisiones para la presentación de sus dictámenes. El artículo 98 de la LOPL indica que luego de haber recibido la iniciativa de ley que le corresponde dictaminar, tiene sesenta días para elaborar un informe el Proceso de Dictamen. El plazo para la expedición de este informe podrá ser prorrogado una vez por el Presidente de la Asamblea Nacional a solicitud de la Comisión (art. 98-4 LOPL). La Junta Directiva también "podrá señalar un plazo diferente" (art. 98-2 LOPL).	La LOPL no especifica la forma en que se toman las decisiones en las Comisiones Legislativas. El art. 101 indica que los dictámenes tienen que aprobarse "por la mayoría". Se sobreentiende que se trata de la mayoría simple, porque el mismo artículo indica que basta que un diputado o más esté en desacuerdo con este dictamen para que se incluya un dictamen de minoría, es decir que se incluye, en caso que el dictamen no logra encontrar un consenso, la posibilidad de incluir un "Dictamen de Minoría", que permite a los miembros de la Comisión que están en desacuerdo con la mayoría de la Comisión de expresar sus reservas y de "razonar su voto" (art. 101 LOPL). ¹³⁰

Fuente: actualización de García Montero 2004

1.3 El control político-parlamentario en las Comisiones Permanentes

(a) Costa Rica

Si bien las comisiones permanentes se estructuran según una asignación temática por instancia, el trabajo de las mismas se especializa funcionalmente en el estudio, análisis y decisión sobre los expedientes legislativos, por lo cual constituyen principalmente un espacio de control legislativo más que de control parlamentario.

Para el caso costarricense se destaca que el ejercicio del control político-parlamentario se hace en una primera dimensión desde el plenario mismo, donde las relaciones entre mayorías y minorías determinan el acceso y uso efectivo de muchos de los mecanismos formales. En una segunda instancia el control parlamentario queda sometido a las comisiones permanentes especiales y a las comisiones especiales, en estas últimas principalmente aquellas relacionados con procesos de investigación.

130. No queda especificado si puede haber varios dictámenes de minoría. En cuanto a los dictámenes de mayoría y minoría la teoría parlamentaria vista desde la elección racional nos indica que tiene un costo decisional muy alto, pues la votación no se inicia hasta tanto el plenario no haya conocido los dictámenes, es decir tienen que pasar a ser leídos, discutidos y votados.

En un tercer nivel se debe señalar que una serie de incentivos formales, como de mecanismos informales de control parlamentario se realizan desde la esfera individual del legislador, o con la anuencia de sus compañeros de bancada. Tal es el caso de la facultad otorgada por el art. 140 inciso 11 de la Constitución Política, en el cual se explicita la obligación del Presidente como de sus ministros en rendir los informes que la Asamblea Legislativa le solicite.

La solicitud de informes como herramienta del control político-parlamentario tiende a ser más común y productiva desde la solicitud individual del legislador que desde la comisión permanente, aunque tanto en éstas como en las especiales, por medio de sus presidentes, y los diputados, en forma personal, podrán solicitar toda clase de informes a las instituciones del Estado. Dichas solicitudes deberán ser atendidas con prontitud y de manera prioritaria por las instituciones y los funcionarios requeridos (art. 111 RAL).

De esta forma las negociaciones interpartidarias en el seno de la comisión permanente se harán principalmente para lograr la aprobación de mociones tendientes a requerir la presencia de funcionarios y particulares cuya comparecencia en la comisión se considere necesaria para la decisión del asunto que se discute, con el propósito de que sean interrogados por los diputados (art. 112 RAL)¹³¹.

En la organicidad parlamentaria costarricense el RAL delega en las comisiones permanentes especiales la potestad de analizar las memorias de labores que rinden anualmente los diversos ministerios, teniendo a su vez que rendir treinta días hábiles después de haber sido recibidos en la comisión, un informe al plenario legislativo sobre cada una de ellas¹³². En muchos casos se llama a estas comisiones, para que conozcan la problemática y realidad de los ejes temáticos designados, a efectos de estudiar su problemática, con el fin de generar las reformas necesarias de la legislación vigente

131. Toda persona deberá asistir al ser convocada, salvo justa causa, y, en caso de renuencia, será conducida por la Fuerza Pública. La persona citada podrá asistir acompañada de un abogado, y negarse a declarar en los casos en que así la faculte la Constitución o la ley, y cuando se trate de asuntos diplomáticos, jurisdiccionales o militares pendientes. El Presidente de la Comisión tomará juramento a las personas que asistieren, conforme con el Código de Procedimientos Penales. En caso de que faltaren a la verdad, se aplicarán las sanciones previstas en el Código Penal, de acuerdo con las disposiciones generales del Código de Procedimientos Penales (art. 112 RAL).

132. Son comisiones permanentes especiales las siguientes: Comisión de Honores, Comisión de Redacción, Comisión de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, Comisión de Consultas de Constitucionalidad, Comisión para el Control del Ingreso y del Gasto Públicos, Comisión de Narcotráfico, Comisión de la Mujer, Comisión de la Juventud, Niñez y Adolescencia, Comisión de Nombramientos, Comisión del Ambiente, Comisión de Turismo, Comisión de Asuntos Municipales, Descentralización, Desarrollo Local y Participación Ciudadana.

y efectuar el control político sobre la actuación del Poder Ejecutivo y la burocracia, en torno a las políticas implementadas¹³³.

(b) Nicaragua

La LOPL, en su artículo 47, presenta dos funciones principales de las Comisiones legislativas: “analizar las iniciativas de ley sometidas a su conocimiento” – que corresponde fundamentalmente al control legislativo evocado en capítulos anteriores – y “conocer e investigar el funcionamiento de los organismos estatales, de acuerdo con su respectiva competencia, y presentar recomendaciones que estimen necesarias al Plenario de la Asamblea Nacional.”

Esta segunda función corresponde a la posibilidad de las comisiones legislativas de ejercer una forma de control político al Poder Ejecutivo. La forma verbal empleada en este artículo (“las comisiones podrán conocer e investigar (...)”) implica que sólo se trata de una posibilidad (una opción) y no de una obligación.

Las comisiones permanentes tienen la facultad de solicitar información y documentación a funcionarios de los Poderes del Estado y de solicitar la asistencia de funcionarios públicos. En estos dos casos se trata simplemente de obtener la información necesaria para el trabajo de la comisión, que consiste principalmente en la elaboración de las leyes, a través de la facilitación de información por funcionarios públicos o la presencia física de funcionarios o integrantes del Poder Ejecutivo (art. 50-53 LOPL).

La investigación sobre el funcionamiento de Instituciones Estatales es otra facultad de las comisiones permanentes, que les permite evaluar el funcionamiento de instituciones determinadas y sugerir recomendaciones al Plenario (art. 55 LOPL). Estas recomendaciones pueden tener consecuencias políticas si permiten revelar un grave incumplimiento de alguna institución pública.

133. Cobra relevancia la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Público, cuya finalidad es la fiscalización de la liquidación del presupuesto ordinario y de los extraordinarios y el dictamen de la Contraloría General de la República, a los que se refiere el artículo 181 de la Constitución Política, pasarán en el mes de mayo de cada año al conocimiento de dicha comisión, la cual estará compuesta por siete diputados, cuyo nombramiento se hará simultáneamente con el de las comisiones permanentes ordinarias. Esta Comisión tendrá, además de la función anterior, la de vigilancia y fiscalización permanente de la Hacienda Pública, con el concurso de la Contraloría General de la República (art. 89 RAL).

Las comisiones permanentes pueden citar a Ministros de Estado “para esclarecer irregularidades en el funcionamiento de los servicios de su dependencia o para responder a las observaciones que los diputados les formularen sobre la investigación” (art. 56 LOPL). Se trata en este caso de una herramienta bastante importante de control político, porque permite a las comisiones llamar a miembros del Poder Ejecutivo a justificar su gestión, lo cual en teoría puede conllevar a sanciones como la destitución. Las citaciones de Ministros siempre tienen que pasar a través de la Secretaría de la Asamblea Nacional.

II. ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LAS COMISIONES EN COSTA RICA Y EN NICARAGUA

Para responder a la pregunta ¿Quién controla las comisiones?, se abordarán sucesivamente el (a) número de comisiones y de diputados por comisión, y (b) la repartición de los puestos estratégicos en las Comisiones. Estas variables serán analizadas y puestas en perspectiva a efectos de evaluar su impacto en el control legislativo y el control político-parlamentario¹³⁴.

2.1 Número de comisiones y número de diputados por comisión

El número de comisiones legislativas en Costa Rica y Nicaragua no es muy diferente. Como ya lo evocamos Costa Rica tiene 16 comisiones permanentes y Nicaragua 15. Porque el parlamento nicaragüense tiene más miembros, las comisiones tienen generalmente más miembros.

134. El capítulo siguiente profundiza en el análisis de la efectividad de la oposición parlamentaria, en el cual entre otras variables se incluyen la repartición temática de las comisiones, la fluctuación de los cambios en las mismas y la proporcionalidad y el nivel de fraccionamiento de las comisiones en comparación con el Plenario.

EFECTIVIDAD PARLAMENTARIA

Incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua

Cuadro 8

Comisiones Legislativas Permanentes en Costa Rica y Nicaragua

País	Número de comisiones permanentes	Tamaño medio de legisladores por comisión permanente	Número máximo del tamaño de las comisiones permanentes	Media de comisiones permanentes por legislador	Número máximo de comisiones permanentes por legislador
Costa Rica	16	9,29	9 (19)	3,10	3
Nicaragua	15	9,28	-	1,80	2

Fuente: actualización de Alcántara et al. 2005, p.279

Aún cuando la repartición de las comisiones exige el respeto de la proporcionalidad, en la práctica mucho depende del actor encargado de designar los miembros de las comisiones. En Costa Rica es el Presidente de la Asamblea Legislativa mientras que en Nicaragua es la Junta Directiva, lo que en cierta medida implicará mayor proporcionalidad en la repartición de las presidencias de las comisiones siempre y cuando la composición de la Junta Directiva sea pluralista.

Para la repartición de las comisiones, en ambos países los jefes de bancada expresan sus preferencias al Presidente de la Asamblea, pero no toman la decisión final. Las estrategias de los partidos políticos pueden ser diferentes en función de su peso en el parlamento. Se puede pensar por ejemplo que el partido oficialista buscará controlar la mayoría de las comisiones, o por lo menos las más importantes. Los partidos de oposición más grandes buscan generalmente estar presentes en la mayoría de las comisiones para poder vigilar el partido oficialista. Los partidos pequeños se concentrarán en conseguir un puesto estratégico en alguna, lo que le conviene al partido oficialista porque le permitirá excluir a los partidos de oposición más grandes.

Cuadro 9

Comisiones parlamentarias en Costa Rica y Nicaragua

PAÍS	Tipo de comisión	Creación			Integración			Tamaño máximo fijo	Con Plazo fijo para dictaminar
		Por Junta Directiva	Por Presidente	Por Pleno	Por Junta Directiva	Por Presidente	Por Pleno		
Costa Rica	Comisiones Permanentes			X		X		Sí (3,5,7,9)	30 días
	Comisiones Temporales			X			X	Sí (3,5,7,9)	Fijado al nombrar la Comisión
Nicaragua	Comisiones Permanentes			X	X			-	60 días
	Comisiones Temporales			X	X			-	-

Fuente: Vargas & Petri 2007

Según la teoría esbozada, entre más diputados sean miembros de una comisión menos productiva tiende a ser, producto de los crecientes costes de transacción y el nivel mayor de complejidad para llegar a consensos y acuerdos, producto de la dispersión de actores. En los casos de Nicaragua y de Costa Rica el tamaño de las comisiones es variable, presentando una mayor libertad en el caso nicaragüense.

La dinámica para la creación de comisiones especiales es diferente, pues su creación e integración no depende de la Junta Directiva del Parlamento, sino del Plenario, lo que implica la necesidad de negociaciones entre las bancadas parlamentarias para su creación, por lo cual no se excluye la posibilidad de creación de comisiones especiales para neutralizar las existentes hostiles.

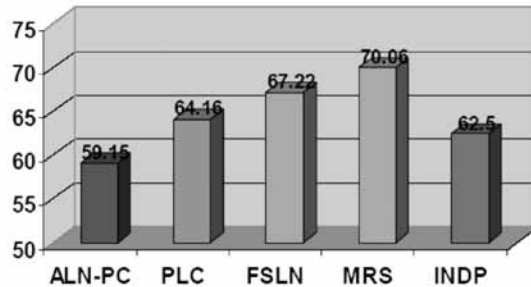
En Costa Rica, las comisiones permanentes ordinarias tienen como máximo 9 integrantes, con excepción de la de Hacienda, que tiene 11 miembros. Para las comisiones permanentes especiales hay más libertad, pero generalmente se trata de un número impar.

En Nicaragua, las comisiones no tienen ninguna restricción en cuanto al número de integrantes, lo que hace casi arbitrario la repartición de las comisiones por la Junta Directiva. La comisión permanente más pequeña (de Probidad y Transparencia) tiene 8 miembros mientras que la comisión permanente más grande (de Producción, Economía y Presupuesto) tiene 17. Algunas comisiones de menor importancia, como por ejemplo la de Turismo, tiene un número relativamente alto de miembros (13).

En Nicaragua, los diputados pueden integrar como máximo dos comisiones permanentes y una comisión especial. Sin embargo, en la práctica se nota un fuerte abstencionismo a las sesiones de comisión, como lo indica el gráfico siguiente (Gráfico N° 1).

Gráfico 1

Promedio de asistencia por bancada a las reuniones de las comisiones permanentes y especiales en Nicaragua en la segunda mitad de 2007



Fuente: Hagamos Democracia, 2007

Existe una tendencia hacia la especialización de los legisladores, que para algunos se enfocan más a la labor de las comisiones y a la producción legislativa – control legislativo –, mientras que otros se dedican más a intervenir en el Plenario, así como en comisiones de investigación. En Nicaragua, por ejemplo, algunos diputados no se limitan a formar parte de las dos comisiones permanentes obligatorias, pues integran incluso varias comisiones especiales, mientras que otros no forman parte de ninguna comisión y se dedican principalmente al control legislativo y al control parlamentario desde el plenario, específicamente con intervenciones públicas (diputados del PLC).

2.2 La repartición de los puestos estratégicos en las Comisiones

El proceso parlamentario culmina siempre en una decisión, que puede ser la alteración o el mantenimiento del status quo. Ninguna acción parlamentaria podría darse si no emanara de un principio de libre discusión, vía por medio de la cual se expresan y registran las diversas opiniones, siendo en sí mismo el principio que sustenta, dentro de un régimen democrático, la realidad conflictiva en dos aspectos básicos: la integración de la oposición y la legitimación de los antagonismos (Vargas 2008).

La acción de parlamentar significa poner un problema para buscar, conjuntamente, en posiciones de paridad, la solución, a partir de fórmulas de atenuación y acuerdo que se dan entre el consentir y el solicitar la exposición de todas las opiniones y propuestas de solución del problema, así como impedir que la discusión se prolongue más allá del abanico de opiniones y propuestas concretas existentes. (Manzella 1987 p.174) Para que la discusión en la comisión legislativa tenga un orden que garantice un de-

bate inclusivo y participativo de la oposición, se requiere de una moderación y facilitación del proceso legislativo. Estas funciones son las que ejerce fundamentalmente el presidente de la comisión legislativa.

Los puestos de la presidencia y la secretaría de la comisión legislativa tienden a ser fundamentales para la construcción y conducción de ese orden de la discusión. De ahí que el control de estos puestos tienda a ser estratégico para el Poder Ejecutivo y su fracción legislativa. En algunos sistemas presidenciales, tal es el caso de Nicaragua, los puestos estratégicos se constituyen por la presidencia y las vicepresidencias de la comisión –Junta Directiva de la Comisión-, pues las funciones de secretaría de la comisión serán desempeñadas por la Secretaría Legislativa de la Comisión, ente técnico que da asistencia a la misma (art. 49 LOPL).

La figura del presidente tiende, en una primera instancia, a ser la de director y moderador de las sesiones de la comisión, pero además se convierte en la figura de juez en las controversias que puedan surgir, ya sea en el debate o en el manejo del reglamento interno de trabajo. Quien ejerza el cargo de la secretaría, tiene junto con el presidente, la responsabilidad de asegurar la alternabilidad de las posiciones de los oradores, así como garantizar la participación de las mayorías y minorías legislativas¹³⁵.

Al analizar los reglamentos legislativos de Costa Rica y Nicaragua se establece que en el primero de los casos se consigna explícitamente las potestades del presidente y el secretario de la comisión. Mientras que para el segundo de los casos se menciona la estructura de la Junta Directiva de la comisión, haciendo hincapié en la potestad del presidente de mantener el orden y dirigir el trabajo de la comisión. Sin embargo, es factible extrapolar algunas potestades generales contempladas a la Junta Directiva del Pleno y que tienden a ser replicadas por el trabajo de la comisión (ver Cuadro N° 10).

135. El control de la Secretaría de la Comisión -como del plenario mismo- tiende a ser más estratégico conforme menos controles existan sobre sus funciones. Por ejemplo, si existen herramientas tecnológicas que determinan y visibilizan el uso de la palabra o el orden de la presentación de las mociones, más se reducen los poderes informales derivados del control de dicho puesto. En el caso de Nicaragua se destaca que el art. 45 LOPL establece que es potestad del Secretario de la Asamblea Legislativa desempeñarse como enlace entre la Asamblea Nacional y los Poderes e Instituciones del Estado.

Cuadro 10

Funciones sustantivas del presidente y secretario de comisión en Costa Rica y Nicaragua

Puesto	COSTA RICA	NICARAGUA
	(arts 71 y 72 RAL)	(arts. 49, 51, 52, 53)
Presidente de la comisión permanente	<p>Presidir, abrir y cerrar las sesiones y dirigir los debates.</p> <p>Recibir todos los documentos relacionados con cada proyecto de ley.</p> <p>Conceder la palabra, en el orden en que la soliciten, a los diputados miembros y a los que sin serlo, asistan a la sesión. Si se tratare de una moción de orden aceptada como tal por el Presidente, se le concederá la palabra al autor de la moción inmediatamente después de que hubiere terminado su intervención quien estuviere en el uso de la misma en ese momento.</p> <p>Firmar, junto con el Secretario, las actas y las demás disposiciones de la Comisión y, en unión de diputados miembros, refrendar el dictamen o los dictámenes que haya sobre cada asunto en conocimiento de su Comisión.</p> <p>Someter a la aprobación del Directorio los gastos en que pueda incurrir la Comisión, en el desempeño de sus funciones.</p> <p>Conceder a los diputados permiso, por causa justa, para retirarse de la sesión en que participen.</p>	<p>El Presidente dirigirá el orden de las reuniones y será el vocero oficial.</p> <p>Extrapolación Art. 41 LOPL</p> <p>Representar a la Comisión.</p> <p>Presidir y dirigir las sesiones de la comisión, abrirlas, suspenderlas, continuarlas y levantarlas o cerrarlas. Podrá aumentar el período de espera antes del inicio de las sesiones así como aumentar su duración.</p> <p>Convocar, presidir y dirigir las reuniones de la Junta Directiva.</p> <p>Someter a la aprobación de la Junta Directiva la Agenda y el Orden del día a desarrollar en la siguiente sesión.</p> <p>Someter a discusión cualquier iniciativa que estando en Agenda no estuviere en el Orden del Día, siempre que no haya oposición de la mayoría de la Comisión.</p> <p>Ejercer el voto de desempate en las reuniones de la Junta Directiva.</p> <p>Imponer el orden al público asistente a las sesiones de la comisión. En caso de necesidad, el Presidente está facultado para cambiar la Sesión de Pública a Privada.</p> <p>Llamar al orden a los Diputados que se salgan del asunto en discusión o finalizare el tiempo que le fue concedido.</p> <p>Suspender en el uso de la palabra a un Diputado cuando utilice lenguaje injurioso o cuando irrespete a la Junta Directiva o desconozca su autoridad.</p>

Continúa en la siguiente página

La comparación entre los períodos constitucionales de Daniel Ortega (Nicaragua) y Oscar Arias (Costa Rica) resulta interesante, puesto que ambos mandatarios no cuentan con una mayoría simple en el seno del parlamento. Los dos cuadros siguientes (Nº 11 y Nº 12) presentan la repartición de las presidencias y secretarías de las comisiones legislativas permanentes y especiales para las legislaturas de Arias y de Ortega, resaltando para cada uno de ellos al partido oficialista. En el caso nicaragüense también existen primeras vicepresidencias y segundas vicepresidencias de comisiones, por lo que se puede decir que posiblemente hay un número excesivo de puestos “estratégicos” en las comisiones.

Puesto	COSTA RICA	NICARAGUA
	(arts 71 y 72 RAL)	(arts. 49, 51, 52, 53)
Secretario de la comisión permanente	<p>Tener redactada el acta de la sesión, una hora antes de la fijada para el comienzo de la siguiente.</p> <p>Llevar el registro de la correspondencia e informar sobre ella en cada sesión.</p> <p>Recibir las votaciones, hacer los escrutinios, y dar a conocer los resultados.</p> <p>Designar a los diputados miembros de la Comisión a los cuales corresponda redactar el informe sobre cada proyecto de ley, en los casos en que haya unanimidad de criterio de los miembros, en relación con los puntos del informe.</p> <p>Vigilar el orden interno de la Comisión y el cumplimiento de los deberes del personal administrativo, que ejecuta las tareas correspondientes.</p> <p>Entregar al Presidente los expedientes y documentos ordenados, sobre cada asunto incluido en el Orden del Día.</p> <p>Confeccionar el Orden del Día con veinticuatro horas de anticipación y exhibirlo, para conocimiento de todos los diputados. El Orden del Día se confeccionará, en lo pertinente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 35 de este Reglamento.</p> <p>Firmar, junto con el Presidente de Comisión, las actas respectivas y los demás documentos generales.</p> <p>Llevar la comprobación de asistencia de los diputados miembros y de los empleados subalternos</p> <p>Expedir, de acuerdo con el Director Ejecutivo de la Asamblea, las listas de servicio para el pago de los emolumentos y de las órdenes de pago por gastos generales de la Comisión, acordados por el respectivo Presidente.</p> <p>En ausencia del Presidente, abrir y cerrar las sesiones y dirigir los debates. En este caso, la Comisión nombrará a un Secretario ad hoc.</p>	<p>Tramitar la asistencia de los funcionarios públicos, cuando se requieran en la discusión de los proyectos de ley o para el estudio de asuntos relacionados con sus funciones.</p> <p>Tramitar las ausencias de los diputados miembros de la comisión</p> <p>Extrapolación Art. 41 LOPL</p> <p>Recibir las comunicaciones dirigidas a la Comisión e informar al Presidente y a la Junta Directiva.</p> <p>Verificar el quórum.</p> <p>Elaborar y revisar las Actas de las Sesiones y presentarlas antes de la siguiente sesión.</p> <p>Preparar las propuestas de Agendas y el Orden del Día al Presidente para su aprobación por la Junta Directiva.</p> <p>Dar lectura a las Iniciativas de ley, de Decretos, Resoluciones o Declaraciones, a las mociones, propuestas, mensajes, informes y demás documentos que deban ser leídos en las sesiones.</p> <p>Llevar el cómputo de las votaciones, entregando inmediatamente los resultados al Presidente.</p> <p>Revisar el Diario de Debates y certificar sus transcripciones.</p> <p>Anotar y llevar por su orden una lista de los Diputados que soliciten el uso de la palabra.</p>

Fuente: elaboración propia

En Costa Rica, el Partido Liberación Nacional (PLN) preside 9 de las 16 comisiones permanentes y 10 de las 15 comisiones especiales. En todas las comisiones donde no tiene la presidencia sí tiene la secretaría, salvo para la comisión de narcotráfico, que es una comisión menos sensible políticamente. En las comisiones que preside el Partido Acción Ciudadana (PAC), el principal partido de oposición, el PLN siempre tiene la secretaría para vigilar su labor. En cuanto a las comisiones especiales, el PLN preside 10 y tiene las secretarías de casi todas las comisiones que no preside. Diputados del PLN también presiden las tres comisiones plenas.

Cuadro 11
Repartición de Comisiones y Presidencias,
Secretarías de las Comisiones Permanentes Ordinarias, Permanentes Especiales
y Especiales en la legislatura de Oscar Arias (enero de 2008)

Bancada parlamentaria	Comisiones Permanentes		Comisiones Especiales	
	Presidencias	Secretarías	Presidencias	Secretarías
PASE	0	0	0	0
PAC	2	4	4	5
PFA	0	0	0	0
PLN	9	7	10	7
ML	2	0	0	0
PRN	0	0	0	2
PUSC	2	2	0	1
PUN	0	2	1	0
Independientes	0	0	0	0

Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados en www.asamblea.go.cr (consultado el 9 de enero de 2008)

Durante la tercera legislatura de la Administración Abel Pacheco (Costa Rica), el entonces partido oficialista PUSC (Partido Unión Social Cristiana) no tenía el mismo nivel de control sobre las comisiones permanentes que el PLN en la Administración Arias.

Esta situación se debe principalmente a su debilidad parlamentaria –un gobierno dividido más acentuado, puesto que el partido de gobierno controlaba menos del 30% de los escaños legislativos-, lo cual se acentuó en una serie de conflictos internos entre el Poder Ejecutivo y su bancada legislativa¹³⁶. De las comisiones permanentes el PUSC sólo presidía 5 de las 16, obteniendo una influencia reducida sobre el proceso legislativo en comisión, con una oposición con alta capacidad de control legislativo.

136. Situación que se da aún cuando el Ministerio de la Presidencia fue ocupado por un miembro de dicha fracción El alejamiento de la bancada del partido oficialista con el Poder Ejecutivo se profundizó al finalizar el mandato del Presidente Pacheco, dándose una situación sin acentuarse como lo fue en el caso del Presidente Bolaños (Nicaragua), cuando el PLC asume una posición disidente y abiertamente en contra de su presidente.

Cuadro 12

Repartición de Comisiones y Presidencias, Secretarías de las Comisiones Permanentes Ordinarias, Permanentes Especiales y Especiales en la tercera legislatura de Abel Pacheco (junio de 2005)

Bancada parlamentaria	Comisiones Permanentes		Comisiones Especiales	
	Presidencias	Secretarías	Presidencias	Secretarías
PAC	0	2	1	4
PLN	7	7	4	5
ML	0	0	0	2
PRC	1	0	0	0
PUSC	5	2	10	4
BPP	0	1	0	0
PAH	0	1	0	0
PP	0	0	0	0
PDN	0	0	0	0
Independientes	1	1	0	0

Fuente: elaboración propia (datos de junio de 2005)

En Nicaragua, ocurre algo similar, aunque la predominancia del partido oficialista FSLN no es tan fuerte como en Costa Rica. Eso se debe en parte al hecho que la repartición de las comisiones se hace por la Junta Directiva – y no por el Presidente de la Asamblea como en Costa Rica – que en la actualidad tiene una composición relativamente pluralista.

El FSLN tiene la presidencia de 5 de las 15 comisiones permanentes, pero está representada en las juntas directivas de todas las comisiones permanentes, sea como primer vicepresidente o segundo vicepresidente. Sin embargo, lo mismo se puede decir de los dos principales partidos de oposición, el PLC y la ALN, que constituyen los partidos que se repartieron los demás puestos. El FSLN claramente domina las comisiones especiales, presidiendo 5 de 8 de ellas, lo que revela una estrategia política del oficialismo que es la creación de comisiones especiales que controla cuando no tiene el control de las comisiones permanentes.

EFECTIVIDAD PARLAMENTARIA

Incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua

Cuadro 13

Repartición de Comisiones y Presidencias, 1ª Vicepresidencias y 2ª Vicepresidencias de las Comisiones Permanentes y Especiales (enero de 2008)

Bancada parlamentaria	Comisiones Permanentes			Comisiones Especiales
	Presidencias	1ª Vice-presidencias	2ª Vice-presidencias	Presidencias
FSLN	5	5	6	5
PLC	5	6	4	2
ALN	4	2	1	1
MRS	0	0	0	0
APRE	0	0	0	0
INDEP.	1	0	0	0

Fuente: elaboración propia en base a los datos proporcionados en www.asamblea.gob.ni (consultado el 9 de enero de 2008)

El período constitucional del Presidente Bolaños, posterior a la separación que sufre el PLC, y el respaldo que obtiene el Poder Ejecutivo del grupo parlamentario denominado Azul y Blanco, demuestra una situación similar aunque más compleja en cuanto al control estratégico de los puestos de las comisiones permanentes por parte de la bancada cercana al Poder Ejecutivo, únicamente controla tres presidencias de comisiones permanentes (ver Cuadro N° 14).

Cuadro 14

Repartición de Comisiones y Presidencias, 1ª Vicepresidencias y 2ª Vicepresidencias de las Comisiones Permanentes y Especiales (enero de 2006)

Bancada parlamentaria	Comisiones Permanentes					Comisiones Especiales				
	P	1VP	2VP	1S	2S	P	1VP	2VP	1S	2S
PLC	9	10	9	10	6	1	2	1	2	2
FSLN	9	12	12	11	8	1	1	2	1	1
Azul y Blanco + ALN-PC	3	0	1	1	6	1	0	0	0	0
Independientes	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: elaboración propia en base a los datos proporcionados en www.asamblea.gob.ni (consultado el 9 de enero de 2008)

En los casos de las Administraciones Arias (Costa Rica) y Ortega (Nicaragua) se constata que, a pesar de no tener mayoría, el partido oficialista – e indirectamente el gobierno – controla la mayoría de las comisiones legislativas, o por lo menos las presidencias de las comisiones más estratégicas (principalmente las comisiones económicas, de hacienda y de presupuesto). En los dos casos el partido oficialista tiene por lo menos un representante en la mayoría de las juntas directivas de las comisiones.

III. COMISIONES ESPECIALES Y COMISIONES DE INVESTIGACIÓN

Las comisiones especiales pueden ser de naturaleza variada y se crean en función de las circunstancias, por requisito constitucional o por decisión del plenario de la Asamblea. La función de estas comisiones puede ser desde el trabajo de investigación y control parlamentario, hasta el análisis y estudio de un proyecto de ley particular¹³⁷.

3.1 Costa Rica

(a) Comisiones Especiales

Las Comisiones Especiales actuarán conforme a las disposiciones de la Constitución Política, así como aquéllas que nombre la Asamblea para el estudio de un asunto determinado o el cumplimiento de una misión (art. 90 RAL). Se crean por vía de una moción – de conformidad con el inciso 23) del artículo 121 de la Constitución Política – y deberá indicar el número de diputados que la integran. Aquellas conformadas a efectos de estudiar un asunto determinado o el cumplimiento de una misión, estarán formadas por tres, cinco, siete o nueve diputados.

Además de los diputados, otras personas que no sean legisladores podrán formar parte de esas comisiones, cuando fuere necesario. En su carácter de asesores, tendrán derecho a voz pero no a voto. En este caso se denominarán Comisiones Especiales Mixtas. Los asesores devengarán la dieta indicada para los Diputados.

En las sesiones de las comisiones especiales, el quórum se formará con el número que exceda de la mitad de sus componentes y celebrarán sus sesiones en horas no concurrentes con las sesiones de Plenario o de otras comisiones.

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

Las sesiones deberán prolongarse por no menos de dos horas, excepto, en menos tiempo, llegue a haber acuerdo y votación definitiva sobre el asunto en estudio. Las comisiones especiales mixtas creadas por ley específica no estarán sujetas al término de dos horas antes indicado. Al nombrar la Comisión se le fijará el término para rendir el dictamen; dicho término podrá ser prorrogado a solicitud de la Comisión. Cuando se designe una Comisión Especial, la Asamblea podrá encargar al Presidente el nombramiento de los diputados que la integren.

Los informes de las comisiones especiales se pondrán en conocimiento de los diputados en forma impresa o por cualquier otro medio idóneo. Se elevarán a conocimiento del Plenario para el trámite correspondiente, pero no podrán ser conocidos antes de que transcurran al menos dos días después de que fueron puestos a disposición de los diputados. Cuando su gestión se refiera a proyectos de ley, los respectivos dictámenes sufrirán el trámite que para ellos señala el Reglamento, sin que el asunto deba ser conocido por ninguna de las comisiones permanentes. Estos informes se tramitarán de conformidad con el siguiente procedimiento (art. 96 RAL):

- a) Los informes de las comisiones especiales de investigación no podrán ser modificados. No obstante, mediante moción de fondo podrá solicitarse la exclusión de una o más recomendaciones contenidas en el informe. Dicha moción debe ser aprobada por las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea.
- b) Si durante la discusión del informe de una comisión especial de investigación surgieren hechos nuevos de relevancia, la Asamblea podrá otorgar a la misma Comisión que informó un nuevo plazo para analizar tales hechos. En este caso, se suspenderá la discusión del informe hasta tanto la comisión rinda el informe respectivo. El nuevo informe se incorporará a las recomendaciones generales y se modificará en lo pertinente el informe en discusión del Plenario.
- c) Si finalizado el período constitucional en que se llevó a cabo la investigación no se hubiere votado el informe respectivo, el mismo será conocido y discutido, únicamente, en la primera legislatura del siguiente período constitucional, sin que sea procedente una nueva prórroga. En caso de no votarse, el Presidente, sin más trámite, ordenará el archivo del expediente.

(b) Comisiones Especiales Mixtas

Como bien se he mencionado en el apartado anterior, Costa Rica también tiene una institución que se llama las Comisiones Mixtas, que contienen, además de diputados, representantes de otras organizaciones, como del Poder Ejecutivo, de la función pública, de empresas estatales, y principalmente de la sociedad civil. Estos contarán únicamente con carácter de asesores, los cuales tendrán derecho a voz pero no a voto. Este espacio puede interpretarse como un proceso de concertación institucionalizado donde se ejerce la oposición extraparlamentaria (Vargas & Petri 2007).

En la dinámica parlamentaria costarricense se han dado múltiples casos de comisiones mixtas, algunas experiencias más exitosas que otras (Ver Cuadro N° 15); por ejemplo, se creó una como consecuencia de las movilizaciones y conflictividad social dada por el denominado “Combo del ICE”¹³⁸, la cual se integró por tres miembros de los sindicatos del ICE, dos de la pastoral social de la Iglesia Católica, un representante de los movimientos estudiantiles y uno del movimiento ambientalista, más legisladores de diversos partidos políticos.

Cuadro 15
Comisiones Mixtas recientes
en el sistema político costarricense (2000-2008)

Comisión Especial Mixta	Duración	Miembros
COMISIÓN ESPECIAL MIXTA PARA QUE ATIENDAN, RECIBAN, SISTEMATICEN E INTRODUZCAN LAS ALTERNATIVAS QUE SE APRUEBEN COMO PRODUCTO DE LAS PROPOSICIONES DE LOS DIFERENTES SECTORES DE LA SOCIEDAD COSTARRICENSE EN RELACIÓN CON EL INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD (ICE).	2000-2002	VARGAS GARCIA CESPEDEZ SALAZAR VARGAS PAGAN CASTRO MORA MONGE FERNANDEZ SIBAJA GRANADOS ARIAS FALLAS GUEVARA GUTH MERINO DEL RIO
COMISION ESPECIAL MIXTA ENCARGADA DE ESTUDIAR Y REDICTAMINAR VARIOS PROYECTOS DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (O.I.T.)	2000-2004	PACHECO SALAZAR MONGE FERNANDEZ GALLARDO MONGE NUÑEZ GONZALEZ CLACHAR RIVAS
COMISIÓN ESPECIAL MIXTA, PARA QUE ESTUDIE LOS PROBLEMAS SOBRE LA DEUDA PÚBLICA SUS CAUSAS Y CONSECUENCIAS.	2000-2002	CAMPOS CH. GUEVARA GUTH PACHECO SALAZAR SANCHO CHAVARRIA CASTRO MORA VARGAS PAGAN FOURNIER VARGAS
COMISION ESPECIAL MIXTA QUE ESTUDIO Y ANALIZO EL AUMENTO DE LA CRIMINALIDAD EN EL PAIS Y EL DETERIORO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA	2000-2002	FISLHMAN Z. ARIAS FALLAS CASTRO MORA PICADO SOTELA MUÑOZ CESPEDES
COMISION ESPECIAL MIXTA PARA ESTUDIAR EL PROYECTO DE LEY GENERAL DE COOPERATIVAS, NO. 14.091	2001-2002	NUÑEZ GONZALEZ SIBAJA GRANADOS GALLARDO MONGE SANCHEZ SIBAJA BAEZ MOLINA SOLANO SOLANO MONGE FERNANDEZ

Continúa en la siguiente página

138. Un conjunto de iniciativas de ley que se unificaron y tenían como finalidad una apertura del mercado de telecomunicaciones, generación de energía eléctrica y modernización del Instituto Costarricense de Electricidad –ICE-.

EFECTIVIDAD PARLAMENTARIA

Incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua

Comisión Especial Mixta	Duración	Miembros
COMISION ESPECIAL MIXTA QUE ESTUDIARA LA SITUACION ACTUAL DE DESARROLLO DE LA PROVINCIA DE LIMON Y PROPONGA LA LEGISLACION QUE CONSIDERE CONVENIENTE PARA QUE EFECTIVAMENTE SE PROMUEVA EL DESARROLLO DE LA PROVINCIA	2001-2005	ROBINSON DAVIS AGUILUZ BARBOZA MUÑOZ CESPEDES CESPEDES SALAZAR GOMEZ CESPEDES
COMISION ESPECIAL MIXTA QUE ESTUDIARA, ANALIZARA Y DICTAMINARA LOS PROYECTOS SOBRE LIBERTAD DE PRENSA Y LIBERTAD DE EXPRESION QUE SE ENCUENTRAN EN LA CORRIENTE LEGISLATIVA ASI COMO AQUELLAS NUEVAS QUE INGRESEN AL PARLAMENTO SOBRE ESE TEMA.	2001-2006	2002: AVENDAÑO CALVO FAIGENZICHT W. CHINCHILLA M. BENAVIDES JIMENEZ VARGAS ULLOA ARCE SALAS 1998: GALLARDO MONGE SOLANO SOLANO VARGAS PAGAN FOURNIER VARGAS GUEVARA GUTH MUÑOZ CESPEDES NUNEZ GONZALEZ
COMISION ESPECIAL MIXTA QUE PROPONDRA LA FORMULACION DE UNA LEY GENERAL SOBRE EL REGIMEN JURIDICO COSTARRICENSE CODIGO GENERAL DE COSTA RICA	2002	ROBINSON DAVIS ACOSTA POLONIO SOLANO VARGAS PAGAN
COMISION ESPECIAL MIXTA QUE TENDRA COMO OBJETIVO PRINCIPAL LA BUSQUEDA DE SOLUCIONES ESTRUCTURALES AL DESEQUILIBRIO DE LAS FINANZAS PUBLICAS, A TRAVES DE LA PROMOCION DE UN PACTO FISCAL QUE INVOLUCRE A TODOS LOS SECTORES DE POBLACION EN LA SOLUCION AL PROBLEMA DEL DEFICIT FISCAL Y EN LA BUSQUEDA DE NUEVAS ALTERNATIVAS DE DESARROLLO ECONOMICO PARA EL BIENESTAR DE LAS Y LOS COSTARRICENSES; A TAL EFECTO TENDRA FACULTADES PARA ESTUDIAR, ANALIZAR, PROPONER Y DICTAMINAR LOS PROYECTOS DE LEY QUE SIRVAN AL CUMPLIMIENTO DE ESTE OBJETIVO.	2002	REDONDO POVEDA CAMPBELL BARR GARITA SANCHEZ JIMENEZ MONGE, MALAVASSI CALVO PENON GONGORA TOLEDO CARRANZA
COMISION ESPECIAL PARA QUE INVESTIGUE, DIAGNOSTIQUE Y DE SEGUIMIENTO A LOS HECHOS Y SITUACIONES DIRECTAMENTE RELACIONADOS CON LOS ASUNTOS QUE A CONTINUACION SE DETALLAN: EL MANEJO DE LOS RECURSOS DEL FONDO DE ASIGNACIONES FAMILIARES Y DEL IMAS EN PROGRAMAS EN PROGRAMAS DE ASISTENCIA SOCIAL, ASI COMO LA ADMINISTRACION DE LAS TIENDAS LIBRES DEL AEROPUERTO SANTAMARIA Y LA GESTION ADMINISTRATIVA Y EL MANEJO DE LOS RECURSOS DEL TRIANGULO DE SOLIDARIDAD; LA GESTION ADMINISTRATIVA Y EL MANEJO DE LOS RECURSOS DEL BANHIV Y DEL INVU; LA TRANSFERENCIA DE RECURSOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL A ORGANISMOS INTERNACIONALES PARA EJECUTAR PROGRAMAS SOCIALES EN EL PAIS; LOS PROGRAMAS DE MODERNIZACION DE LA CAJA COSTARRICENSE DEL SEGURO SOCIAL; OTROS HECHOS Y SITUACIONES QUE GUARDEN DIRECTA RELACION CON LOS ANTERIORMENTE CITADOS Y QUE SEAN DETECTADOS DURANTE EL PROCESO DE INVESTIGACIÓN	2002	DE LA ROSA A. VARGAS ULLOA ALFARO GARCIA JIMENEZ M. MOHS VILLALTA VARGAS FALLAS
COMISION ESPECIAL MIXTA QUE TENDRA COMO OBJETIVO EL ESTUDIO, ANALISIS Y DICTAMEN DE LOS PROYECTOS "LEY DE FORTALECIMIENTO", EXP.15.083 Y EXP. 14.669 RESPECTIVAMENTE, ASI COMO IMPLEMENTACION DE MEDIDAS PARA EL MEJORAMIENTO EN LOS SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES Y ENERGIA	2003-2005	VALERIN RODRIGUEZ GONZALEZ ALFARO VILLANUEVA MONGE, VARGAS CUBERO CARAZO ZELEDON MALAVASSI CALVO AVENDAÑO CALVO ROJAS HIDALGO MONTROYA ROJAS RODRIGUEZ ARIAS BENAVIDES JIMENEZ

Fuente: Unidad de Análisis de la Gestión Parlamentaria de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica

3.2 Nicaragua

(a) Comisiones Especiales

Las Comisiones Especiales son integradas por todos los miembros de la Junta Directiva (art. 78 LOPL), lo que necesariamente es un número impar (7), puesto que la Junta Directiva está conformada, además de su Presidente, por tres Vicepresidentes y tres Secretarios.

Como su nombre lo indica, se crean para estudiar asuntos específicos en función de las necesidades del momento y son creadas por el Plenario, pero integradas por la Junta Directiva en su totalidad. En ciertas circunstancias, las Comisiones Especiales pueden servir de espacio para el control parlamentario, principalmente cuando les corresponde “emitir su recomendación sobre las personas nombradas como Ministros, Viceministros de Estado, Jefes de Misiones Diplomáticas y Presidentes o Directores de entes autónomos y gubernamentales” y “para la ratificación de nombramiento por la Asamblea Nacional de los funcionarios que lo requieran” (art. 78-3 y 78-4 LOPL).

Las Comisiones de Investigación solamente pueden ser creadas a petición de la Asamblea Nacional, e integradas por la Junta Directiva para investigar y dictaminar sobre cualquier asunto de interés público determinado, sin que puedan extenderse a otra materia. Su competencia se extinguirá al vencimiento del plazo que se le hubiere fijado en el acuerdo de su creación salvo que el Plenario decidiera ampliarlo a petición de la comisión (art. 79 LOPL).

(b) Comisiones Especiales de Carácter Constitucional

Las Comisiones Constitucionales tienen carácter especial y sólo se crean para estudiar iniciativas de reforma constitucional. No obstante, además de ocuparse de asuntos constitucionales, tienen por atribución interesarse por “los casos contemplados por la Ley de Inmunidad” (art. 77-5 LOPL).

CAPÍTULO V

La aritmética parlamentaria y sus efectos

La oposición, para poder ser una alternativa creíble al gobierno, tiene que ejercer de forma activa las herramientas –formales e informales– de control legislativo y político-parlamentario que tiene a su disposición. Se puede decir que con un alto rendimiento legislativo la oposición puede comprobar su vocación de gobierno. Esta vocación de gobierno, puede ser desde su capacidad de generar una agenda alterna al Poder Ejecutivo, convertirse en un verdadero contrapeso a éste, transitando desde el obstruccionismo responsable hasta la capacidad de transgredir cuando así sea necesario.

El tipo de control que ejerce puede entonces ser positivo –constructivo y propositivo– (participación activa en las comisiones legislativas, presentación de proyectos de ley, presencias de mociones relevantes, intervenciones públicas frecuentes, etc.), o incluso negativo –obstruccionista y con vocación a la parálisis institucional– (presentación excesiva de mociones, rompimiento frecuente del quórum, etc.).

Las acciones de control negativo son en la práctica más ventajosas en términos de rendimientos electorales¹³⁹. Sin embargo, Vargas (2008) demuestra cómo en el caso de Costa Rica, existen márgenes de concertación entre el Poder Ejecutivo y la oposición con vocación y posibilidad real de convertirse en una alternativa de gobierno, especialmente en temas de agenda estratégicos que para ambos partidos políticos, encuentran en los procesos electorales un espacio fértil de coalición, para minimizar los costes de transacción y la radicalización de un conflicto postelectoral.

La capacidad de ejercicio efectiva de la oposición depende de variables político-institucionales. A continuación el análisis se centrará en aquellas de carácter político derivadas fundamentalmente de la composición de fuerzas legislativas que determinan

139. En términos electorales, una campaña electoral bien organizada puede compensar un rendimiento legislativo débil –o incluso puede ser más decisiva–, pero eso no es el objeto del presente análisis.

en gran medida los márgenes primarios de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, como a lo interno de este último.

Es a partir del análisis de tres componentes mutuamente interrelacionados entre sí: **(1)** la aritmética legislativa que pretende evidenciar el peso y la oportunidad que posee la oposición a partir de la configuración de las relaciones de poder a lo interno del parlamento, y sus efectos en su interaccionar con el Poder Ejecutivo, **(2)** los efectos del transfugismo en las aritméticas legislativas, y **(3)** polarización y distancia ideológica. Aspectos que tienden a influenciar directa e indirectamente **(4)** en los niveles de disciplina y cohesión partidaria.

I. ARITMÉTICA LEGISLATIVA

La aritmética legislativa puede ser entendida de múltiples formas, siendo quizás la más básica una simple comparación del porcentaje de escaños que posee cada partido político. A efectos del presente estudio se opta por una estrategia fundamentada en un análisis con una visión externa a la dinámica parlamentaria (comportamientos electorales) y una interna (conformación y correlación de fuerzas por escaños). Sin duda alguna la arena parlamentaria se encuentra matizada por una mayor complejidad de factores multidimensionales y multicausales que siempre desborden las pretensiones y capacidades del investigador.

El análisis externo simple toma como punto focal el comportamiento electoral –básicamente volatilidad y fluidez partidaria-, mientras que el análisis interno busca dilucidar las tendencias en la fragmentación y en la capacidad de efectividad de la oposición. La presente sección se estructura en: el **(i)** índice de volatilidad partidaria de Pedersen, **(ii)** el índice de fluidez partidaria de Artiga, **(iii)** el índice de fraccionamiento Rae, **(iv)** el índice de fragmentación o nivel efectivo de partidos de Laakso-Tageepera, y **(v)** el índice de oposición efectiva Altman-Pérez Liñan.

Lo que se busca con estos índices es dar una expresión matemática al grado de atomización –o en el caso contrario de concentración– del sistema de partidos. Ello determina en gran medida la factibilidad de las negociaciones interpartidarias, y la posibilidad de la conformación de coaliciones parlamentarias –tomando en cuenta los costes de transacción–, aunque no sea su único determinante pues se tiene que tomar en cuenta también la distancia ideológica entre los partidos.

Una oposición fuerte numéricamente tendrá más facilidades para ejercer el control político-parlamentario que una oposición reducida cuyo apoyo no es necesario para la conformación de mayorías –mayoría simple, absoluta y calificada–.

1.1 El Índice de Volatilidad de Pedersen

El Índice de Volatilidad de Pedersen expresa los cambios en las preferencias del voto ciudadano, es decir, las ganancias y las pérdidas de los partidos de una elección a la siguiente. Pretende medir los cambios electorales agregados netos que se producen en un sistema de partidos entre dos elecciones sucesivas y que se deben a transferencias individuales del voto. Dicho de otra forma, mide el peso relativo de los partidos nuevos entre dos fechas electorales, las fluctuaciones en la demanda electoral (Artiga 1998). Se calcula de la forma siguiente:

$$V = \sum (P_{i,t} - P_{i,t-1}) / 2$$

P_i = al porcentaje de votos obtenido por el partido i en los momentos t y t-1
No se consideran las diferencias de signo

Su valor oscila entre 0 y 100, siendo 0 el máximo grado de estabilidad de un sistema de partidos – no existe ningún partido nuevo en el proceso electoral – y 100 el máximo grado de inestabilidad de un sistema de partidos – todos los partidos que han participado en el proceso electoral son nuevos –.

Cuadro 16
 Volatilidad en las elecciones presidenciales en Costa Rica y Nicaragua¹⁴⁰

Fecha de elección	Costa Rica	Nicaragua
1990	5,9%	100%
1994	5,8%	
1996		62,17%
1998	5,92%	
2001		60,79%
2002	26,28%	
2006	35,31%	34,75%

Fuente: elaboración propia

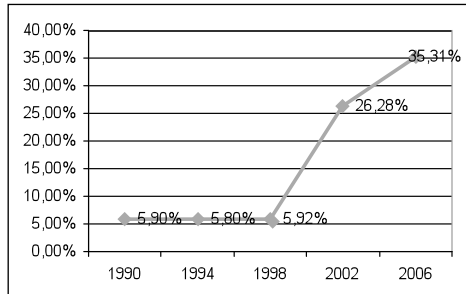
140. Para el cálculo de este índice se han tomado los resultados de las elecciones presidenciales.

EFECTIVIDAD PARLAMENTARIA

Incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua

El análisis de la volatilidad electoral en Costa Rica y Nicaragua demuestra importantes variaciones en los últimos años, siendo la tendencia nicaragüense una disminución, mientras que en el caso costarricense su tendencia es un incremento de la volatilidad partidaria.

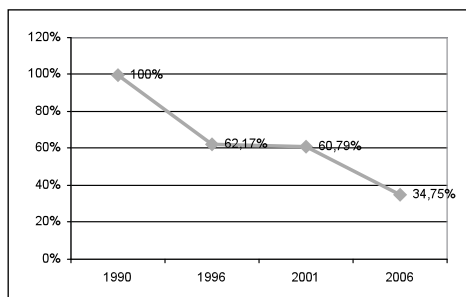
Gráfico 2
Volatilidad electoral en Costa Rica



Fuente: elaboración propia

En Costa Rica hasta las elecciones de 1998 se mantuvo el esquema multipartidista bipolar –bipartidismo–, que había dominado la política costarricense desde la década de los años ochentas, con la predominancia de dos partidos: el PLN y el PUSC. Las elecciones del año 2002 marcaron un cambio en esta lógica de fuerzas bipolares con la incursión de dos nuevos partidos políticos: el ML y el PAC, éste último que confirmó su posición de segundo partido del país en las elecciones de 2006 –elecciones que además se caracterizaron por la llegada de varias bancadas unipersonales–.

Gráfico 3
Volatilidad electoral en Nicaragua



Fuente: elaboración propia

En Nicaragua, la volatilidad en las elecciones del año 1990 era del 100% puesto que todos los partidos eran nuevos, después de un período sin elecciones libres y democráticas. La alta volatilidad electoral en Nicaragua en 1996 y 2001 tiene que matizarse porque la importancia de partidos nuevos en realidad era limitada.

El partido de derecha Unión Nacional Opositora (UNO), que ganó las elecciones en 1990, fue reemplazado por el partido Alianza Liberal en 1996 y por el Partido Liberal Constitucionalista en 2001, sin que ello constituyera un cambio substancial en el sistema de partidos. Desde 1990 hay un partido que se mantuvo relativamente estable, el Frente Sandinista de Liberación Nacional. Las elecciones de 2006 marcaron un cambio con la llegada de dos nuevos partidos políticos, la Alianza Liberal Nacional, que se había separado del PLC, y el Movimiento Renovador Sandinista, nacido de una escisión del FSLN.

1.2 El Índice de Fluidéz Partidaria de Artiga-González

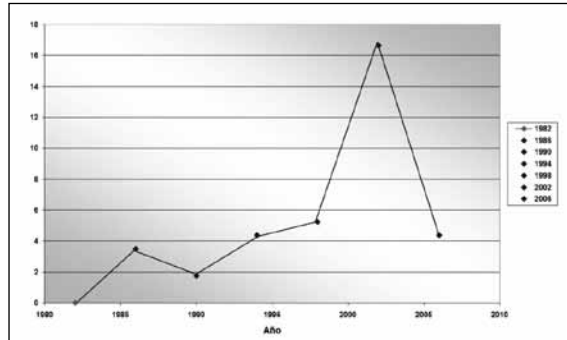
La fluidéz de la oferta partidista (F_p) expresa las variaciones que presenta el sistema de partidos debido a la aparición y desaparición de partidos con presencia parlamentaria.

En cierta forma es una medida de estabilidad del sistema de partidos y por eso se dice que cuanto mayor sea F_p más fluida es la oferta partidista. A la inversa, cuanto menor sea F_p , más estructurada está la misma. Su índice se calcula $F_p = (ea + ed)/2$, donde $ea + ed =$ total de escaños de los partidos que aparecen y desaparecen (Artiga 2004).

Dicho de otra forma, lo que mide este índice son los realineamientos partidarios que se dan entre cada proceso electoral. Eso permite valorar el nivel de estabilidad del sistema de partidos – la institucionalización de los sistemas de partidos – en un determinado país. El índice de volatilidad tendrá el valor de 100 cuando todos los escaños legislativos se los llevan nuevos partidos. Tendrá el valor de 0, el otro caso extremo, cuando los partidos con representación parlamentaria son los mismos que durante el período precedente (Artiga 1998).

Gráfico 4

Costa Rica: fluidez de la oferta partidaria

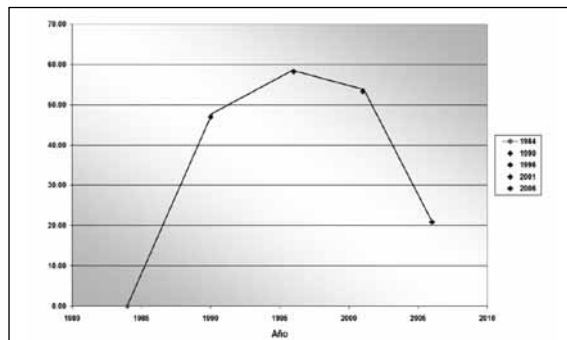


Fuente: Vargas & Petri 2007

Al aplicar el índice de fluidez de la oferta partidista en los procesos electorales centro-americanos de 1980 al 2007 se destaca que Costa Rica se ubica en un rango medio, cuyas variaciones han ido entre el 0 al 17,00. Costa Rica, a pesar del incremento registrado en las elecciones del 2002, se mantiene en la actualidad en su tendencia histórica. Nicaragua se destaca por contar con los sistemas partidarios con mayor fluidez de la oferta partidista.

Gráfico 5

Nicaragua: fluidez de la oferta partidaria



Fuente: Vargas & Petri 2007

1.3 El Índice de Fraccionamiento de Rae

El índice Rae es el primer índice de la generación de índices elaborados para medir el nivel de fraccionamiento de una determinada Asamblea. Como su nombre lo indica pretende expresar numéricamente el grado de división de las bancadas parlamentarias, ponderadas por su peso relativo. El índice Rae permite entender en qué medida los cambios en las preferencias del elector han tenido repercusiones en la repartición de los escaños de la Asamblea. La fórmula para calcular el nivel de fraccionamiento (F) es:

$$F = 1 - (\sum Ei^2)$$

Donde Ei = al porcentaje de escaños total que tiene en la legislatura cada uno de los partidos

A efectos del estudio, se opta por aplicar dicho índice a los casos de Costa Rica y de Nicaragua, utilizando como vía complementaria el índice Laakso-Taagepera de fragmentación parlamentaria, el cual muestra que por lo menos durante los dos últimos períodos constitucionales el nivel de fragmentación ha ido aumentando a medida que avanzaba el tiempo. Eso quiere decir que las legislaturas sistemáticamente tienden a terminar más fragmentadas en comparación a como empezaron, lo cual se explica por el efecto transfuguismo principalmente (ver Cuadro N° 20-24).

1.4 El Índice de Fragmentación de Laakso-Taagepera

Para comprender en una visión simple y sencilla, los efectos de la ingeniería electoral en cada uno de los sistemas políticos de estudio, en términos de la capacidad de representación del mismo, se recurre al análisis del “*Número Efectivo de Partidos Parlamentarios*”; es decir, al Índice Laakso y Taagepera, el cual se utiliza para la medición del fraccionamiento del sistema de partidos a partir de los caudales electorales o escaños obtenidos por los partidos políticos.

Su uso permite establecer cuántos partidos tienen relevancia sistémica a partir del comportamiento electoral, como la composición de los escaños, para tener un mejor criterio de análisis sobre el tipo de sistema de partidos, más allá del número total de partidos que han alcanzado una representación en el parlamento (Vargas 2007b). La fórmula para calcular el número de partidos efectivo (N) es:

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

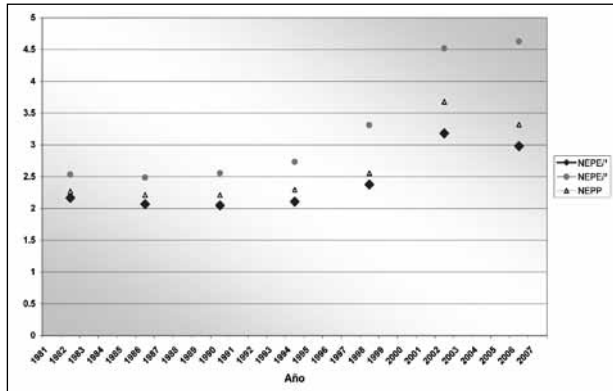
Donde Pi = al porcentaje de escaños total que tiene en la legislatura cada uno de los partidos

EFFECTIVIDAD PARLAMENTARIA

Incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua

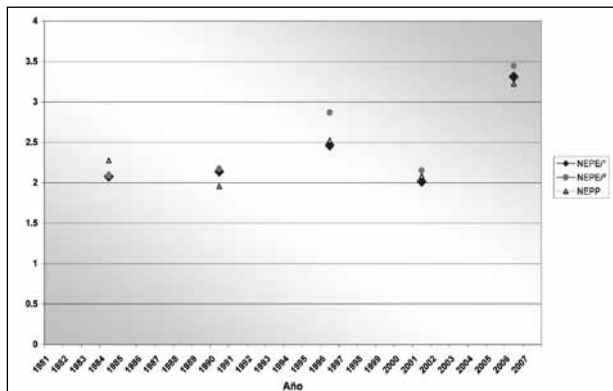
A continuación se presentan los gráficos del número efectivo de partidos políticos, calculado con los votos presidenciales (NEPE/¹), con los votos legislativos (NEPE/²) y con los escaños legislativos (NEPP) para Costa Rica y Nicaragua.

Gráfico 6
Costa Rica: número efectivo de partidos



Fuente: Vargas & Petri 2007

Gráfico 7
Nicaragua: número efectivo de partidos



Fuente: Vargas & Petri 2007

La debilidad del Índice Laakso-Tageepera es que no puede mostrar bien cuando la mayoría de un partido político es posible y cuando es garantizada, sólo da una tendencia general, indicando la clasificación amplia del sistema. Sin embargo, existe una serie de índices compuestos -derivados de este índice-, desarrollados por Pérez/Rodríguez (2003), que ayudan a descubrir si una mayoría legislativa de un solo partido es garantizada o posible en un parlamento dado, utilizando para sus cálculos el índice Laakso-Taagepera que mide el número efectivo de partidos en una Asamblea.

Pérez/Rodríguez, parten de la siguiente hipótesis: Si en una Asamblea está el número J de partidos políticos, el número máximo posible del ENP (número efectivo de partidos, ENP por sus letras en inglés) es J . Esta situación teórica ocurre cuando cada partido tiene N/J escaños (N siendo el número de escaños en la asamblea). El número mínimo se acerca a 1,0 (cuando cada partido tiene un escaño excepto un partido dominante que dispone del resto de los escaños). Entonces, consideran dos variables: el ENP máximo bajo el cual es garantizado que existe en todos casos un partido mayoritario en la Asamblea (ENP_{GM}) y el ENP máximo bajo el cual un partido mayoritario es posible, pero no garantizado (ENP_{PM}).

$$ENP_{GM} = \frac{1}{\left[\frac{\frac{N}{2} + c}{N} \right]^2 + \left[\frac{\frac{N}{2} - c - J + 2}{N} \right]^2 + \left[\frac{1}{N} \right]^2 (J-2)}$$

$c=1$ cuando N es par y $c=0.5$ cuando N es impar

Fuente: Pérez/Rodríguez 2003, p.9

$$ENP_{PM} = \frac{1}{\left[\frac{\frac{N}{2} + c}{N} \right]^2 \left[\frac{\frac{N-c}{2}}{\frac{J-1}{N}} \right]^2 (J-1)}$$

Un parlamento con un número efectivo de partidos (ENP) inferior a ENP_{GM} , tiene garantizado un partido mayoritario, mientras que si tiene un ENP entre ENP_{GM} y ENP_{PM} probablemente tiene un partido mayoritario. Si el escenario es de un parlamento con un ENP más alto que el ENP_{PM} , entonces no tiene un partido mayoritario (Pérez/Rodríguez 2003, p.10).

EFECTIVIDAD PARLAMENTARIA

Incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua

El Cuadro N° 17 examina la composición de las Asambleas de Costa Rica y Nicaragua desde las últimas elecciones legislativas, por medio del cual se aprecia que actualmente –los períodos de Arias en Costa Rica y de Ortega en Nicaragua– no existe un partido mayoritario garantizado en ninguna Asamblea, siendo posible únicamente una mayoría legislativa en el caso de Costa Rica. Respecto a los dos períodos anteriores –Pacheco en Costa Rica y Bolaños en Nicaragua– sólo había un partido mayoritario garantizado durante el primer año de gobierno, puesto a partir de 2003 este partido mayoritario, el PLC, dejó de ser partido oficialista y perdió gran cantidad de sus escaños (de 53 escaños a 40 escaños, es decir que pasó del 57% como oficialista a un 43% como oposición).

Por lo tanto, se puede constatar que en ninguna de las Asambleas de los países en estudio, hay un partido que domina el ámbito legislativo simplemente por su cantidad de escaños; así que las fracciones parlamentarias se ven forzadas a buscar coaliciones para poder aumentar su influencia legislativa, las cuales tienen como tendencia ser coaliciones coyunturales y sobre temas específicos de la agenda. Particularmente el Poder Ejecutivo, mediante la fracción del partido gobernante, tiene que crear coaliciones estables, o por lo menos ad-hoc, para mantener o lograr una dominación de la Asamblea.

Cuadro 17

Índices surgidos del índice Laakso-Taagepera en Costa Rica y Nicaragua (2006)

	Año de elecciones legislativas	ENP	ENP _{GM}	ENP _{PM}	¿Mayoría garantizada?	¿Mayoría posible?
Costa Rica	2002	3,679	2,211	3,133	No	No
	2006	3,319	2,441	3,409	No	Sí
Nicaragua	2001	1,989	2,042	2,627	Sí	Sí
	2007	3,226	2,129	3,117	No	No

Fuente: elaboración propia

En el Cuadro N° 18 se puede observar que en las últimas legislaturas, los gobiernos de coalición coyuntural en Costa Rica y Nicaragua parecen ser una ocurrencia normal, y que las coaliciones gobernantes rara vez son definidas como duraderas o estables. Aunque se han incluido las coaliciones actuales en dicho cuadro, eso no necesariamente quiere decir que estas coaliciones van a durar por toda la legislatura; más bien, el Poder Ejecutivo tiene que buscar coaliciones mayoritarias para cada tema particular de la agenda legislativa, es decir, no posee acuerdos garantizados que trasciendan de un eje temático específico.

Cuadro 18

Gobiernos de coalición coyuntural en Costa Rica y Nicaragua

	Actual periodo de gobierno		Último periodo de gobierno		Penúltimo periodo de gobierno	
	Porcentaje de escaños del partido gobernante	Porcentaje de escaños de la coalición gobernante actual	Porcentaje de escaños del partido gobernante	Porcentaje de escaños de la coalición gobernante	Porcentaje de escaños del partido gobernante	Porcentaje de escaños de la coalición gobernante
Costa Rica	43,9	66,6	33,3	-	47,4	-
Nicaragua	34,58	-	41,3	56,6	56,6	-

Fuente: Payne et al. 2006, p. 119 y elaboración propia

Muchas veces los partidos pequeños en una coalición gobernante juegan con la presión que pueden ejercer sobre el partido oficial, declarando en público que votarán en contra de alguna iniciativa con la intención de recibir más beneficios para quedarse en la línea de la coalición. Es difícil de juzgar si son legisladores individuales que salen de la disciplina partidaria y actúan así para perseguir sus propios intereses, o si es una estrategia desde arriba, una actuación planeada para tener más peso en las negociaciones.

Es común que los partidos pequeños de una coalición tengan un peso sobreproporcional por el hecho que no existen reglas formales que obliguen a los partidos de una coalición a cumplir con los acuerdos negociados y que fijen alguna forma de consecuencia grave para el incumplimiento de acuerdos. Igualmente, es muy poco común tener un contrato partidario entre el partido y el legislador individual en el cual los legisladores se comprometan a seguir la línea partidaria. Muchas veces no existe por la preocupación de los líderes partidarios de infringir el derecho del legislador de decidir independientemente (Vargas 2008).

En Costa Rica, el actual gobierno depende de varios partidos pequeños para asegurarse una mayoría calificada de 38 votos, así que los legisladores de oposición minoritaria han empezado a presionar al Ejecutivo, amenazando con salir de la coalición y dejar a éste sin mayoría, lo cual les hace disponer de un peso político en las negociaciones sobre beneficios u otros incentivos específicos que no corresponde con el número de escaños que tienen.

En Nicaragua, el actual gobierno tampoco tiene mayoría en el parlamento y se ve enfrentado a una coalición de oposición, aunque todavía no lo suficientemente cohesionada, denominada el “Bloque contra la Dictadura”.

1.5 El Índice de Oposición Efectiva de Altman & Pérez-Liñán

El índice efectivo de oposición (IEO) nace de una interrogación sobre la forma más adecuada para cuantificar ¿cuál ha sido la participación de la oposición parlamentaria en los sistemas presidencialistas? Es muy distinto tener un partido presidencial con la mitad de la legislatura y cinco partidos en la oposición con un 10% cada uno, que tener un partido opositor con la otra mitad en el parlamento. En la primera situación el presidente tendrá más oportunidades de coaligarse con algunos de los partidos y conseguir las tan ansiadas mayorías legislativas (Altman 2001, p. 11).

Strøm (1990, p. 70) argumenta que cuanto mayor es la influencia potencial de la oposición, menores serán los beneficios relativos del gobernar, y por lo tanto mayor será la probabilidad de un gobierno de minoría. Altman (2001, p. 11) agrega que si bien, estas diferencias se encuentran capturadas en el índice Laakso-Taagepera, este índice no da cuenta de la influencia potencial de la oposición; para ello se requiere tomar en cuenta tanto el tamaño del partido presidencial, como el grado de fragmentación de la oposición.

Entonces medir la fragmentación como el número efectivo de partidos puede resultar inadecuado para representar la realidad y el tipo de relaciones entre poderes. Por ello, Altman & Pérez-Liñán han desarrollado un índice de oposición efectiva (IEO), que es un promedio ponderado de los partidos de gobierno, tendiente a medir el poder de la oposición (Altman 2000, p. 8).

Su cálculo permite incorporar en la medición una penalización de la capacidad de influencia de la oposición a partir de sus niveles de fragmentación parlamentaria (García & Martínez 2002, p.346), siendo su fórmula:

$$\text{IEO} = \frac{\left(\frac{\sum o_i^2}{\sum o_i} \right)}{\left(\frac{\sum g_i^2}{\sum g_i} \right)}$$

“Donde O_i es la porción de legisladores para el partido i ésimo en la oposición y g_i es la porción de legisladores del partido presidencial. Este índice tiende a cero cuando el partido de gobierno controla toda la legislatura y tiende a 1 cuando el “partido típico” de la oposición tiene el mismo tamaño que el partido de gobierno.”

Este índice puede adquirir valores superiores a 1 cuando la oposición es más poderosa que la fracción oficialista. No obstante, su aplicación e interpretación presume la coherencia de los partidos de oposición y no toma en cuenta las posibles variaciones a lo interno de ella, así como el potencial efecto debilitante sobre la capacidad de influencia de la oposición (García & Martínez 2002, p.347).

La oposición efectiva se manifiesta cuando los partidos políticos de oposición tienen influencia en el proceso de formulación de las políticas públicas. Si esta influencia es concretizada en la aprobación de las leyes, entonces puede entenderse que estos actores políticos se han conducido con éxito y es entendido aquí como el logro, sea del Poder Ejecutivo o de la oposición, de ver aprobados sus proyectos de ley en el parlamento (Jiménez 2006, p. 22).

Al aplicar el Índice Efectivo de Oposición a los casos de Costa Rica y Nicaragua, se puede constatar que desde los años ochenta los dos países han experimentado un incremento en los índices efectivos de la oposición. Nicaragua (por el efecto transfuguismo) incluso ha experimentado una oposición parlamentaria con mayor poder efectivo que la fracción de gobierno (2002-2007 y 2007-2011). En Costa Rica (2002-2006) el fenómeno del transfuguismo ha afectado la capacidad efectiva de la oposición, implicando un decrecimiento. Costa Rica y Nicaragua se encuentran experimentando un decrecimiento en la efectividad de la oposición.

Cuadro 19
Comportamiento histórico del sistema de partidos políticos
en Costa Rica y Nicaragua (1980 - 2007)

AÑO	Costa Rica					Nicaragua				
	NEPE 1'	NEPE 2'	NEPP	IEO	(Fp)a	NEPE 1'	NEPE 2'	NEPP	IEO	(Fp)a
1981										
1982	2.167	2.534	2.27	0.432	BASE					
1983										
1984						2.0787	2.088	2.278	0.152	BASE
1985										
1986	2.068	2.485	2.212	0.773	3.5					
1987										
1988										
1989										
1990	2.049	2.556	2.212	0.773	1.75	2.1392	2.174	1.958	0.745	47.03
1991										
1992										
1993										
1994	2.108	2.733	2.296	0.777	4.38					
1995										
1996						2.4639	2.87	2.524	0.692	58.245
1997										
1998	2.378	3.313	2.556	0.669	5.25					
1999										
2000										
2001						2.0154	2.152	2.084	0.876	53.32
2002	3.1814	4.519	3.68	0.723	16.66					
2003										
2004										
2005										
2006	2.981	4.628	3.319	0.443	4.375	3.3117	3.445	3.226	0.575	20.865

Fuente: elaboración propia

NEPE/1': Nivel Efectivo de Partidos calculado con los votos presidenciales
 NEPE/2': Nivel Efectivo de Partidos calculado con los votos legislativos
 NEPP: Nivel Efectivo de Partidos calculado con los escaños legislativos
 IEO: Índice Efectivo de Oposición
 (Fp)a: Oferta de la Fluidez Partidaria

Desde la anterior mirada de comportamiento histórico del sistema de partidos políticos se puede considerar que conforme ha avanzado la transición democrática en Nicaragua, se ha dado una consolidación de la ingeniería electoral, pero queda aún pendiente la necesidad de fortalecer el sistema de partidos políticos.

En la última década Nicaragua ha experimentado procesos electorales transparentes, competitivos y pluripartidistas, pero el desafío pendiente es el fortalecimiento y la estabilización de un sistema de partidos representativo, capaz de agregar los intereses de la sociedad. En las elecciones de 2002 y 2006 la oposición ha sido más numerosa que el oficialismo.

Los altos niveles de fluidez partidaria en Nicaragua tienen que matizarse por el hecho de que los partidos nuevos no necesariamente corresponden a la emergencia de nuevos movimientos políticos. El PLC en 1996, 2002 y 2006 es nada más que la reorganización de la derecha que había gobernado el país desde 1990. La ALN-PC en 2006 corresponde a un movimiento que se separó del PLC sin presentar características ideológicas muy diferentes. Dicho de otra forma, los altos niveles de fluidez partidaria no indican un cambio en la polarización del sistema de partidos en Nicaragua.

Costa Rica ha presentado fluctuaciones relativamente importantes entre las tres últimas elecciones de 1998, 2002 y 2006, que se caracterizan por transformaciones substanciales en el sistema de partidos multipolar bipartidista. Principalmente las elecciones de 2002 se caracterizan por la llegada de una nueva fuerza política, el PAC –un incremento considerable de la fluidez partidaria–, que en 2006 se consolidó convirtiéndose en el segundo partido del país, relevando al PUSC, el rival histórico del PLN. Paralelamente, destaca la disminución preocupante del índice efectivo de oposición, reflejo de una oposición fragmentada y dispersada.

En la actualidad estamos ante sistemas presidencialistas con una fuerte tendencia a situaciones de gobierno sin mayorías legislativas, pero a su vez la oposición tiende a encontrarse en escenarios de profunda polarización ideológica (Nicaragua), o bien fragmentada y dispersa (Costa Rica), o incluso en escenarios de conflicto constante o marginación, siendo en el mejor de los casos que partidos pequeños asumen posiciones bisagras (Costa Rica y Nicaragua).

II. LOS EFECTOS DEL TRANSFUGUISMO EN LA ARITMÉTICA LEGISLATIVA

Es innegable, por lo menos para lo que respecta las administraciones de Pacheco (Costa Rica) y Bolaños (Nicaragua), el transfuguismo ha sido un rasgo característico de la vida política de estos países. El transfuguismo parlamentario puede ser el reflejo de una débil disciplina y cohesión partidaria; no solamente altera el análisis y la medición de la fragmentación parlamentaria, sino que distorsiona la realidad y las posibilidades del control legislativo y político-parlamentario.

En valores relativos el transfuguismo afectó el 24,56% de la composición legislativa durante el período constitucional de Abel Pacheco (Costa Rica), el 14,13% de los diputados durante el período de Enrique Bolaños (Nicaragua), el 3,51% de los diputados durante el período constitucional de Oscar Arias (Costa Rica) y el 4,35% en la administración de Daniel Ortega (Nicaragua). Para los períodos de Arias y de Ortega sólo se analizó sus primeras legislaturas.

2.1 Análisis cuantitativo del transfuguismo

Cuadro 20

Evolución de la conformación de las bancadas parlamentarias
en las fechas de elección del Directorio legislativo en el período constitucional
de Abel Pacheco, Costa Rica

(mayo de 2002, mayo de 2003, mayo de 2004 y mayo de 2005)

Bancada parlamentaria	Escaños (mayo de 2002)	Transfuguismo	Escaños (mayo de 2003)	Transfuguismo	Escaños (mayo de 2004)	Transfuguismo	Escaños (mayo de 2005)	Oficialismo/Oposición
PUSC	19	=	19	=	19	- 2	17	Oficialismo
PLN	17	=	17	=	17	- 2	15	Oposición
PAC	14	- 6	8	=	8	=	8	Oposición
ML	6	- 1	5	=	5	=	5	Oposición
PRC	1	=	1	=	1	=	1	Oposición
Bloque Patriótico Parlamentario		+ 6	6	=	6	- 3	3	Oposición
Partido Auténtico Herediano		+ 1	1	=	1	=	1	Oposición
Patria Primero						+ 1	1	Oposición
Partido Alianza Democrática Nacionalista						+ 1	1	Oposición
Independientes						+ 5	5	Oposición
Totál	57		57		57		57	
NEPP	3,6795		4,18147		4,18147		5,2319	
IEO	0,7230		0,57618		0,57618		0,4882	
F	0,7282		0,76085		0,76085		0,8089	
ENP _{GM}	2,2117	S	2,36291		2,36291		2,9797	
ENP _{PM}	3,1331		3,34374		3,34374		3,6048	

Fuente: elaboración propia en base a http://196.40.23.180/diputados/lista_2002.htm.

El período de Abel Pacheco se caracterizó principalmente por una escisión dentro del partido de oposición el PAC; seguido por una escisión del ML, así como el debilitamiento progresivo, y causado por los múltiples casos de incisión y posteriormente algunos pocos de transfuguismo en la bancada oficialista PUSC, así como de la segunda bancada del país, el PLN. Esta situación creó múltiples bancadas unipersonales que no facilitaron las negociaciones parlamentarias.

Cuadro 21

Evolución de la conformación de las bancadas parlamentarias entre 2002 y 2006 en el período constitucional de Enrique Bolaños, Nicaragua

Bancada parlamentaria	Enero de 2002		Transfuguismo	Enero de 2006	
	Número de escaños	Oficialismo/Oposición		Número de escaños	Oficialismo/Oposición
PLC (incluye 4 CCN y 1 PRN)	53	Oficialismo	-13	40	Oposición
FSLN	38	Oposición	=	38	Oposición
Partido Conservador	1	Oposición	-1	0	Oposición
Bancada Azul y Blanco (pro-Bolaños)			+7	7	Oficialismo
ALN-PC			+5	5	
Independientes			+1	1	Oposición
Total	90+2			90+1¹⁴¹	
NEPP	1,9897			2,6550	
IEO	0,6991			5,2211	
F	0,4974			0,6234	
ENP _{GM}	2,0415			2,1337	
ENP _{PM}	2,6273			3,1580	

Fuente: elaboración propia.

El período de Bolaños conoció un nivel elevado de transfuguismo, ocasionado en gran medida por la predominancia del pacto Ortega-Alemán, lo cual indujo una lógica de oposición radical al presidente Enrique Bolaños y el uso de mecanismos formales e informales para hacerle la gestión de su mandato imposible e incluso un intento por destituirle, que se explican por la voluntad presidencial de romper con supuestos privilegios acordaron entre esos dos partidos. Desde 2003, las dos fuerzas del Pacto se encontraron en una situación de oposición al gobierno, la cual sólo podía contar con una bancada minoritaria – la Bancada Azul y Blanco – que además era altamente inestable por su composición fluctuante.

Lo más remarcable es que durante las legislaturas de Bolaños y en menor medida de Pacheco, las bancadas oficialistas se tornan casi integralmente en contra del oficialismo y vuelven a formar parte de la oposición, en Costa Rica el PUSC y en Nicaragua el PLC. Mientras que en el primero se dio por una crisis de relacionamiento y de comunicación, en el segundo caso el conflicto de relacionamiento llevó a una escisión abierta y manifiesta.

141. La Asamblea Nacional (2002-2006) terminó con 91 diputados por la destitución de Arnoldo Alemán.

EFFECTIVIDAD PARLAMENTARIA

Incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua

Al final de su período constitucional, aún cuando la bancada del PUSC seguía en una dinámica casi compacta, la praxis parlamentaria reflejaba que Pacheco se había quedado con el apoyo incondicional de un solo diputado (1,33%). Bolaños se quedó con el apoyo más o menos consolidado de 9 diputados (9,78%), aunque tuvo niveles de volatilidad según la agenda legislativa y el entorno político nacional.

Cuadro 22

Evolución de la conformación de las bancadas parlamentarias en las fechas de elección del Directorio legislativo en el período de Oscar Arias, Costa Rica (mayo de 2006 a agosto de 2008)

Bancada parlamentaria	Esaños (mayo de 2006)	Transfuguismo	Esaños (mayo de 2007)	Transfuguismo	Esaños (mayo de 2008)	Oficialismo/Oposición
PLN	25	=	25	=	25	Gobierno
PAC	17	=	17	-1	16	Oposición
ML	6	-1	5		5	Oposición
PUSC	5	=	5		5	Oposición
PASE	1	=	1		1	Oposición
PFA	1	=	1		1	Oposición
PRN	1	=	1		1	Oposición
PUN	1	=	1		1	Oposición
Independientes		+1	1	+1	2	Oposición
Total	57		57		57	
NEPP	3,3187		3,3529		3,4674	
IEO	0,4425		0,4300		0,3900	
F	0,6987		0,7018		0,7116	
ENP _{GM}	2,4410		2,5206		2,6013	
ENP _{PM}	3,4092		3,4601		3,5007	

Fuente: elaboración propia en base a www.asamblea.go.cr.

En la primera legislatura de la administración Oscar Arias, el transfuguismo ha sido sólo residual y no correspondió a un cambio fundamental en la conducta de la oposición y del control legislativo y político-parlamentario. Se trató de la diputada Evita Arguedas de un partido que venía desarrollando una función bisagra (ML), quien decide independizarse tras una lucha interna por el liderazgo de su bancada. Posteriormente la legisladora Andrea Morales decide separarse de su bancada –PAC- por divergencias en la forma de gestión política de su agrupación.

La bancada oficialista, el PLN ha logrado mantenerse de forma cohesionada y conforma una coalición coyuntural con el ML y el PUSC alrededor de una agenda común de aprobación de la denominada agenda complementaria al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos –una serie de iniciativas de ley-. Sin embargo, habría que esperar a las discusiones legislativas posteriores a dicha agenda complementaria, a efectos de ver si surgen otras incisiones o escisiones parlamentarias

Cuadro 23

Evolución de la conformación de las bancadas parlamentarias entre enero de 2007 y enero de 2008 en el período de Daniel Ortega, Nicaragua

Bancada parlamentaria	Escaños (enero de 2007)	Transfuguismo	Escaños (enero de 2008)	Oficialismo/ Oposición
FSLN	38	=	38	Gobierno
PLC	25	-1	24	Oposición
ALN-PC	23	-1 +1	23	Oposición
MRS	5	-2	3	Oposición
APRE	1	=	1	Oposición
Independientes		+3	3	Oposición
Total	90+2		90+2	
NEPP	3,2256		3,3037	
IEO	0,5750		0,5448	
F	0,6900		0,6973	
ENP _{GM}	2,1288		2,2655	
ENP _{PM}	3,1172		3,3879	

Fuente: elaboración propia en base a www.asamblea.gob.ni

Durante el período constitucional de Daniel Ortega el transfuguismo tampoco ha sido un factor importante, por lo menos no implicó las mismas proporciones y reconfiguraciones de poder, que durante la administración anterior. Se ha tratado principalmente de transfuguismos desde el MRS -pequeño partido bisagra de oposición- hacia el FSLN, que quiso extender su control del parlamento en cambio de ciertos privilegios¹⁴².

El debilitamiento del pacto político entre el PLC y el FSLN, introduce una dinámica parlamentaria más orientada hacia la negociación y la posibilidad de coaliciones interpartidarias. El debilitamiento de este pacto –el cual era más un acuerdo entre Alemán y Ortega– se debe principalmente a la pérdida de liderazgo de Alemán sobre el PLC y posiblemente a una falta de tacto estratégico en las negociaciones parlamentarias por parte de un sector del FSLN.

En la actualidad, el PLC no tiene casi ninguna diferencia ideológica con la ALN, pues los dos son partidos procedentes de la derecha liberal, y su separación no se dio por

142. Para ampliar el control político de la Asamblea Nacional, el FSLN intentó incorporar a los diputados del MRS en su bancada usando estrategias informales, lo que logró parcialmente, dado que de los 5 diputados pertenecientes a la bancada del MRS, 2 se declararon independientes y ahora responden al FSLN. Existe un “premio al transfuguismo” porque de los 2 diputados que se salieron del MRS uno integró la Junta Directiva como Tercer Vicepresidente y el otro fue nombrado presidente de una Comisión Legislativa.

diferencias ideológicas, sino más bien por diferencias de liderazgo político (conflictos intrapartidarios). Se constata actualmente la emergencia de una alianza de hecho entre las tres bancadas de oposición – PLC, ALN y MRS –, denominada “El Bloque contra la Dictadura”, y cuya función es frenar las tendencias consideradas por estos partidos como “autoritarias” del Presidente Daniel Ortega.

Si se parte del supuesto que el transfuguismo afecta la capacidad de la oposición para ejercer sus atribuciones de control legislativo y parlamentario, y siguiendo los comportamientos históricos en Costa Rica y Nicaragua, se demuestra que ello puede tener repercusiones positivas o negativas tanto para la oposición como para la bancada de gobierno.

Cuadro 24

Tasa de transfuguismo en Costa Rica y Nicaragua

País	Período	Porcentaje de diputados tránsfugas
Costa Rica	Pacheco	24,56%
	Arias	3,51%
Nicaragua	Bolaños	14,13%
	Ortega	4,35%

Fuente: elaboración propia

Al considerar el impacto de las escisiones parlamentarias – y sus realineamientos político-partidarios – que han sido diversas en los casos de Costa Rica y de Nicaragua, se obtiene como resultado final una reconfiguración de las fuerzas en el parlamento. La pregunta planteada entonces es ¿cómo el transfuguismo viene a influir en el número efectivo de fuerzas parlamentarias?, partiendo de que efectivamente existe alguna influencia; la segunda pregunta sería ¿a quién beneficia la influencia del transfuguismo?, considerando si ello viene a reforzar los márgenes de maniobra oficialismo, o por el contrario, genera un mayor espacio de interacción para la oposición parlamentaria.

En Costa Rica, el transfuguismo ha sido una tendencia general que afectó tanto al igual el oficialismo como a la oposición, por lo menos durante el período de Pacheco. El transfuguismo significó entonces un incremento considerable de los niveles de fraccionamiento y fragmentación y una disminución progresiva de los IEO. Durante el período de Arias el transfuguismo, por el momento no constituye una tendencia dominante.

Cuadro 25
Impacto del transfuguismo: índices Costa Rica

	Período Abel Pacheco				Período Oscar Arias	
	Mayo de 2002	Mayo de 2003	Mayo de 2004	Mayo de 2005	Mayo de 2006	Mayo de 2007
NEPP	3,6795	4,18147	4,18147	5,06864	3,31869	3,35294
IEO	0,7229917	0,5761773	0,5761773	0,5176471	0,4425	0,43
F	0,7282241	0,7608495	0,7608495	0,8027085	0,7388137	0,7017544
ENP_{GM}	2,591	2,364	2,364	2,77	2,441	2,521
ENP_{PM}	3,134	3,345	4,345	3,501	3,409	3,46

Fuente: elaboración propia

En Nicaragua se han dado los dos casos: durante el período de Bolaños el transfuguismo era un factor de debilitamiento de la fracción oficialista mientras que durante el período de Ortega, los pocos casos de transfuguismo vinieron a reforzar, aunque tímidamente, al partido oficialista FSLN. Si se contabiliza a los dos diputados que se salieron del MRS y que se declararon como independientes – pero que de facto responden al FSLN –, el IEO en realidad disminuyó: pasó de 0,57 en 2007 a 0,54 en

Cuadro 26
Impacto del transfuguismo: índices Nicaragua

	Período Enrique Bolaños		Período Daniel Ortega	
	Enero de 2002	Enero de 2006	Enero de 2007	Enero de 2008
NEPP	1,98966	2,69383	3,22561	3,29595
IEO	0,6990808	4,0977242	0,5750487	0,5477583
F	0,4974008	0,6287807	0,6899811	0,6965974
ENP_{GM}	2,043	2,326	2,129	2,176
ENP_{PM}	2,628	3,1586	3,158	3,239

Fuente: elaboración propia

2.2 El índice de transfuguismo

En este marco de análisis se debe destacar que los transfuguismos se generan por múltiples razones que van desde (a) oportunismos personales, (b) una mayor vinculación a una posición ideológica – más allá de la asumida por la bancada –, (c) necesidad de responder a un fuerte vínculo con el electorado, aún a expensas de una escisión partidaria, o incluso (d) por la defensa de una posición o interés de carácter nacional; entre muchas otras razones posibles.

Si bien la tendencia es que el transfuguismo se refleje en una proliferación de bancadas unipersonales –cuando el reglamento así lo permita-, o de un colectivo de diputados independientes quienes se pueden agrupar para conformar una bancada legislativa, en la praxis, dichas agrupaciones responden más a un acceso de recursos administrativos-logísticos institucionales y no tanto a un comportamiento-acción colectiva –salvo cuando posean suficientes incentivos coyunturales para ello–.

Para contestar la pregunta ¿en qué sentido se orienta la influencia del transfuguismo? –si afecta a la oposición o a la fracción de gobierno– se puede calcular a partir de un Índice de Transfuguismo (IT)¹⁴³, basado en las variaciones registradas del cálculo de los índices efectivos de oposición (IEO) antes y después de su aparición.

$$IT = [(IEO,t-1 - IEO,t) / IEO,t]$$

IEO = el Índice Efectivo de Oposición en los momentos t y t-1

Cuando el IT es positivo significa que el transfuguismo tiende a reforzar la principal fracción de oposición, y por el contrario cuando su resultado es negativo significa que el transfuguismo viene a reforzar al oficialismo. Si el resultado es un cero casi perfecto –poco probable– entonces el IT se encuentra ante un escenario cuya evolución es bastante similar al IEO. Entre más cercano o menos alejado sea el IT del cero, el efecto es una leve dispersión y fragmentación parlamentaria, que no necesariamente viene a reforzar ni a la oposición ni a la bancada oficialista.

Este índice puede entonces interpretarse como una especie de medición de la volatilidad inter-configuraciones parlamentarias, pudiéndose dar tres situaciones genéricas: **a)** el transfuguismo tiende a reforzar el oficialismo; **b)** el transfuguismo tiende a reforzar la oposición – la oposición entendida como el principal partido de oposición –; **c)** el transfuguismo contribuye a una mayor dispersión y fragmentación parlamentaria (con la conformación de bancadas unipersonales por ejemplo), pero sin reforzar ni el oficialismo, ni la oposición.

143. El índice de transfuguismo no tiene que confundirse con la tasa de transfuguismo (porcentaje de diputados trásfugas).

Cuadro 27
Índice de Transfugismo aplicado a Costa Rica

	Período de Abel Pacheco		Período de Oscar Arias	
	Mayo de 2002	Mayo de 2005	Mayo de 2006	Mayo de 2007
IEO	0,7229917	0,5176471	0,4425	0,43
IT	-	-0,3966885	-	-0,02907

Fuente: elaboración propia

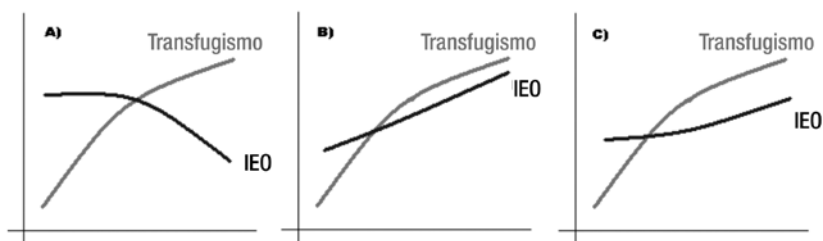
Cuadro 28
Índice de transfugismo aplicado a Nicaragua

	Período Enrique Bolaños		Período Daniel Ortega	
	Enero de 2002	Enero de 2006	Enero de 2007	Enero de 2008
IEO	0,6990808	4,0977242	0,57504873	0,5365385
IT	-	0,829398	-	-0,0717754

Fuente: elaboración propia

En términos gráficos, el caso **a)** correspondería a una evolución de la tasa de transfugismo y el IEO en direcciones divergentes, en el caso **b)** la tasa de transfugismo y el IEO evolucionarían en la misma dirección, y en el caso **c)** la tasa de transfugismo y el IEO también evolucionarían en la misma dirección, pero con un incremento del IEO menos importante.

Gráfico 8
Relación entre el transfugismo y el Índice Efectivo de Oposición



Fuente: elaboración propia

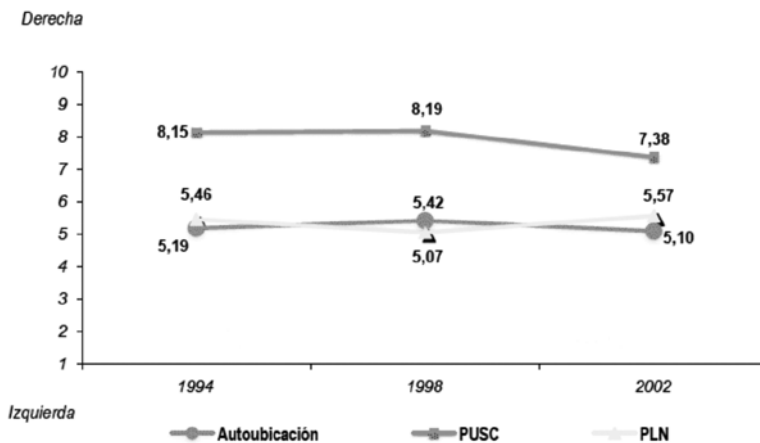
III. POLARIZACIÓN Y DISTANCIA IDEOLÓGICA

Un determinante considerado como central de la factibilidad de las negociaciones inter-bancadas y la conformación de coaliciones parlamentarias – coyunturales y estructurales – es la distancia ideológica entre los partidos políticos, así como el grado de polarización entre los mismos.

Las preferencias ideológicas también son un factor explicativo de algunos casos de transfuguismo, aunque muchas veces se constata que los transfuguisms se originan más por motivos personales y oportunistas.

La distancia ideológica se puede medir a través de encuestas de percepción de los diputados y su auto-ubicación ideológica que se calcula en función de una escala de 0 a 10, siendo 0 la extrema izquierda y 10 la extrema derecha.

Gráfico 9
Ubicación ideológica de los diputados en Costa Rica

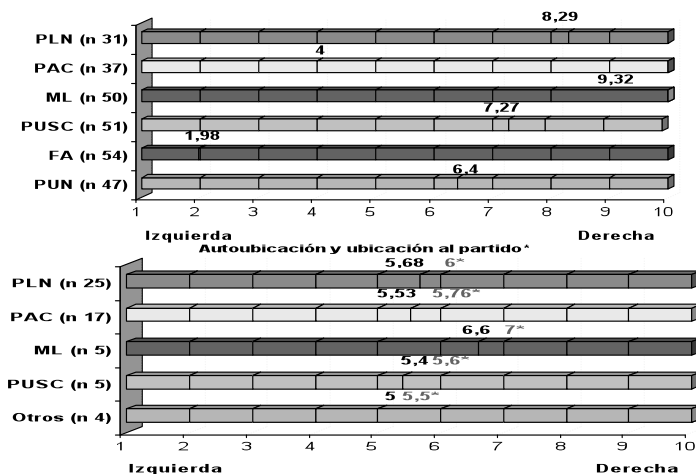


Fuente: Instituto Interuniversitario de Iberoamérica

Las diferencias ideológicas entre los dos principales partidos tradicionales de Costa Rica, el PUSC y el PLN durante la última década nunca han sido muy grandes. Es más, se nota una disminución de las diferencias ideológicas entre el PUSC y el PLN, con los datos del 2002.

Sin embargo, estos datos son insuficientes, porque desde las elecciones generales de 2006 el PUSC ya no es el segundo partido de Costa Rica, por lo menos para lo que respecta a su representación parlamentaria, sino el PAC, que tiene una distancia ideológica mucho más alta relativa al PLN que el PUSC. En el tema de la aprobación del Tratado de Libre Comercio con Estados, que bien se puede decir ha sido el tema más importante del año legislativo 2007, el PUSC y el PLN comparten la misma visión, pero se enfrentan a una oposición radical del PAC.

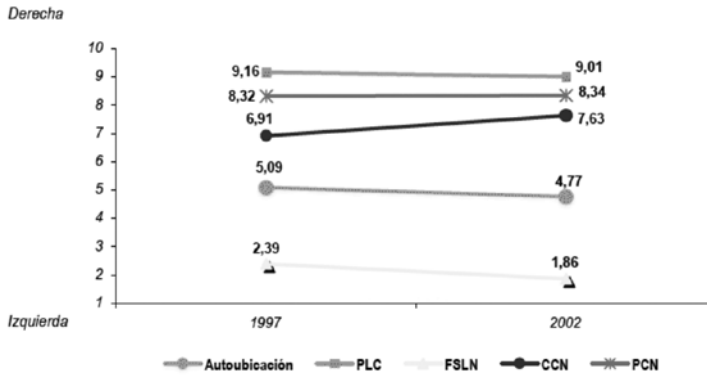
Gráfico 10
Ubicación ideológica de los diputados en Costa Rica, 2006



Fuente: Alcántara & Corral 2007

En Nicaragua, los datos obtenidos sobre ubicación ideológica de los diputados es hasta el año 2002, por lo cual no se contempla la escisión del PLC y la creación primero de la Bancada Azul y Blanco y luego la creación del partido ALN-PC, que participó en las elecciones generales de 2007. Tampoco aparece el nuevo partido MRS.

Gráfico 11
Ubicación ideológica de los diputados en Nicaragua



Fuente: Instituto Interuniversitario de Iberoamérica

Estos resultados permiten confirmar el alto nivel de polarización ideológica que atraviesa el sistema de partidos nicaragüense, por la oposición diametral entre “la izquierda” (el FSLN) y “la derecha” (el PLC y la ALN-PC). Se puede decir que entre el PLC y la ALN-PC no existe, virtualmente, ninguna diferencia ideológica puesto que los dos partidos pertenecen a la misma familia política y se dividieron por diferencias personales.

Cuadro 29
Distancias y superposiciones ideológicas

Pregunta: como recordará, cuando se habla de política se utilizan normalmente las expresiones izquierda y derecha. En esta tarjeta hay una serie de casillas que van de izquierda a derecha. ¿En qué casilla se colocaría Ud. teniendo en cuenta sus ideas políticas?

Pais	Superposición	Distancia ideológica
Costa Rica	PLN/PAC	0,83
	PLN/PUSC	0,48
	PLN/ML	0,57
Nicaragua	PLC/FSLN	0,14

Fuente: Elaboración propia a partir de PELA (1994-2005) e Instituto Interuniversitario de Iberoamérica

El anterior cuadro recapitula el nivel de polarización ideológica en los sistemas de partidos de Costa Rica y Nicaragua, calculando además la distancia ideológica entre los dos principales partidos políticos. El concepto de “distancia ideológica” se refiere a la medida en la cual los partidos políticos difieren en su autoubicación o en la ubicación que le asignan a sus partidos.

La distancia ideológica se calcula como la diferencia entre las ubicaciones medias de los grupos parlamentarios de los partidos en cuestión, dividida por 9 que es el rango de la escala de autoubicación de 1 a 10 utilizada por la Universidad de Salamanca para producir esta información (Artiga-González 2007).

La distancia ideológica entre los principales partidos costarricenses es mínima en comparación con los dos partidos mayoritarios en Nicaragua. En la terminología de Sartori (1980) se puede afirmar que el sistema de partidos de Costa Rica es segmentado –hay un número de partidos relativamente elevado (es un sistema de partidos multipartidista bipolar) pero la distancia ideológica entre los partidos no es “insuperable”–, mientras el sistema de partidos de Nicaragua tiene un grado mucho más elevado de polarización – se trata de un sistema centrípeta y bipolar en términos ideológicas, lo cual refleja la alta distancia ideológica entre el PLC y el FSLN, los dos principales polos de la política nicaragüense –.

Cuadro 30
Polarización ideológica del sistema de partidos*

País	Según autoubicación	Según ubicación al partido	Según los otros partidos
Costa Rica	0,44	0,49	4,02
Nicaragua	6,60	7,29	12,65

*La polarización ideológica ha sido ponderada por el peso de los partidos políticos en la cámara legislativa, a partir de la fórmula: $PP = \sum p_i (X_i - X_p)^2$, donde X_i es la ubicación media del partido y X_p es el promedio

Fuente: elaboración propia a partir de PELA (1994-2005), Instituto Interuniversitario de Iberoamérica.

En una escala izquierda-derecha, cuanto mayor será la distancia y menor la superposición, más fuerte será la polarización. A la inversa, cuanto menor sea la distancia y mayor la superposición entre dos grupos, más moderado resultará el sistema. Costa Rica puede clasificarse como moderado ideológicamente, mientras que Nicaragua presenta una forma de pluralismo polarizado con dos partidos dominantes (Vargas & Corral 2007).

IV. COHESIÓN Y DISCIPLINA PARTIDARIA

Los sistemas presidencialistas costarricense y nicaragüense se ven afectados por el grado de disciplina de los partidos políticos, ya que proporcionan mayor predictibilidad. Los partidos disciplinados también pueden obstruir las relaciones entre el presidente y el parlamento, cuando el primero no tiene la mayoría legislativa. Por tanto,

la habilidad del presidente para implementar las reformas políticas es producto de la interacción entre los poderes formales que éste posee y la posición con respecto a los partidos representados en el parlamento.

Si se toma por válido el supuesto que el nivel de fraccionamiento legislativo implica una mayor pluralidad de actores en la toma de decisiones, lo cual, dependiendo del nivel de contingente legislativo con que cuenta el partido de gobierno, los distanciamientos político-ideológicos entre las bancadas y los sistemas de incentivos para las coaliciones, pueden minar las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Entonces surge otro elemento fundamental para el análisis de la efectividad de la oposición parlamentaria: el nivel de disciplina de las bancadas, tanto en sus interacciones como a lo interno de las mismas¹⁴⁴.

El nivel de disciplina partidaria afecta el grado en que el Ejecutivo puede confiar en los líderes de las bancadas legislativas para la aprobación u obstaculización de una determinada iniciativa –según sea el interés–. Cuando la disciplina es débil hace más difícil mantener relaciones estables con el Legislativo –así como entre bancadas–, pues a pesar de los acuerdos entre los jefes de fracción, existe la posibilidad de que a lo interno de las respectivas bancadas se resistan a cumplirlos. Esta situación puede provocar un Poder Ejecutivo incapaz de impulsar una agenda mínima, o bien desarrollar un proceso de negociación para cada iniciativa. Si las fracciones se encuentran divididas a lo interno, mayores serán los interlocutores participantes –o quienes pretendan impulsar sus respectivas agendas– en la negociación parlamentaria.

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

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

La disciplina parlamentaria que el Ejecutivo obtiene de su bancada se deriva de la expectativa de los legisladores por consolidar su carrera política y, por ende, de la delegación del poder en el mandatario. Pretende, además, obtener el beneplácito de los recursos de poder que se derivan del Ejecutivo en asuntos de intereses particulares de los parlamentarios, lo cual ocurre notoriamente en el caso nicaragüense, más no en el costarricense, donde la reelección continua de los legisladores se encuentra prohibida.

En el caso de Costa Rica, los incentivos por consolidar la carrera política se encuentran condicionados a las posibilidades reales de que el partido político del legislador pueda ganar la contienda electoral, buscando la continuidad política desde puestos estratégicos en el Poder Ejecutivo.

A diferencia de la disciplina partidaria, entendida como la capacidad de obediencia del legislador para votar un asunto en una línea determinada¹⁴⁵, la cohesión parlamentaria responde a la afinidad a un tema particular o hacia un ámbito geográfico específico, lo cual puede ser un factor estratégico para aglutinar una coalición coyuntural o estructural, inclusive a nivel intrapartidario para cimentar las relaciones de disciplina partidaria.

La disciplina y la cohesión partidaria se observa principalmente a través de la consistencia del voto – todos los diputados de la fracción votan sistemáticamente en el mismo sentido – y la intensidad del transfuguismo. Sin embargo, tanto en Costa Rica como en Nicaragua, la organicidad parlamentaria no permite analizar el registro de votaciones por legislador, pues solamente se consignan en actas los votos emitidos de forma general¹⁴⁶. Una forma alterna para materializar estas variables lo constituyen las encuestas de opinión, para lo cual se toman como referencia los estudios elaborados por el Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, específicamente los datos accesibles para los casos en estudio.

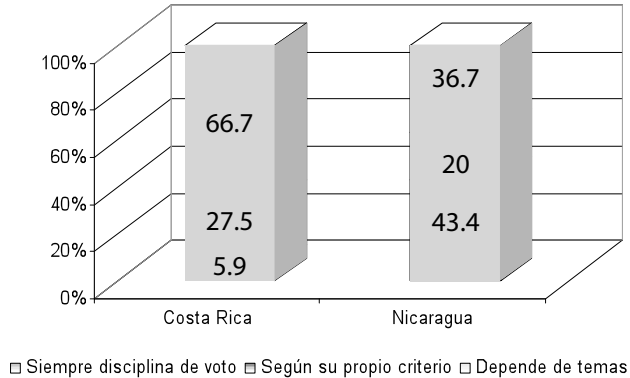
145. El concepto amplio de disciplina partidaria puede ser segmentado entre disciplina de partido haciendo una obediencia a las autoridades partidarias formales (directorio partidario) o informales (Poder Ejecutivo, en aquellos sistemas donde el presidente tiene prohibido asumir la dirección partidaria); disciplina parlamentaria (autoridades de la banca legislativa); e incluso disciplina de facción (liderazgos intrapartidarios).

146. Aunque estudios como los de Vargas (2008) permitieron desde un análisis de casos específicos dilucidar el comportamiento de la disciplina y la cohesión de las votaciones a partir de un análisis detallado de actas, entrevistas y reportajes en periódicos, esto tiende a ser sumamente complejo y desborda el objeto del presente estudio.

Gráfico 12

Disciplina de voto

Pregunta: ¿Con cuál de las siguientes opiniones se muestra Ud. más de acuerdo: se debería exigir siempre la disciplina de voto en el Grupo Parlamentario; se debería permitir que cada Diputado votara siguiendo su propio criterio; unos temas deberían estar sujetos a la disciplina de voto y otros no?



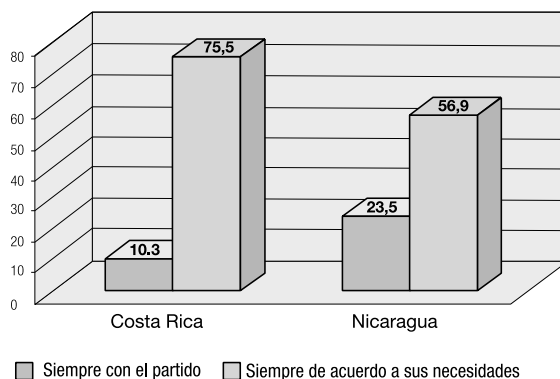
Fuente: Instituto Interuniversitario de Iberoamérica

De forma general, el nivel de disciplina partidaria en Nicaragua es más elevado que en Costa Rica, sistema que faculta la conformación de bancadas unipersonales, mientras que en Nicaragua se exige un mínimo de cuatro diputados para la integración de una bancada, lo cual constituye un incentivo para la coalición de los diputados independientes, a efectos de ser reconocidos como tales.

En Costa Rica los diputados de una misma bancada a menudo no votan en bloque, y abiertamente tienden a manifestar su desacuerdo, sea con su voto en contra o de forma menos visible, ausentándose del Plenario en el momento de la votación.

Gráfico 13**Conflicto departamento-partido político**

Pregunta: ¿Cuándo hay un conflicto entre las necesidades de su departamento y las posiciones de su partido político Ud. suele votar?



Fuente: Instituto Interuniversitario de Iberoamérica

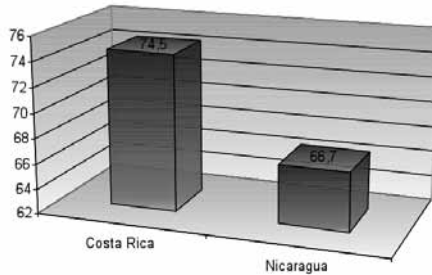
En Costa Rica los diputados también responden en gran medida a intereses territoriales y/o sectoriales: en el sistema electoral costarricense los diputados financian sus propias campañas electorales por lo cual pueden quedar electos sin tener el apoyo financiero de la campaña, pero para ser designados como candidatos a diputado requieren el apoyo casi absoluto del candidato presidencial y de una gran parte de la dirigencia partidaria.

Esta lógica territorial también está presente en Nicaragua, pero tiene menos importancia en comparación con la predominancia de las estructuras partidarias: son los partidos políticos los que seleccionan y financian principalmente a los candidatos a diputados en sus campañas electorales.

Gráfico 14

Lealtad partidista

Pregunta: ¿En qué medida: mucho, bastante, poco o nada, está Ud. de acuerdo con la siguiente afirmación:
 “un partido político debería expulsar a un parlamentario que vota en contra de las determinaciones políticas de su partido”?
 (% poco + nada)



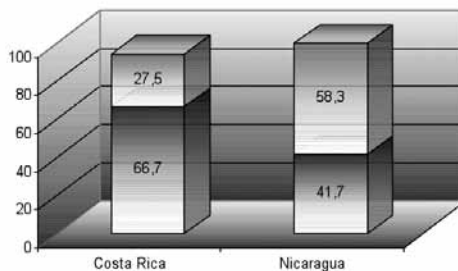
Fuente: Instituto Interuniversitario de Iberoamérica

En ninguno de los dos países, la lealtad partidaria se considera un valor político supremo. Sin embargo, indica una diferencia relativamente importante entre Nicaragua y Costa Rica, puesto que hay más diputados nicaragüenses que costarricenses que consideran que la expulsión de un diputado que no vota de acuerdo a las directrices de su partido político se justifica.

Gráfico 15

Conservar o renunciar a su escaño

Pregunta: En ocasiones sucede que un diputado que ha sido elegido en las listas de un determinado partido decide posteriormente abandonar su vinculación con este partido. En esas ocasiones, ¿qué cree Ud. que debería hacer el diputado?



Fuente: Instituto Interuniversitario de Iberoamérica

El anterior gráfico confirma la relativa aceptación del transfuguismo en Costa Rica, donde los dos tercios de los diputados consideran que un diputado que sale de su partido debería conservar su escaño legislativo. De hecho, en ninguno de los dos países los diputados que abandonan su vinculación con su partido es una obligación, lo que no constituye un incentivo para la cohesión parlamentaria.

En Costa Rica la tendencia ha venido siendo la selección de candidatos a diputados absolutamente afines al candidato presidencial, en casos extremos como el PAC, donde sus candidatos a diputados han firmado antes del proceso electoral una carta por medio a la cual se comprometen que en caso de discrepancia entre sus posiciones personales y las del partido, optan por renunciar a su escaño.

Un determinante de la cohesión parlamentaria en Nicaragua es la permanencia en el poder; es decir, la existencia de incentivos electorales que conducen a la estabilidad de los partidos. Eso se debe a la misma lógica del pacto – y la reforma del sistema electoral que provocó – porque a los diputados electoralmente no les conviene salirse de su bancada porque ello reduciría considerablemente sus probabilidades de quedar electos en un próximo período electoral.

En Nicaragua, durante el período constitucional de Daniel Ortega, la fracción más disciplinada es el FSLN, los estudios de campo no lograron evidenciar algún caso en el cual sus diputados no votaron en bloque¹⁴⁷. Cabe destacar que la bancada del FSLN es la única bancada que se ha mantenido intacta a lo largo de las legislaturas anteriores, o sea que no ha sufrido escisiones internas.

En Costa Rica, durante el período constitucional de Oscar Arias, su bancada parlamentaria se ha mostrado bastante monolítica y cohesionada en torno a los temas relacionados con el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos. Sin embargo, el cuestionamiento fundamental es si fuera de esa agenda parlamentaria, tanto el PLN como el PAC podrán mantener los niveles de disciplina y cohesión interna que han logrado hasta ahora, particularmente cuando en esta última agrupación su estrategia de rompimiento y obstrucción parlamentaria ha provocado algunos conflictos internos entre la dirigencia partidaria y la legisladora Andrea Morales¹⁴⁸.

147. La mayoría de los especialistas entrevistados indican que ello se debe a la importancia de los debates internos dentro de la bancada; mientras que otros personas mencionan la existencia de un sistema de incentivos y castigos informales.

148. La diputada Andrea Morales no siguió la línea de su partido PAC, no respetando su estrategia de rompimiento del quórum en la agenda de aprobación del Tratado de Libero Comercio. La Nación, "Diputada del PAC facilitará avance a agenda del TLC. Andrea Morales se salta línea de bancada", 5 de febrero de 2008, http://www.nacion.com/In_ee/2008/febrero/05/pais1412063.html.

CAPÍTULO VI

Los derechos de las minorías parlamentarias

Los derechos de las minorías parlamentarias transitan principalmente en dos dimensiones complementarias, aunque no siempre coexisten a la vez, la primera de ellas es **(1)** la participación efectiva de las minorías parlamentarias, y se resume como la capacidad real de las minorías para participar en las funciones del parlamento, particularmente el respaldo que el diseño y la organicidad legislativa dan para asumir sus potestades de control legislativo y control político-parlamentario.

La segunda dimensión, **(2)** la participación inclusiva-efectiva de las minorías, trasciende a la primera, pues la ingeniería parlamentaria les asegura la inclusión de la proporcionalidad de la aritmética legislativa tanto en la organización parlamentaria –comisiones– como en diferentes espacios de articulación política.

La combinación de estos aspectos permite hacer un balance general sobre **(3)** los derechos de las minorías parlamentarias en los sistemas de Costa Rica y Nicaragua.

I. LA PARTICIPACIÓN EFECTIVA DE LAS MINORÍAS PARLAMENTARIAS

El tamaño de los espacios, y los márgenes de libertad donde se da la participación efectiva de las minorías parlamentarias, condiciona en gran medida sus posibilidades de control legislativo y control político-parlamentario¹⁴⁹.

La participación efectiva de las minorías parlamentarias depende fundamentalmente de **(i)** las mayorías y de los quórum exigidos para la toma de decisiones, porque estas condicionan la accesibilidad de los recursos de poder formales e informales. También

149. En el Capítulo VII se desarrolla un análisis del control de los puestos estratégicos de la oposición, particularmente en las comisiones legislativas, y el directorio legislativo.

(ii) los poderes legislativos del presidente determinan el margen de maniobra de ellas, e incluso (iii) los mecanismos para la canalización de los conflictos y tensiones.

1.1 Las mayorías y los quórum exigidos para la toma de decisiones

Los tipos de mayorías determinan la magnitud que requiere la oposición para tener una participación protagónica en el proceso legislativo, siendo o no un jugador con poder de veto –veto players–.

Por su capacidad de bloquear ciertas votaciones o procesos, un partido pequeño de oposición puede convertirse en un veto player. Esto le otorga una posición de fuerza en los procesos decisionales, sea por las vías formales o informales, y particularmente su capacidad para intervenir en la definición de la agenda. Sin embargo, el diseño de la ingeniería parlamentaria determina en gran medida la influencia y la fuerza que puedan tener las bancadas de oposición, a partir de los derechos de las minorías parlamentarias.

No se puede obviar que una oposición parlamentaria, inclusive minoritaria, siempre será un actor estratégico para el partido oficialista cuando se trate de la conformación de mayorías calificadas, inclusive si se desarrollan coaliciones sobredimensionadas –mayor cantidad de votos de los estrictamente necesarios–.

De esta forma, una oposición minoritaria –incluso unipersonal– puede condicionar su apoyo: **(a)** la inclusión de sus iniciativas en un orden preferencial de la agenda legislativa, **(b)** aprobación de mociones sobre un proyecto determinado, **(c)** aprobación y viabilidad de determinadas iniciativas aún cuando no sean propias, **(d)** puestos estratégicos en comisiones o en la misma junta directiva del plenario, **(e)** inclusión en una comisión permanente específica, **(f)** ayudas comunales por parte del Poder Ejecutivo, **(g)** influencia en una determinada política pública, y **(h)** otros. Estos apoyos condicionados se dan particularmente por la habilidad de una bancada o legislador, por un momento coyuntural de dependencia, y no por un sistema de incentivos canalizados en la constitución política, como en el reglamento legislativo.

Son entonces los márgenes de las mayorías exigidas –principalmente para las mayorías calificadas¹⁵⁰, cuando más sensibles se hacen los derechos de las minorías parlamentarias. Por tanto, –y como se ha reiterado– el ejercicio de las minorías “por las mayorías” depende de los niveles de fragmentación, dispersión, e incluso los incentivos y

150. También para mayorías simples cuando los niveles de fragmentación y dispersión parlamentaria son determinantes.

restricciones para la disciplina y cohesión parlamentaria, como también la intensidad del transfuguismo, en un período constitucional y en una legislatura específica. Estos factores determinan dentro de un espectro complejo de interacciones, la efectividad parlamentaria tanto de la fracción de gobierno como de la oposición.

Entre más alta sea la mayoría requerida para la aprobación de una ley, mayores son los incentivos para la conformación de coaliciones. No obstante, estos incentivos pueden volverse prohibitivos cuando se trata de mayorías muy altas –superiores al sesenta por ciento de los diputados– (ver Cuadro N° 31).

Cuadro 31
Tipos de mayorías en los parlamentos de Costa Rica y Nicaragua

Tipo de mayoría	Mayoría de los diputados presentes		Mayoría de los diputados miembros			
	Mayoría relativa	Mayoría simple	Mayoría absoluta (50%+1)	Mayorías calificada (60%)	Mayorías calificada (2/3)	Mayoría calificada (3/4)
Costa Rica	X	X	X		X	X
Nicaragua	X	X	X	X	X	

Fuente: elaboración propia

El RAL de Costa Rica, en comparación a la LOPL de Nicaragua, tiende a ser mucho más claro, contiene menos tipos de votaciones e indica que se aplicará siempre la regla de la mayoría absoluta de los diputados presentes (lo que en nuestro cuadro se ha llamado 'mayoría simple') con excepción de casos explícitamente precisados (art. 98 RAL). Estas excepciones se refieren principalmente a reformas constitucionales, juicios de funcionarios públicos o reformas al reglamento legislativo.

Tiende a ser interesante, que para Costa Rica, en caso de dos empates consecutivos en la votación de un proyecto de ley, sea considerado como no aprobado (art. 106 RAL).

Cuadro 32
Tipos de mayorías para la toma de decisiones
en la Asamblea Legislativa de Costa Rica

Tipo de mayoría ¹⁵¹	Mayoría de los diputados presentes		Mayoría de los diputados miembros		
	Mayoría relativa	Mayoría simple	Mayoría absoluta (50%+1)	Mayorías calificada (2/3)	Mayorías calificada (3/4)
Tipo de ley					
Aprobación de un convenios internacionales					X
Aprobación del Presupuesto de la República		X			
Leyes ordinarias		X			
Reformas al Reglamento				X	
Reformas parciales a la Constitución				X	
Superación del veto presidencial – resello –				X	
Tipo de decisión					
Admitir acusaciones contra quien ejerza la Presidencia de la República, miembros del los Supremos Poderes y Ministros Diplomáticos				X	
Apelar las resoluciones del Presidente de la Asamblea Legislativa		X			
Aplicación de votaciones nominales		X			
Aprobación de trámites especiales para reformas al Reglamento				X	
Censura de un Ministro del Gobierno				X ¹⁵²	
Convocación a Referéndum				X	
Creación de una Comisión Especial de Investigación				X	
Decisiones ordinarias		X			
Dispensa de trámite de una iniciativa de ley ¹⁵³		X			
Elección de cada uno de los miembros del Directorio Legislativo		X			
Elección del Contralor y Subcontralor General de la República		X			
Elecciones de Magistrados del Poder Judicial				X	
Envío de proyectos a comisión plena				X	
Extensión del plazo de votación para asuntos en caducidad (después de cuatro años)				X	
Extensión del plazo de votación para asuntos en caducidad (después de cuatro años)				X	
Moción para fijar plazos de votación				X ¹⁵⁴	
Moción para la concurrencia de un Ministro de Gobierno		X			
Moción para la interpelación de un Ministro de Gobierno		X			
Otorgar amnistía e indulto generales por delitos políticos, con excepción de los electorales				X	
Procedimientos especiales – vía rápida legislativa –				X	
Solicitud de alteración del Orden del Día				X	

Fuente: elaboración propia

151. Los tipos de mayorías presentados a continuación conciernen las decisiones más importantes de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, pero no concierne una lista exhaustiva.

152. La CPRC indica que se trata de una mayoría de dos tercios de votos presentes y no del total de los miembros (art. 121, inciso 24).

153. Un proyecto de ley podrá ser conocido por la Asamblea en primer debate, sin el requisito de informe previo de una de las comisiones de la Asamblea, entendiéndose entonces que aquella actúa como comisión general, cuando así lo disponga la propia Asamblea, mediante la expresa dispensa de trámites pre-vios. En este caso, una vez terminada la discusión del asunto en primer debate, y habiéndose conocido directamente las mociones de fondo de los diputados, el Presidente de la Asamblea pondrá a votación el asunto (art. 170 RAL).

El artículo 5 de la LOPL de Nicaragua tipifica las diferentes mayorías exigidas para la toma de decisiones por la Asamblea Nacional. Se trata de la mayoría simple (más de la mitad de los diputados presentes), de la mayoría relativa (más de la mitad de los diputados integrantes de la Asamblea Nacional)¹⁵⁵, de la mayoría calificada (que puede ser la mitad más uno, dos tercios, o el sesenta por ciento de los diputados integrantes de la Asamblea Nacional), de la mayoría relativa (el mayor número de votos entre más de dos mociones excluyentes).

En función del quórum exigido para la votación sobre un proyecto de ley determinado la estrategia de rompimiento puede ser más interesante. De manera general se puede considerar que entre más alto el quórum, más posibilidades tienen las minorías parlamentarias y los partidos de oposición para obstruir el proceso legislativo. Se trata principalmente de la mayoría calificada que para reformas constitucionales es de 60% de los diputados.

En el contexto partidario actual, las bancadas del MRS y de la ALN-PC, que juntos disponen de aproximadamente 30% de los diputados, no pueden impedir reformas constitucionales impulsadas por el partido sandinista y el partido liberal. Si la mayoría calificada fuera de dos tercios por ejemplo, representaría un incentivo mucho más fuerte para la conformación de coaliciones.

En el actual período constitucional de Daniel Ortega, el FSLN no tiene mayoría absoluta, lo cual implica que el Poder Ejecutivo, a través de su bancada, debe negociar con los partidos de oposición para lograr la aprobación de leyes ordinarias. La oposición también puede coalicionarse y adoptar leyes en contra del Poder Ejecutivo, como se ha hecho recientemente con la conformación del Bloque contra la Dictadura.

En Nicaragua existen entonces más tipos de mayoría, en comparación con Costa Rica, contribuyendo a una menor visibilidad y predictibilidad de las negociaciones parlamentarias. En efecto, para algunas decisiones su reglamento no da claridad sobre el tipo de mayoría exigida, lo cual da un espacio discrecional de manipulación de las votaciones parlamentarias al Presidente de la Asamblea Nacional.

154. La moción deberá ser aprobada al menos por dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa, excepto cuando se trate de proyectos de ley relacionados a la venta de los activos del Estado. En estos casos, deberá ser aprobada al menos por cuarenta y tres Diputados. Se exceptúan de este procedimiento los proyectos de reforma constitucional, creación de nuevos impuestos o aumento de los existentes, fijación de penas privativas de libertad (art. 41 bis, inciso c, RAL).

155. La LOPL no hace referencia a ninguna votación en la que se aplica la mayoría relativa para la toma de decisiones.

EFECTIVIDAD PARLAMENTARIA

Incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua

Cuadro 33
Tipos de mayorías para la toma de decisiones
en la Asamblea Nacional de Nicaragua

Tipo de mayoría	Mayoría de los diputados presentes		Mayoría de los diputados miembros		
	Mayoría relativa	Mayoría simple	Mayoría absoluta (50%+1)	Mayorías calificada (60%)	Mayorías calificada (2/3)
Tipo de ley					
Proceso ordinario		X			
Reformas constitucionales parciales		X ¹⁵⁶			
Reformas constitucionales totales		X ¹⁵⁷			
Leyes con carácter de urgencia		X			
Presupuesto (ley de carácter especial)		X			
Instrumentos internacionales (ley de carácter especial)		X			
Aprobación de leyes con dictamen de pleno consenso			X		
Tipo de decisión					
Aceptación de la pérdida de condición de un diputado			X		
Adopción de un Acuerdo Legislativo, de una Resolución o de una Declaración		X			
Aprobación de un dictamen			X		
Aprobación de un Dictamen favorable				X	
Convocatoria Especial de una Sesión Plenaria			X		
Declaración de una vacante en la Junta Directiva			X		
Destitución de un funcionario público				X	
Dispensa de entrega de documentos con cuarenta y ocho horas de antelación				X ¹⁵⁸	
El traslado de una iniciativa "urgente" a Comisión			X		
Elección de cada uno de los miembros de la Junta Directiva			X		
Elección de un diputado para llenar el vacante definitivo del Vicepresidente o del vacante simultáneo del Presidente y del Vicepresidente			X		
Iniciativa de reforma total de la Constitución			X		
La calificación de una iniciativa de "urgente"				X ¹⁵⁹	
Pérdida de inmunidad de un funcionario público				X	
Pérdida de inmunidad del Presidente de la República					X
Solicitar votación secreta		X			
Solicitud de Informe (al Poder Ejecutivo)			X		
Solicitud de interpelación de un funcionario público			X		
Solicitud de una modificación del Orden del Día			X		
Superación de un veto presidencial			X		
Suspensión de cinco a quince días de trabajo parlamentario			X		
Suspensión de inmunidad de un funcionario público			X		
Voto de la normativa de ética parlamentaria				X	
Decisión entre dos mociones excluyentes	X				

Fuente: elaboración propia

156. Mayoría absoluta de los diputados presentes en primera lectura y 60% de los diputados en segunda lectura.
 157. Mayoría absoluta en primera lectura y 60% de los diputados en segunda lectura + elección de una Asamblea Constituyente
 158. Los Jefes de Bancada representando por lo menos el 60% de los diputados.
 159. Los Jefes de Bancada representando por lo menos el 60% de los diputados.

Para la mayor parte de las decisiones de la Asamblea Nacional de Nicaragua se maneja la regla de la mayoría absoluta, lo cual es menos exigente en comparación con Costa Rica, donde se trabaja principalmente con la mayoría simple. Sin embargo, para mayorías calificadas se usa principalmente la mayoría del 60% de los diputados, y la mayoría de los dos tercios sólo estando exigida para la destitución del Presidente de la República.

La estrategia de rompimiento del quórum en Costa Rica parece mucho más factible y accesible a las minorías que en el caso de Nicaragua. Para las sesiones plenarias sólo se exige un quórum de la mitad más uno de los diputados, mientras que en Costa Rica se exige la presencia de los dos tercios de los diputados (38 diputados sobre 57) para poder abrir y mantener una sesión (art. 117 CRCR).

En Costa Rica, donde los niveles de disciplina parlamentaria son menores que en Nicaragua, y en donde las fracciones no se comportan de forma monolítica, sería suficiente que no llegue la principal fracción de oposición así como algunos diputados minoritarios para impedir la conformación del quórum.

El rompimiento del quórum solía ser un recurso de poder exclusivo de la principal fracción de oposición y de la fracción de gobierno, pero al incrementarse los niveles de fragmentación este dispositivo exige ahora de un ejercicio coalicional a lo interno mismo de la oposición. Si para la votación se necesita una mayoría calificada de 38 votos (dos tercios), y sólo se encuentran 35 diputados de la coalición de gobierno presentes más algunos otros de la oposición, la iniciativa se rechazaría, pues la bancada aún cuando sea mayoría y por unanimidad se encuentre a favor, no lograría alcanzar el umbral exigido.

Para las comisiones Plenas el quórum exigido es más exigente en comparación al pleno, pues es de 13 diputados sobre 19, o sea casi el 70%. Esta situación implica que un partido de oposición que tiene alrededor del 30% de los escaños, como el PAC actualmente, tiene la posibilidad de sabotear y obstruir el proceso legislativo.

En el contexto partidario, el oficialista PLN para construir alianzas y generar mayorías tiene virtualmente tres opciones: 1) negociar con los partidos bisagras ML y PUSC, 2) negociar con el principal partido de oposición PAC, 3) negociar el apoyo de las bancadas unipersonales, en combinación o no con los partidos bisagra o con la principal fracción de oposición. Entre las tres opciones la más factible es la primera y en algunos casos la tercera, pues la segunda es casi imposible por la importante distancia posicional sobre los temas de la agenda que se ha venido manifestado entre el PLN y el PAC.

1.2 Los poderes legislativos del presidente

El Cuadro N° 34 retoma una clasificación sobre los poderes legislativos de los presidentes en Costa Rica y en Nicaragua, ofreciendo una indicación sobre el nivel del poder de intervención del Poder Ejecutivo en el proceso legislativo.

Cuadro 34

Poderes legislativos de los presidentes costarricense y nicaragüense

PAÍS	Facultades proactivas				Facultades reactivas				
	Decreto	Presupuesto	Poderes de acción – Subtotal	Veto	Veto parcial	Iniciativa exclusiva	Poderes de reacción – subtotal	Poderes de plebiscito	Total poderes legislativos
Costa Rica	0,00	0,64	0,27	0,77	0,00	0,00	0,22	0,00	0,25
Nicaragua	0,00	0,73	0,31	0,15	0,15	0,00	0,09	0,00	0,19

Fuente: *La Política Importa, 2006; BID, IDEA / Datos PNUD, 2004*

La distribución de los poderes entre el Legislativo y el Ejecutivo en el proceso de la formulación de leyes, depende primordialmente de varios factores constitucionales importantes, entre ellos las denominadas facultades proactivas que dan al Presidente la capacidad de modificar unilateralmente el status quo: la facultad de emitir decretos, determinar la agenda legislativa y ejecutar el presupuesto, y, según Tsebelis (2006) la facultad de devolver con observaciones proyectos de ley aprobados por el parlamento en lugar de vetarlos.

Hay otros factores que contribuyen a la facultad del Presidente de impedir que el parlamento cambie el statu quo, las denominadas facultades reactivas del Presidente: el veto total y parcial y el derecho exclusivo de presentación de iniciativas en áreas específicas (BIP 2006, p.50). Nolte & Llanos (2006, p.13) añaden la facultad de la redacción de las leyes, y la facultad del Presidente de convocar un plebiscito o referendo como facultades constitucionales que determinan la división de poder en el proceso legislativo.

El Cuadro N° 35 retoma la enumeración de poderes legislativos del presidente, elaborada por Shugart (2001), de forma tal que los poderes legislativos pueden ser inexistentes, frágiles o fuertes.

Cuadro 35

Poderes legislativos del presidente en Costa Rica y Nicaragua

Poderes legislativos del presidente		Costa Rica	Nicaragua
El poder de veto del presidente	Veto total	Frágil: se supera con el voto favorable de los dos tercios de los diputados.	Muy frágil: se supera con el voto favorable de la mitad más uno de los diputados.
	Veto parcial	Muy frágil: se supera con el voto favorable de la mayoría absoluta (informal) ¹⁶⁰	Muy frágil: se supera con el voto favorable de la mitad más uno de los diputados ¹⁶¹ .
El poder de decreto		Inexistente	Inexistente
Las competencias de política reservada		Inexistente	Inexistente
La iniciativa presupuestaria extraordinaria		Frágil: el legislativo puede cambiar el monto de gastos de sectores individuales, pero no puede elevar el monto total de gastos prescritos en el proyecto de presupuesto. Si no se aprueba el presupuesto rige el presupuesto del año anterior (hasta que se apruebe un presupuesto nuevo).	Frágil: el legislativo puede cambiar el monto de gastos de sectores individuales, pero no puede elevar el monto total de gastos prescritos en el proyecto de presupuesto. Si no se aprueba el presupuesto rige el presupuesto del año anterior (hasta que se apruebe un presupuesto nuevo).
El referéndum		Frágil: el Legislativo y la ciudadanía también pueden convocar a referéndum	Frágil: el Legislativo y la ciudadanía también puede convocar a referéndum

Fuente: elaboración propia

En “La Política Importa” (2006) se califican a los poderes presidenciales de Nicaragua y de Costa Rica como débiles de acción y débiles de reacción, en comparación con los demás países centroamericanos. La enumeración de los principales poderes legislativos elaborada por Shugart (2001) aplicada a Costa Rica y a Nicaragua confirma este análisis. De esos poderes legislativos listados no hay ninguno que puede considerarse como fuerte, más bien son frágiles o inexistentes.

Por lo menos en teoría, los poderes legislativos del presidente no constituyen un desincentivo para la búsqueda de coaliciones y consensos parlamentarios. El análisis de los poderes legislativos institucionales del presidente en Costa Rica y en Nicaragua permite afirmar que son frágiles.

La influencia del presidente en el proceso legislativo depende de otros factores, principalmente de los niveles de fragmentación parlamentaria, así como de la disciplina de la fracción oficialista. Otro factor es la mayor capacidad técnica del Poder Ejecutivo

160. No se conoce el veto parcial formalmente, pero el Presidente puede incluir observaciones y proponer modificaciones al proyecto de ley, en cuyo caso se devuelve a la comisión respectiva, que dictamina si se deberían aceptar las modificaciones o no, siendo en la praxis un ejercicio de veto parcial. El Presidente puede introducir modificaciones del proyecto de ley en el veto, que se aceptan con mayoría absoluta, mientras que la superación del veto en su totalidad necesita mayoría calificada.

161. En Nicaragua, el Presidente puede introducir modificaciones o supresiones a los artículos de la ley considerada, dándole el poder proactivo más fuerte en la región en mira del veto parcial.

–cuenta con un cuerpo de funcionarios mucho más desarrollado que el parlamento–. Tomando en cuenta estos factores –que corresponden a los poderes legislativos informales del presidente–, se pueden valorar los poderes legislativos del presidente no como frágiles, sino más bien moderados.

1.3 Mecanismos para la canalización de los conflictos

Las restricciones constitucionales, tal como han sido elaboradas por Duhamel (2003), se aplican principalmente a los regímenes parlamentarios y pueden en cierta medida interpretarse como “las condiciones bajo las cuales un régimen puede ser estable –en el sentido de “estabilidad política”–, como lo son los regímenes presidenciales con estricta separación de poderes, cuya expresión más “pura” es el sistema estadounidense.

Aunque el concepto de restricciones constitucionales sigue siendo válido y muy útil, la enumeración de las restricciones constitucionales –la elección directa del jefe de gobierno, la elección mayoritaria de los diputados, el derecho discrecional del Poder Ejecutivo de disolver el parlamento y la censura constructiva– tiene que adaptarse a los sistemas de Costa Rica y de Nicaragua, regidos por presidencialismos, que son una deformación patológica del sistema presidencialista. Dicho de otra forma, es preciso “tropicalizar” las restricciones constitucionales para que sean adecuadas al estudio de Costa Rica y Nicaragua. Si se aplicaran las restricciones constitucionales a estos dos países, sólo cumplirían una: la elección directa del Presidente de la República.

Por esta razón, se opta por una definición más larga del concepto de restricciones constitucionales como los “mecanismos para la canalización de los conflictos interpodere”; es decir, los mecanismos que contribuyen a un restablecimiento de la estabilidad política, transitando por la institucionalidad formal e informal, y estableciendo un equilibrio entre estabilidad política y democrática. También se debe explicitar que de las restricciones constitucionales emergen incentivos formales e informales, que permiten la salida de los bloqueos institucionales o inclusive los promueven.

Las restricciones constitucionales son muy importantes porque la única salida a bloqueos institucionales duraderos sería una intensificación de la institucionalidad competitiva y sustitutiva hasta expresiones más violentas y revolucionarias.

En la historia reciente de América Latina se han dado varios casos de Presidentes que no terminan sus mandatos. Esa destitución se hace muchas veces a través de mecanismos constitucionales como el *impeachment*, el juicio político o la renuncia forzada del Presidente de la República, pero su causa primera es muchas veces un levantamiento social, lo cual permite concluir que los presidentes han sido indirecta-

mente destituidos por el pueblo, en una expresión informal llamada la “democracia de la calle”.

Los procedimientos de *impeachment* en América Latina han sido numerosos (6 tentativas entre 1992 y 2004 de las cuales 4 se concretizaron). Esta situación provoca una fuerte inestabilidad política y es la consecuencia de una falta de respeto por el poder y del funcionamiento deficiente de las instituciones democráticas, y no se excluye que este mecanismo se convierta en una práctica informal recurrente en América Central, convirtiéndose en una restricción constitucional.

Para resolver el bloqueo entre los poderes en Nicaragua se intentó destituir a Bolaños, las fuerzas del pacto intentaron hacer un uso informal competitivo de un mecanismo formal relativo a su supuesta “incapacidad para gobernar.” El art. 149 de la Constitución Política de Nicaragua establece que la Asamblea Nacional tiene la atribución, con un voto de los dos tercios de los diputados, de declarar “la imposibilidad o incapacidad temporal manifiesta para ejercer el cargo; es decir, por incapacidad mental. Nunca se concretizó porque el FSLN decidió no apoyar al PLC y a la Contraloría General de la República¹⁶² para no entregarle el poder de facto a Arnoldo Alemán y provocar una situación de inestabilidad política que constituyó un alto costo político para el PLC. Ahora la destitución de Ortega también se está planteando, principalmente por el MRS, pero no es muy probable que se lleve a cabo pues requiere de una mayoría de los dos tercios, que el FSLN podría impedir.

Ortega tiene una extraordinaria capacidad de movilización y de control de un sector de la sociedad civil nicaragüense. En el caso de una eventual pérdida de control del proceso parlamentario puede recurrir a procesos de concertación extraparlamentarios, lo cual ya está haciendo actualmente con la creación de los Consejos de Poder Ciudadano.

En algunos países latinoamericanos, en situaciones de parálisis entre poderes, los presidentes han recurrido a “gobernar por decretos”. Sin embargo, la legislación por decretos en Costa Rica y en Nicaragua no es factible, porque el poder de decreto del presidente es virtualmente inexistente. Como lo vimos en la sección anterior, los poderes legislativos del presidente en Nicaragua y en Costa Rica son relativamente débiles y por lo tanto no pueden considerarse como una restricción constitucional.

Los demás poderes legislativos del presidente identificados por Shugart (2001) – el poder de veto, las competencias de político reservadas y la iniciativa presupuestaria

162. Tres contralores liberales y dos contralores sandinistas impulsaron la destitución de Enrique Bolaños.

extraordinaria – son demasiado limitados en Costa Rica y Nicaragua para constituir restricciones constitucionales.

Vargas & Petri (2007) analizan el referéndum como una salida pacífica a un conflicto intra-poder, principalmente cuando el gobierno no tiene mayoría legislativa, ya que sirve como una manera de salir de una situación de bloqueo institucional entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Se puede interpretar la posibilidad del referéndum como un incentivo para la negociación intra-poderes, principalmente entre el gobierno (minoritario) y la oposición. No obstante, el referéndum no constituye una herramienta efectiva para la salida de bloqueos institucionales en Costa Rica y Nicaragua por el hecho de que ambos poderes – Legislativo y Ejecutivo – tienen la posibilidad de convocar a referéndum lo que en la práctica disuade a cada poder de hacerlo.

En los sistemas presidencialistas de Costa Rica y de Nicaragua puede identificarse una serie de mecanismos formales e informales que contribuyen al restablecimiento del equilibrio, y que por lo tanto entran a nuestra definición de restricciones constitucionales. En Nicaragua durante mucho tiempo una práctica informal ha sido el pacto Ortega-Alemán que permitió un cierto nivel de estabilidad política.

En Costa Rica una restricción constitucional importante es la Sala IV (sala constitucional), que, actuando como una especie de Senado, tiene la posibilidad de desbloquear conflictos parlamentarios prolongados. Durante el período constitucional de la Administración Figueres Olsen (1994-1998) el pacto Figueres-Calderón contribuyó a dar estabilidad política a su administración, pues de él se derivaron una serie de incentivos y restricciones informales que condicionaban los márgenes de maniobra parlamentaria.

Para ambos sistemas presidencialistas otra restricción colateral formal que determina la capacidad de coalición es el mismo tiempo estratégico de la iniciativa *-timing-*, pues el cambio de sesiones ordinarias a extraordinarias se convierte en un incentivo para la fracción de gobierno, ya que la agenda parlamentaria estaría siendo dictada por el Poder Ejecutivo.

El hecho de que si una iniciativa constituye una reforma constitucional y requiere debate en legislaturas diferentes, facultándose en el mismo período constitucional, la cantidad de legislaturas pendientes y los debates requeridos, se convierten en un incentivo o restricción formal del proceso decisional.

El siguiente cuadro presenta algunos mecanismos formales e informales de control político-parlamentario identificados en esta investigación. En función de los requisitos para su concretización estos mecanismos pueden ser más o menos accesibles a las minorías parlamentarias. Para los mecanismos formales la accesibilidad de

estos constituye en sí un aspecto esencial del respeto de facto de los derechos de las minorías

Los mecanismos informales también tienen diferentes niveles de accesibilidad, algunos teniendo que ver con espacios institucionales que facultan su ejercicio a través del juego de mayorías y minorías como por ejemplo el rompimiento del quórum, mientras que otros dependen fundamentalmente de la capacidad de movilización y de organización de los partidos políticos en espacios extraparlamentarios.

Es muy importante tener en cuenta la visibilidad política de estos mecanismos, pues es a través de ellos que un partido de oposición logra presentarse como una alternativa de gobierno. Por tanto, se puede decir que la utilización de un cierto mecanismo de control será más frecuente cuando su visibilidad política es alta.

Cuadro 35
Poderes legislativos del presidente en Costa Rica y Nicaragua

Mecanismo de control político	Costa Rica		Nicaragua		Visibilidad política
	Requisitos para ser llevados a práctica	Accesible a las minorías parlamentarias	Requisitos para ser llevados a práctica	Accesible a las minorías parlamentarias	
<i>Mecanismos formales</i>					
Acusaciones de funcionarios públicos Conocer y hacer recomendaciones sobre las políticas y planes de desarrollo económico del país	Dos tercios de los Diputados miembros No se especifica	No	No existe No se especifica	Sí	Baja
Recibir el mensaje anual del Presidente de la República (escrito en Costa Rica, oral en Nicaragua)		Sí		Sí	Baja
Análisis del mensaje presidencial La solicitud de informe escrito	Mayoría simple	Sí		Sí	Alta
		No	Para la presentación: 1 Jefe de Bancada o 4 Diputados Para la adopción: Mayoría absoluta de los Diputados presentes	Sí	Mediana
La comparecencia personal de un miembro del Poder Ejecutivo	Mayoría simple	No	Para la presentación: 1 Jefe de Bancada o 5 Diputados Para la adopción: Mayoría absoluta de los Diputados presentes	No	Mediana

Continúa en la siguiente página

EFECTIVIDAD PARLAMENTARIA

Incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua

Mecanismo de control político	Costa Rica		Nicaragua		Visibilidad política
	Requisitos para ser llevados a práctica	Accesible a las minorías parlamentarias	Requisitos para ser llevados a práctica	Accesible a las minorías parlamentarias	
Mecanismos formales					
La interpelación de un miembro del Poder Ejecutivo	Mayoría simple	No	Los Jefes de Bancada representando al menos un tercio de los Diputados	No	Alta
La declaración legislativa	No existe		Mayoría absoluta de los Diputados presentes	No	Mediana
La "interpretación auténtica de la ley"	No se especifica	No	Mayoría absoluta de los Diputados	No	Mediana
La destitución	Los dos tercios de los diputados	No	El sesenta por ciento de los diputados	No	Alta
La privación de la inmunidad	No existe		Los dos tercios de los diputados	No	Alta
La desaforación	No existe		El sesenta por ciento de los diputados	No	Alta
la "declaración de "imposibilidad o incapacidad temporal manifiesta para ejercer el cargo"	No existe		Los dos tercios de los diputados	No	Alta
Solicitar información y documentación a funcionarios de los Poderes del Estado	Decisión de una comisión	Si	Decisión de una Comisión	Si	Baja
Solicitar la asistencia de funcionarios públicos	Decisión de una Comisión	No	Decisión de una Comisión	No	Baja
La investigación sobre el funcionamiento de Instituciones Estatales	Decisión del Directorio Legislativo	No	Decisión de una Comisión	No	Mediana
Comisiones Especiales y Comisiones de Investigación	Decisión del Directorio Legislativo	No	Decisión de la Junta Directiva	No	Alta
Mecanismos informales					
Rompimiento del quórum	Los dos tercios de los diputados	Si	Más de la mitad de los diputados	No	Mediana
Uso de mociones y otros mecanismos formales para el control informal	Accesible a las minorías parlamentarias	Si	Decisión del Presidente de la Asamblea Nacional	Si	Alta
El control político a través de la aprobación anual del presupuesto	Decisión de una comisión	No	Decisión de una Comisión	No	Mediana
Control sobre los nombramientos de altos cargos	Mayoría simple	Si	La mayoría absoluta o el sesenta por ciento de los diputados	No	Alta
La atracción de la atención mediática	¡Una buena campaña de comunicación!	Si	¡Una buena campaña de comunicación!	Si	Alta
El impulso de una iniciativa legislativa popular	Movilización del 5% de los ciudadanos	Si	Movilización de 5 000 ciudadanos	Si	Alta
La conformación de "coaliciones sociales" con sectores de la sociedad civil	Negociación con colectivos sociales o a través de la creación de Comisiones Especiales Mixtas	Si	Negociación con colectivos sociales	Si	Alta
Convocación de un referéndum	Los dos tercios de los Diputados	No	Un tercio de los Diputados	Si	Alta

Fuente: elaboración propia

Tanto en Costa Rica como en Nicaragua, los espacios para el ejercicio del control político-parlamentario por parte de las minorías parlamentarias se insertan principalmente en el ámbito informal donde las exigencias en cuanto a mayorías requeridas son menos altas. Tiende a ser una consecuencia natural cuando el ejercicio del control por los mecanismos formales es inaccesible a las minorías parlamentarias que estas se repliegan en los espacios informales, que además tienen a menudo una visibilidad política más alta y un impacto en el imaginario colectivo mayor.

El ejercicio del control político-parlamentario formal por las minorías es factible en ocasiones específicas como la presentación del informe presidencial anual en Costa Rica. Llama la atención, y es lógico, que es más accesible para la oposición pedir la concurrencia o la interpelación de un ministro que censurarlo.

II. LA PARTICIPACIÓN INCLUSIVA-EFECTIVA DE LAS MINORÍAS PARLAMENTARIAS

Ante un escenario de fragmentación y dispersión parlamentaria, en el cual la fracción de gobierno no cuenta con mayorías, sus pretensiones para modificar el reglamento de la Asamblea Legislativa serán mayores, con la finalidad de reducir el margen de los derechos de las minorías parlamentarias. Por el contrario, una oposición con fuerte capacidad de influencia en el proceso legislativo, buscará condicionar apoyos o implementar aquellas reformas tendientes a dotar de mayores derechos a las minorías parlamentarias.

La presentación en la sección anterior de la participación efectiva se refería a la dimensión aritmética que determina el grado de factibilidad de un ejercicio efectivo de la oposición y su acceso a los mecanismos de control parlamentario. La participación inclusiva-efectiva concierne el conjunto de disposiciones institucionales que garantizan o no el acceso de las minorías a diferentes espacios de la organización parlamentaria e inclusive a los puestos estratégicos. Se trata ya no de los derechos de las minorías por las mayorías y por el juego de coaliciones, sino de los derechos de las minorías que provienen de la institucionalidad que asegura su inclusión proporcional en los espacios estratégicos del parlamento.

La participación inclusiva-efectiva de las minorías parlamentarias depende por lo tanto de los derechos formales concedidos en los reglamentos legislativos en cuanto a la obtención de puestos estratégicos, el acceso a recursos (de todo tipo) y en la definición de la agenda, y de manera general del nivel de respeto del principio de proporcionalidad.

Respecto a los derechos de las minorías parlamentarias en el proceso de formación

de ley, entendidos como los partidos pequeños, se puede decir que están formalmente garantizados, tanto en Costa Rica como en Nicaragua¹⁶³. Sin embargo, y como se ha evidenciado en este capítulo, en la práctica suelen existir distorsiones que contribuyen a la obstrucción del ejercicio del control legislativo y político-parlamentario de parte de los partidos más pequeños.

En cuanto a las exigencias para la conformación de bancadas parlamentarias, la LOPL de Nicaragua contiene disposiciones que favorecen a los partidos más grandes en detrimento de los más pequeños. Por ejemplo, los diputados no pueden integrar más de dos comisiones (art. 49-4 LOPL), lo cual implica que una bancada pequeña de cuatro diputados (el mínimo exigido) sólo puede estar presente en ocho comisiones permanentes y estaría ausente en las otras siete comisiones. Partidos con menos de cuatro diputados ni siquiera pueden conformar una bancada, en oposición al caso de Costa Rica, donde es posible conformar bancadas unipersonales.

El umbral relativamente alto para la conformación de bancadas parlamentarias en Nicaragua tiene dos lados que presentan una contradicción teórica. Umbrales exigentes constituyen un fuerte incentivo para la disciplina interna de las bancadas porque tienden a frenar el transfuguismo o por lo menos la proliferación de bancadas unipersonales. Sin embargo, también constituye una negación de los derechos de las bancadas parlamentarias demasiado pequeñas que no logran acceder a este umbral, pudiendo ser absorbidos por partidos grandes.

El pluralismo de la composición de las comisiones en comparación con el Plenario es otro elemento central de la participación inclusiva-efectiva de las minorías en el proceso legislativo, tomando como punto de partida que es la representación de las bancadas en las comisiones legislativas permanentes lo que determina en gran medida su capacidad de incidencia en el proceso de formación de la ley.

Tanto en Costa Rica como en Nicaragua, la composición de las comisiones legislativas permanentes tiende a no ser sistemáticamente pluralista. En Nicaragua la integración de las comisiones es decidida por el Plenario – donde la mayoría tiene la posibilidad de excluir a las minorías – que además puede delegar esa decisión a la Junta Directiva (art. 49 LOPL). Asimismo, la LOPL abre la posibilidad de que, por decisión del Plenario, un determinado proyecto de ley sea discutido en dos comisiones o más (art. 54 LOPL), lo que puede ser una forma de neutralizar el trabajo de las comisiones donde están representados los partidos pequeños.

163. A título de ejemplo, véase el art. 188-5 LOPL: "Esta Ley garantiza el derecho de las minorías a ser representadas, a participar, a expresarse y a hacer constar sus opiniones en la forma y tiempo estipulado."

En Costa Rica, incumbe al Presidente la Asamblea Legislativa nombrar a los integrantes de las comisiones permanentes y además deberá “procurar darles participación en ellas a todas las fracciones políticas representadas en la Asamblea” (art. 27 RAL). El art. 67 del RAL precisa además que su composición deberá reflejar “proporcionalmente, el número de integrantes que conforman las fracciones parlamentarias”.

En la práctica, la repartición de las comisiones tiende a ser una decisión personal del Presidente del Directorio Legislativo en Costa Rica y de la Junta Directiva en Nicaragua. La conformación de las comisiones permanentes se tiene que hacer a propuesta de los Jefes de Bancada, pero esta situación no implica una garantía sistemática del principio de proporcionalidad.

Existen algunas restricciones que protegen a las minorías. Por ejemplo, en Costa Rica, los diputados tienen derecho a integrar una comisión permanente ordinaria (art. 67 RAL) y las comisiones permanentes especiales deberán formar parte de las comisiones permanentes ordinarias (art. 86 RAL). En Nicaragua se estipula que los diputados tienen derechos a integrar dos comisiones permanentes, y dos comisiones como máximo (art. 49 LOPL).

Nada garantiza la atribución en las comisiones más importantes o políticamente estratégicas. Igualmente, como se ha demostrado, la repartición de las presidencias y secretarías no se hace de forma proporcional, la práctica sigue siendo, una sobre-representación de los dos o tres partidos más grandes. Esta situación también se debe al hecho que es más racional para un partido de oposición “pelear” por tener una representación en la mayor cantidad de comisiones o por lo menos en las comisiones más importantes, para de este modo poder ejercer un control y un monitoreo integral sobre los procesos legislativos y el actuar de otras bancadas, que querer controlar pocas comisiones.

Es posible en Nicaragua y Costa Rica para los diputados participar en comisiones donde no son miembros, y donde tienen voz pero no voto –lo cual en la práctica no constituye una limitación tan grande-; como la misión de las comisiones es la deliberación y la llegada a consensos, el Plenario se presta más al enfrentamiento político-partidario. En Costa Rica, donde los diputados no miembros de una comisión además pueden presentar mociones (art. 4 RAL).

En las comisiones donde las minorías parlamentarias sí están representadas, tienen la posibilidad de participar libremente en las discusiones y de tomar la palabra, aunque su influencia en el dictamen difícilmente va a ser muy grande. La posibilidad de elaborar un dictamen de minoría ciertamente existe, pero no tiene mucha probabilidad de ser considerado por el Plenario, como una expresión de disconformidad o como una vía para obstrucción de los tiempos decisionales.

La participación en el proceso de formación de la ley es mayor en las Comisiones que en el Plenario, donde el uso de la palabra es más restringido. Del análisis de la LOPL también se destaca la influencia muy grande de la Junta Directiva sobre el proceso legislativo. Principalmente se revela la discrecionalidad para el Presidente de la Asamblea Nacional para decidir sobre el tipo de mayorías (y del quórum necesario) para la toma de decisiones en el Plenario, sobretodo en caso en que las leyes se refieran “al Plenario” sin especificar el modo de aprobación de las leyes.

La integración de puestos estratégicos en la Junta Directiva también constituye un factor de la participación inclusiva-efectiva de las minorías parlamentarias. Como para la composición de las comisiones, la integración de la Junta Directiva de la Asamblea tiene que respetar un criterio de proporcionalidad, aunque no se mencione explícitamente para el caso de Costa Rica. En Nicaragua “la composición de la Junta Directiva deberá expresar el pluralismo político y por consiguiente la proporcionalidad electoral en la Asamblea” (art. 35 LOPL).

En la práctica es difícil respetar este principio de proporcionalidad en la medida que el procedimiento de elección de los miembros del Directorio Legislativo y de la Junta Directiva no lo permite, puesto que se elige a cada uno de sus miembros por separado, lo cual implica transacciones y negociaciones parlamentarias para la elección de cada elección sucesiva.

Por la fragmentación parlamentaria en Costa Rica, se da otro problema, que es que se han dado situaciones donde habían más bancadas parlamentarias que puestos en el Directorio. En esta situación, la búsqueda del cumplimiento de la proporcionalidad implica también el riesgo de una sobre-representación de las minorías.

Los Directorios Legislativos en Costa Rica tienden a ser controlados por el partido oficialista con el apoyo de algunos partidos bisagras. Si bien se han dado casos en donde la oposición ha tenido una representación en el Directorio Legislativo, la exclusión de la oposición del Directorio se debe al hecho de que los mismos partidos de oposición no han querido formar parte del Directorio Legislativo para no responsabilizarse por la gestión del oficialismo.

En Nicaragua la composición de la Junta Directiva históricamente tiende a ser un poco más pluralista, pero es pertinente preguntarse en qué medida eso garantiza el respeto subjetivo del principio de participación inclusiva-efectiva, particularmente si el Presidente de la Asamblea Nacional posee un peso decisivo, porque tiene derecho a dos votos en caso de empate, lo cual le otorga un control sobre la Junta Directiva, siendo estratégico cuando esa instancia se encuentra integrada por varios partidos y no se cuenta con mayorías relajadas en su seno.

La representación de las minorías en las Comisiones con Plena Potestad Legislativa en Costa Rica presenta una dificultad específica ligada al hecho de que un diputado sólo puede ser miembro de una de las tres comisiones plenas. Las comisiones plenas tienen que respetar el principio de proporcionalidad (art. 52 RAL) pero por la misma aritmética legislativa las bancadas parlamentarias de menos de tres miembros no podrán estar representadas en todas las comisiones plenas, siendo crítico cuando se les delega la potestad legislativa sobre algunos proyectos de ley.

Se puede entonces dar la situación teórica donde el oficialismo controla una o dos comisiones plenas y hará las gestiones parlamentarias informales necesarias para enviar los proyectos importantes a las comisiones plenas controladas y así neutralizar ciertas minorías parlamentarias que no sean afines a la agenda del Poder Ejecutivo.

Las comisiones especiales y de investigación, por su número limitado de integrantes (en Costa Rica pueden ser de tres, cinco, siete o nueve miembros, pero en la práctica se crean principalmente comisiones de tres miembros) no pueden reflejar la proporcionalidad de la repartición de los escaños parlamentarios. Sin embargo, presentan un espacio para la participación inclusiva-efectiva de las minorías parlamentarias cuando se les toma en cuenta al crear nuevas comisiones de investigación, para corregir la sub-representación de algunas bancadas en las comisiones permanentes. Para la creación de comisiones de investigación también interviene un importante margen de discrecionalidad para el Presidente de la Asamblea.

En Nicaragua, para las comisiones especiales y las comisiones de investigación, no se respetan los derechos de las minorías parlamentarias en la medida que se integran sistemáticamente por los mismos miembros de la Junta Directiva (art. 77-79 LOPL). A consecuencia, hay una práctica menos desarrollada de creación de comisiones especiales y de investigación, y se organizan menos reuniones.

La participación en la definición de la agenda, que en cierta medida se deriva de los aspectos anteriores, posiblemente constituye uno de los derechos más fundamentales de las minorías, en especial las bancadas de oposición que quieren demostrar su vocación de gobierno y tener una actitud propositiva y proactiva y no sólo reactiva.

En los dos países la agenda legislativa es elaborada por el Directorio Legislativo en concordancia con los Jefes de Fracción. En Costa Rica, para sesiones ordinarias, el orden del día se define según las preferencias de los jefes de bancada en función de su peso proporcional, con la inclusión garantizada de por lo menos un proyecto por bancada (art. 36 RAL). Este sistema garantiza a las minorías parlamentarias poder ejercer alguna influencia sobre el orden del día. También puede interpretarse como un incentivo para el transfuguismo en la medida que hasta bancadas unipersonales pueden participar en ella.

Respecto al orden en que se discutirán los proyectos en el orden del día, depende de lo acordado por los jefes de fracción, quienes representen al menos a treinta y ocho diputados, la mayoría absoluta. La alteración del orden del día puede hacerse por solicitud de dos o más Jefes de Fracción, quienes también representen por lo menos a treinta y ocho diputados, de no menos de la mitad de los Jefes de Fracción, debidamente acreditados, o de diez diputados de dos o más fracciones, pero después tiene que ser aprobada por el voto favorable de los dos tercios de los diputados presentes (art. 37 y 38 RAL), por lo cual la utilización de este recurso no es frecuente.

La Sala Constitucional, en una resolución del 14 de abril de 1992 ha dado reinterpretaciones a los procesos de votación, afirmando que para alterar el orden del día se requiere de las dos terceras partes de los diputados miembros y de los presentes como se indica en el artículo. Esta decisión tiende a reforzar el peso de los partidos mayoritarios.

En Costa Rica la definición del orden del día en las sesiones ordinarias se diferencia substancialmente de las sesiones extraordinarias. En las sesiones ordinarias sigue un procedimiento relativamente complejo, requiere el respaldo de una mayoría de los jefes de bancada entre otras cosas, mientras que en las sesiones extraordinarias, el que define la agenda parlamentaria es el Poder Ejecutivo de forma casi discrecional.

Asimismo, la dinámica para la definición de la agenda en las Comisiones Plenas es diferente del Plenario. Se elabora por la Secretaría de la Plena de acuerdo a la presentación de mociones y según el orden de aprobación de éstas. Estas mociones pueden ser presentadas por dos o más Voceros de Fracción, que representen juntos por lo menos a trece diputados de la Comisión, no menos de la mitad de los Voceros de la Comisión o al menos cinco diputados de dos o más fracciones (art. 63 RAL).

En Nicaragua la definición de la agenda sigue un procedimiento tal vez más claro pero menos favorable para las minorías parlamentarias. La Agenda corresponde a "las actividades a realizar en cada sesión de la Asamblea y que contendrá las Actas, Dictámenes, Iniciativas, Puntos Especiales." El Orden del Día corresponde a "la decisión adoptada por la Junta Directiva, del orden en que las Iniciativas de Ley y demás asuntos contenidos en la Agenda se presentarán en la Sesión Plenaria respectiva" (art. 4 LOPL).

La aprobación de la Agenda y del Orden del Día es una función de la Junta Directiva, que elabora la Agenda y el Orden del Día, así como los Adendum (adiciones a la agenda en el transcurso de las sesiones), "según propuestas del Presidente de la Asamblea Nacional", quien a su vez consulta a los Jefes de Bancadas Parlamentarias (art. 39-4 LOPL).

Los diputados individuales no pueden ejercer ninguna influencia sobre la definición de la agenda, salvo a través de sus jefes de bancada. El Presidente de la Asamblea Nacional basa su propuesta de agenda en las demandas de los jefes de bancada, y lógicamente ponderará la influencia de cada bancada en función del número de diputados que tiene. Dado que la agenda presentada por el Presidente de la Asamblea Nacional requiere ser aprobada por la Junta Directiva, es natural que la construcción de la misma contemple de forma previa las preferencias partidarias a lo interno de esa estructura. No está excluida la posibilidad de que el Presidente de la Asamblea Nacional otorgue más espacios a su propio partido en la elaboración de la agenda.

También existe la posibilidad “en caso de urgencia” (para el cual no se definen los criterios), el Presidente, el Plenario, o los Jefes de Bancada que representen una tercera parte de los Diputados que integran la Asamblea Nacional puede pedir a la Junta Directiva una modificación de la Agenda. Estas modificaciones sólo pueden ser pequeñas variaciones a una agenda una vez definida (art. 39-4 LOPL). También el Presidente puede hacer uso de otro recurso para insertar un tema en la Orden del Día, ya que puede someter a discusión cualquier iniciativa, si no hay oposición de la mayoría del Plenario (art. 40-5 LOPL).

El acceso a recursos para el control político-parlamentario determina fundamentalmente la posibilidad para una participación inclusiva-efectiva de la oposición. El análisis de las mayorías requeridas para acceder a mecanismos formales e informales de control político en la sección anterior demostró que en muchos casos la oposición tiene la posibilidad de perfilarse políticamente – umbrales bajos – pero no tiene las herramientas para concretizar sus objetivos – mayoría exigente –.

La mayoría de las decisiones en materia de control político-parlamentario requiere de mayorías que no son accesibles a las minorías, o bien requiere la necesidad de la conformación de coaliciones (y constituyen por lo tanto un incentivo coalicional). En muchos casos depende de la composición partidaria de las comisiones legislativas, así como de la Junta Directiva, que tiene la potestad de bloquear muchos procesos de control.

También llama la atención la importancia de los Jefes de Bancada en Nicaragua – que son altamente institucionalizados en la LOPL – pues tienen un papel protagónico en la toma de decisiones, pudiendo hablar y decidir en representación de su bancada. Este sistema constituye un fuerte incentivo para la disciplina interna de las bancadas parlamentarias.

Como no disponen de los mismos recursos técnicos que las bancadas más grandes, y tienen menos asesores, sus aportes, tanto en materia de la proposición de iniciativas de ley como en las discusiones de las leyes en la Comisiones, serán necesariamente más limitados, una carencia estructural de cualquier partido con pocos recursos.

Para ser completo, se requiere también hacer algunas observaciones sobre la redacción de los reglamentos legislativos de los dos países de estudio, que ciertamente puede ejercer una influencia sobre el proceso legislativo. Los legisladores que manejan con detalle cada artículo del reglamento legislativo tienen una ventaja comparativa sobre sus rivales políticos, porque conocen los márgenes y espacios informales de libertad y de acción, para poder hacer un ejercicio efectivo de sus derechos como diputado.

La claridad, inteligibilidad y accesibilidad de la redacción de los reglamentos legislativos también determina el grado de transparencia de las transacciones parlamentarias y la apertura de espacios informales en los cuales las minorías pueden o no tener una posición de fuerza.

El reglamento legislativo de Costa Rica es mucho más antiguo que el de Nicaragua, estando en vigor desde 1962. Se ha reformado en múltiples ocasiones a través de acuerdos parlamentarios y también a través de decisiones de la Sala Constitucional, provocando una des-calibración que ha dejado amplios márgenes de interpretación que pueden ser favorables al desarrollo de una cultura política informal, y por consiguiente un marco normativo que ha perdido su estructura original, por ello son recurrentes los vicios de constitucionalidad por procedimiento que se han cometido en varios procesos de ley.

La importancia de las interpretaciones de la Sala Constitucional contribuye a aumentar la pérdida de coherencia del documento, que pueden favorecer o perjudicar los derechos de las minorías. Hay una cantidad de artículos y disposiciones que dejaron de aplicarse en el tiempo, de referencias internas y de disposiciones transitorias, las cuales quitan visibilidad y transparencias a la organicidad del Poder Legislativo.

El reglamento legislativo de Nicaragua es más reciente – se ha revisado integralmente en 2006 – por lo que su estructura es mucho más clara y accesible. Por ser tan ordenada es poco flexible, por lo cual muchas decisiones se toman en espacios informales, y generalmente fuera del parlamento, mediante negociaciones entre las cabezas de los partidos políticos, excluyendo las minorías parlamentarias. Sin embargo, los espacios privilegiados que se crearon para favorecer los partidos del pacto Ortega-Alemán ahora están siendo usados por la oposición en contra del oficialismo para promover sus posiciones y fiscalizar al Poder Ejecutivo.

III. LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS

Del análisis de las dos dimensiones de los derechos de las minorías parlamentarias: la participación efectiva y la participación inclusiva-efectiva, se procederá a hacer un balance general de los derechos de las minorías para los casos de estudio. Se yux-

tapondrán estas dimensiones para elaborar una (i) tipología de los derechos de las minorías parlamentarias, en la cual se tomará en cuenta la relación sistémica entre el diseño institucional – más específicamente las potestades de control legislativo y político-parlamentario – y las dinámicas para la obtención de mayorías. Se tratará de evaluar en la ingeniería parlamentaria la medida en que se cumple realmente la proporcionalidad permitiendo una participación efectiva e inclusiva de las minorías.

Como la efectividad de la oposición y de las minorías parlamentarias no solamente dependen de la aritmética legislativa (las mayorías) y del diseño institucional (los espacios formales e informales para el ejercicio del control), sino también del desempeño y de la habilidad de las bancadas de oposición, se hará una reflexión sobre (ii) la vocación de gobierno de la oposición. En efecto, es a través de un uso sistemático de las herramientas formales e informales de control político, la participación proactiva en el proceso de formación de la ley y el posicionamiento en espacios estratégicos de articulación política que la oposición puede candidatearse como una alternativa de gobierno, demostrar su vocación de gobierno. En esta reflexión se aplicará la tipología elaborada a los sistemas de Costa Rica y Nicaragua.

3.1 Tipología de los derechos de las minorías

Los derechos de las minorías se pueden enunciar en los reglamentos legislativos pero su respeto y ejercicio en la práctica depende de una serie de factores que condicionan un adecuado ejercicio del control de parte de las minorías parlamentarias. La proporcionalidad y el pluralismo de los espacios estratégicos así como la garantía del acceso a estos espacios constituyen los determinantes más importantes de los derechos de las minorías.

Como se ha abordado, la participación efectiva de las minorías depende del juego de mayorías – dinámicas para la obtención de mayorías – y del quórum que representan los marcos entre los cuales pueden intervenir las minorías parlamentarias. El juego de mayorías por las minorías toma toda su esencia en la interacción entre los poderes legislativos del presidente que se ven limitados –restringidos– por mecanismos de canalización de conflictos y tensiones. De las exigencias de las mayorías depende también el acceso a mecanismos institucionales formales e informales de control político.

La participación inclusiva-efectiva va más allá, pues conciernen las garantías legales del respeto de los derechos de las minorías en los espacios y puestos estratégicos de la Asamblea. Entre la participación efectiva y la participación inclusiva-efectiva, las bancadas minoritarias ajustarán sus estrategias en función de las garantías institucionales que tienen y de la fuerza numérica de la cual pueden disponer. Además, una oposición con vocación de gobierno hábilmente transitará entre la institucional-

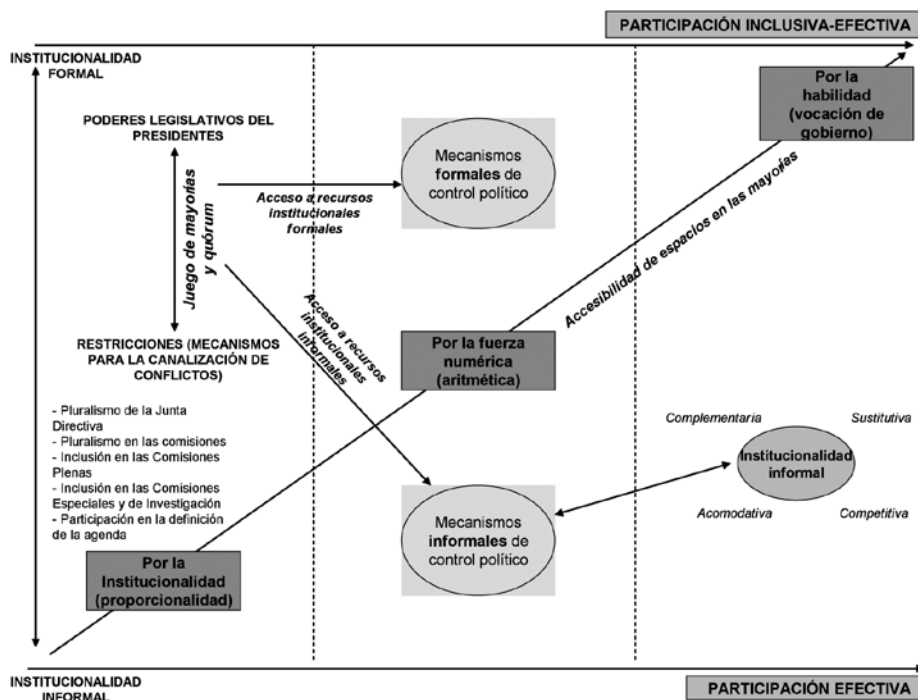
dad formal e informal procurando conseguir sus objetivos y lograr una alta visibilidad política.

La participación inclusiva-efectiva puede compensar la debilidad de la participación efectiva, por las mayorías, pero la participación inclusiva-efectiva en muchos casos no está garantizada cuando no hay una participación real y con impacto. Si un partido de oposición logra posicionarse, a través de la aritmética legislativa, en la participación sustantiva, no va a necesitar de los recursos que le ofrecería la participación inclusiva-efectiva porque su fuerza numérica le da el suficiente margen de maniobra para conseguir sus objetivos.

En este marco es importante tomar en cuenta la habilidad de la oposición para escoger los espacios más adecuados para su proyección. Esta habilidad comprende el conjunto de prácticas informales que determinan su rendimiento legislativo y una fiscalización efectiva del Poder Ejecutivo y del oficialismo, aún cuando el diseño institucional no lo permite. El siguiente diagrama sintetiza esta idea.

Diagrama 6

Tipología de los derechos de las minorías en la ingeniería parlamentaria de Costa Rica y Nicaragua



Fuente: elaboración propia

Los determinantes del acceso a recursos así como el acceso a espacios de mayorías pueden ser de naturaleza distinta. El acceso a recursos institucionales para el control político y la accesibilidad de espacios en las mayorías, en sus dimensiones formales e informales superpuestas, es la expresión de una participación de las minorías parlamentarias en la ingeniería parlamentaria, logrando una participación efectiva y/o participación inclusiva-efectiva.

El respeto de los derechos de las minorías puede provenir de la institucionalidad cuando el diseño institucional garantiza el cumplimiento real del pluralismo. Cuando el pluralismo no se respeta, las minorías parlamentarias, para hacer valer sus derechos, tienen que recorrer a la vía de la fuerza numérica, eventualmente a través de la conformación de coaliciones con el fin de conseguir mayorías. En último caso, el respeto de los derechos de las minorías depende de las minorías mismas y de su capacidad técnica y política de participar en la construcción legislativa.

3.2 La vocación de gobierno de la oposición

En la presente sección se tratará de entender las herramientas que la oposición tiene a su disposición –“fuerza”, espacios institucionales y “calidad”–, e inclusive si tiene o no vocación de gobierno. Para ello se analizarán primeramente **(a)** las tasas de reelección parlamentaria de la bancada de gobierno y de oposición, entre la legislatura actual y la precedente, para los dos casos de estudio, para evaluar en qué medida el desempeño y la efectividad de la oposición explica los resultados electorales posteriores. Luego se hará un (b) balance de la efectividad de la oposición en las legislaturas actuales de Ortega y de Pacheco y se hará una proyección sobre las elecciones futuras.

- (a)** De la oposición al oficialismo: el caso del FSLN en las legislaturas sucesivas de Bolaños y Ortega y el caso del PLN en las legislaturas de Pacheco y de Arias

El PLN durante el período de Abel Pacheco y el FSLN durante el período de Enrique Bolaños eran los dos principales partidos de oposición. Estos dos partidos lograron exitosamente perfilarse como alternativa de gobierno y ahora los dos son partido oficialista. ¿En qué medida esta situación tiene que ver con la efectividad de su labor de oposición durante la legislatura anterior?

Durante el período de Bolaños la oposición ejercida por el FSLN fue intensa y conducida a través de una compleja estrategia, caracterizada por las acaloradas negociaciones para la elección de la Junta Directiva, las Comisiones Permanentes y la conformación de las Comisiones de Investigación. Esta oposición “puja” por controlar instancias legislativas con miras a desarrollar una fuerte capacidad de control y fiscalización sobre el Poder Ejecutivo, así como controlar la celeridad y sentido en que se resuelven los temas e iniciativas de leyes sometidos a sus consideraciones, asumiendo cada vez más puestos estratégicos en la Junta Directiva, conquistando la presidencia de la Junta Directiva en el 2005.

A lo largo de este período la bancada del FSLN se mantuvo intacta, no le afectó el transfuguismo, con una extrema disciplina y cohesión partidaria. Su perfil ideológico, a pesar de estar manchado por el Pacto con la derecha, se mantuvo claro y reconocible. En materia de producción legislativa, contribuyó considerablemente con la presentación de numerosas iniciativas de ley, entre ellas las reformas constitucionales conseguidas gracias al apoyo del Pacto.

El FSLN, cuyos diputados y asesores demostraron tener una alta capacidad técnica, peleó por conquistar puestos estratégicos, posicionándose más firmemente en las comisiones legislativas y en la Junta Directiva a medida que avanzaba el tiempo, participando en las comisiones de investigación e influenciando considerablemente la agenda parlamentaria y política.

Fuera de la arena legislativa, a través de los mecanismos institucionalizados de participación ciudadana así como la aplicación intensiva de prácticas de oposición extraparlamentaria, las fuerzas sandinistas bloquearon las vías de comunicación frecuentemente para demostrar sus desacuerdos con el gobierno, contribuyendo a su visibilidad mediática y permitiendo su postulación como partido de gobierno.

Desde el retorno de la democracia en 1990, el FSLN como partido se había mantenido estable, y en las elecciones de 2006 tenía mucha más credibilidad que el PLC, atravesado por luchas internas por el liderazgo, escándalos de corrupción, y una desorganización total con el divorcio entre el Presidente de la República y su bancada parlamentaria.

En el caso del PLN su llegada al poder tiene que ver ciertamente con una fuerte efectividad opositora pero también con la desorganización interna del partido de gobierno PUSC. El PLN se aprovechó inteligentemente de la debilidad y desorganización del oficialismo.

A pesar de estar afectado por el transfuguismo, no lo fue en la misma medida que el PAC y el PUSC. No llegó a controlar puestos estratégicos en el Directorio Legislativo, pero sí logró controlar algunas comisiones legislativas sumamente estratégicas, y fue el único partido que tuvo un discurso coherente respecto a la muy polémica agenda de aprobación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

Su productividad legislativa –tasa de contribución y tasa de éxito– fue relativamente limitada, pero respaldó muchas iniciativas del Poder Ejecutivo. En cierta medida priorizó el control político como mecanismo de ejercicio de la oposición con una participación activa en comisiones de investigación así como intensas estrategias de comunicación mediática, siendo una estrategia informal de ejercicio de la oposición.

Pero el PLN no era el único partido con pretensiones de presentarse como alternativa de gobierno. El PAC, el otro gran partido de oposición, a pesar de la escisión interna que sufrió al principio de la legislatura, logró candidatearse como partido de oposición y demostrar su vocación de gobierno. En las elecciones presidenciales de 2006, el PLN y el PAC eran las únicas alternativas creíbles al PUSC, y aunque perdió con una diferencia mínima de votos en comparación a los obtenidos por el PLN en las elecciones presidenciales, el PAC ciertamente es considerado por el electorado como un partido con capacidad de gobierno para el corto plazo.

(b) Balance de la efectividad de la oposición en las legislaturas actuales de Ortega y de Pacheco, y proyección sobre las elecciones futuras

El PLN y el FSLN, aunque siendo partidos oficialistas y también la bancada más gran-

de de la Asamblea, no tienen mayoría absoluta. El PLN ha demostrado la capacidad de articular una mayoría relativamente estable alrededor de una agenda de aprobación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. El FSLN, como ya lo evocamos, perdió el control sobre la Asamblea Nacional.

Cuadro 37

Reelección parlamentaria en Costa Rica y Nicaragua

	Diputados reelectos (en %)	1x reelecto (en %)	2x
Costa Rica	12,3	71,4	28,6
Nicaragua	39,6	75	25

Fuente: Vargas & Petri 2007

En cuanto a los partidos grandes de oposición, la pregunta para Nicaragua es si, ahora que el FSLN se encuentra en el ejercicio del gobierno, ¿tendrán los liberales la capacidad de asumir un rol protagónico como oposición parlamentaria?; es decir, si el desempeño actual del PLC es comparable al desempeño del FSLN durante el gobierno de Bolaños. Para Costa Rica, es razonable preguntarse, ¿si el desempeño actual del PAC, como partido de oposición, actualmente sigue teniendo la misma capacidad propositiva que durante la legislatura anterior?

El PLC no tiene el mismo peso que tenía durante la legislatura anterior porque ahora tiene que compartir la mitad de su electorado con otro partido de derecha liberal: la ALN. El análisis de la efectividad del PLC como partido de oposición indica su poca visibilidad mediática y su baja producción legislativa en comparación con la ALN y el MRS.

El PAC, al igual que el PLC, está careciendo de una disciplina partidaria interna, con algunos diputados disidentes sobre puntos específicos, sin que ello conlleve por el momento a estos diputados a salirse de su partido. De su producción legislativa no sobresalen algunos temas específicos, y con su oposición a la aprobación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos genera una imagen de partido obstruccionista, practicando un control legislativo negativo y reactivo. El PAC sigue la agenda impuesta por el oficialismo lo que no le ayuda a expresar su vocación de gobierno.

Respecto a los partidos medianos de oposición, en Nicaragua juega un papel prominente el MRS, que como partido bisagra, tiene la capacidad de conformar alianzas a la vez con el FSLN que con la derecha (PLC y ALN). Además hace un ejercicio intensivo de la oposición, con una producción legislativa muy alta y una participación

importante tanto en el Plenario que en las comisiones con muchas intervenciones orales, presentación de mociones, y mejor asistencia a las comisiones (también participa en comisiones en las que no tiene voto), haciendo un control legislativo positivo. La ALN-PC en contraste difícilmente puede diferenciarse del PLC, partido con el cual no tiene casi ninguna diferencia ideológica, excepto la no suscripción al pacto Ortega-Alemán.

En Costa Rica, los partidos medianos de oposición son el Movimiento Libertario y el PUSC, ambos más cercanos a la línea ideológica del oficialismo. El PUSC tiene poca visibilidad política aunque mantiene una productividad legislativa alta. El Movimiento Libertario, el principal aliado parlamentario del PLN, se convirtió en un socio estratégico muy importante del oficialismo, aunque como partido bisagra difícilmente el PLN puede desprenderse en el corto plazo de él, sin afianzar su socio sustituto.

En cuanto a los pequeños partidos unipersonales de oposición en Costa Rica, puede decirse que su única forma de atraer la atención mediática es a través del impulso de iniciativas de leyes puntuales. Sin embargo, no han tenido la capacidad de perfilarse como alternativa de gobierno ni de convertirse en interlocutores estratégicos del oficialismo, ni tampoco asumir un liderazgo marcado en diferencia al oficialismo, pues la principal bancada de oposición –PAC- ha cooptado ese posicionamiento.

CAPÍTULO VII

Rendimientos político-institucionales de la oposición parlamentaria

La accesibilidad de los espacios institucionales para el ejercicio del control legislativo y político-parlamentario no solamente depende de la fuerza numérica (nivel de fraccionamiento) de la oposición, sino también de su capacidad de ejercicio político en diferentes tipos de rendimientos legislativos, entre ellos: **(1)** la producción de leyes, **(2)** el control de puestos estratégicos, **(3)** el control de la agenda parlamentaria, **(4)** la participación en comisiones especiales y de investigación, **(5)** el uso intensivo o no de vetos y resellos, y por último **(6)** la capacidad técnica de las bancadas de oposición.

I. LA PRODUCTIVIDAD LEGISLATIVA

La productividad legislativa puede medirse estadísticamente a través de las tasas de contribución (porcentaje de propuestas de ley por bancada) y de las tasas de éxito (porcentajes de leyes aprobadas por bancada).

La producción de leyes no constituye una actividad exclusiva de los diputados de oposición, por lo cual bajas tasas de contribución y de aprobación por parte de la oposición, puede reflejar un poco interés de la oposición en generar agendas alternas al Poder Ejecutivo, y focalizarse principalmente en funciones de control legislativo y de control político-parlamentario.

Si bien este tipo de análisis permite visualizar tanto la intensidad del Poder Ejecutivo como de su bancada legislativa en la conformación de la agenda, y el éxito que obtiene sobre ello, de forma comparada a los rendimientos de producción legislativa de la oposición, en la práctica este enfoque también tiene sus deficiencias, pues la tasa de contribución y de éxito legislativa excluye la participación activa en el análisis y la discusión de dichas propuestas de ley, tanto en el trabajo de comisiones, como en el plenario.

Una bancada de oposición que tiene una fuerte tasa de contribución, y más aún de éxito, ciertamente constituye un indicador de su interés en el ejercicio del control legislativo, y de su involucramiento en el proceso legislativo.

El análisis de la tasas de contribución y de éxito en **(i)** Costa Rica y en **(ii)** Nicaragua, tomará para el primer país el período actual y el precedente, pero en algunos casos se remontará a períodos anteriores. Para el caso de Nicaragua se estudiará únicamente el período actual, lo que se debe al deficiente monitoreo y sistematización institucional de la información legislativa.

1.1 Productividad legislativa en Costa Rica

Si la dinámica del sistema presidencialista sufre alteraciones, sea por modificaciones institucionales –en el sistema electoral– o por recomposición de las relaciones de poder¹⁶⁴ –en el comportamiento y preferencias del elector–, estas dispersiones tendrán su correlato en la composición parlamentaria y por ende en la lógica sobre el control de la agenda parlamentaria.

Las coaliciones de gobierno responden a una lógica derivada del ejercicio del poder, como instrumento para asegurar la estabilidad y la gobernabilidad del sistema, lo cual puede traducirse en un respeto del status quo, o bien como el impulso de las transformaciones necesarias. Esta lógica del ejercicio del poder, sumada a posibles carencias de la ingeniería institucional, puede producir coaliciones más de carácter coyuntural, que a su vez pueden ser parlamentarias o extraparlamentarias.

En el primero de los casos pueden oscilar entre consensos mínimos pluripartidistas para impulsar una determinada ley –que sería una acción meramente reduccionista a un proceso específico– o girar en torno a la definición de una agenda mínima de consenso, que puede ir de un período legislativo hasta todo el período constitucional.

Aunque las coaliciones de carácter extraparlamentario no necesariamente incluyen a los partidos políticos representados en el parlamento, suelen optar por procesos de consulta, diálogo, negociación o concertación tanto multisectoriales como nacionales o subregionales. Los resultados pueden ir desde una redefinición de la implementación de las políticas públicas hasta una definición consensuada de los temas que consideran se deben incorporar en las agendas de los poderes.

164. Por ejemplo, el cambio del bipartidismo al multipartidismo, sea bipolar, polarizado o altamente fragmentado; o a la inversa.

En situaciones de gobierno dividido el conflicto entre el Ejecutivo y la oposición parlamentaria por el control de la agenda legislativa puede asumir al menos dos tendencias:

- (a) el Ejecutivo o la oposición parlamentaria asumen una estrategia de apelación al público para llevar sus argumentos a la ciudadanía con el fin de presionar a favor de sus posiciones e intereses. Esto exige una adecuada plataforma de comunicación política, la cual tiende a ser más accesible por parte del Ejecutivo que por la oposición parlamentaria, salvo que esta última pueda controlar los recursos técnicos, humanos y económicos del parlamento y que la fracción de gobierno no objete su uso; y
- (b) el realineamiento parlamentario repercute en la naturaleza pública e interna del quehacer legislativo. Mientras que la pública hace mención al trabajo con los medios de comunicación, generando imágenes de estridencia y fuerte polarización, la interna constituye la lucha de poder por reformar el reglamento legislativo. Así las cosas, la fracción oficialista presionará por reducir los mecanismos de oposición y entramamiento legislativo y las fracciones de oposición buscarán hacer valer la composición multipartidista del pleno en las comisiones y en los procedimientos legislativos.

Una posible decisión del Ejecutivo –carente de mayorías legislativas y sin intereses en construir consensos multisectoriales– puede ser optar por una agenda mínima que evite la conflictividad y evada la promoción de alteraciones del status quo.

En su habilidad en construir lecturas políticas de su entorno, el Ejecutivo puede adoptar una serie de estrategias en la definición, cambios y decisión de las políticas públicas emanadas desde la agenda parlamentaria en situaciones de gobierno dividido: **(a)** disminuir su participación, **(b)** impulsar su agenda desde la fracción de gobierno, **(c)** obstaculizar las agendas de la oposición legislativa a través de su bancada, o **(d)** obstaculizar las iniciativas aprobadas a través del recurso de veto.

En gobiernos divididos, el papel de la oposición extraparlamentaria adopta mayores niveles protagónicos y un peso relevante en la construcción de la agenda parlamentaria. Al respecto, el Ejecutivo se encuentra en una relación dialéctica:

- (a) de restarle importancia a los sectores sociales y correr el riesgo de enfrentarse a una atomización de conflictos sociales, erosionando la gobernanza y la gobernabilidad del sistema; o
- (b) de abrirse a la negociación y con ello aceptar reducir sus expectativas a partir de posiciones mínimas que cuenten con la legitimidad de ejercicio, derivada de la construcción de los acuerdos y pactos político-sociales, como un instrumento para presionar a la oposición legislativa para la pronta aprobación de su agenda,

reduciendo la capacidad de veto, o transfiriendo al parlamento el costo político de la no aprobación.

Nacif (2004, p. 10) argumenta que las dispersiones del poder y por ende la constitución de gobiernos divididos tiene importantes implicaciones respecto al papel del Poder Ejecutivo en la formulación de las políticas públicas, puesto que estos cambios ya no dependen exclusivamente de las negociaciones entre el presidente y su bancada, sino de la capacidad del Ejecutivo de llegar a acuerdos con los partidos de oposición.

La agenda parlamentaria en el sistema presidencialista costarricense permite identificar el papel que desempeña el Ejecutivo, el cual puede ser desde guardián de la estabilidad en las políticas del gobierno hasta promotor del cambio –modificación del status quo–.

El sistema presidencialista costarricense ha experimentado en sus últimos mandatos constitucionales una mayor fragmentación parlamentaria, lo cual ha obligado a modificaciones en las lógicas coalicionales de construcción de la agenda legislativa, así como a los estilos de negociación y liderazgo ejercidos por el Ejecutivo, su fracción y las bancadas de oposición.

Precisamente, bajo un esquema de gobierno dividido que les faculta mayores capacidades para el ejercicio de la institucionalidad informal –vetos informales a los procesos–, las bancadas de oposición han incidido en modificaciones al diseño formal de las reglas de juego, es decir al reglamento interno. Por tanto, y a pesar de la institucionalidad formal, el uso o no de la misma queda supeditada a contar con mayorías absolutas o el respaldo de una mayoría calificada.

Para entender mejor la capacidad de control sobre la agenda parlamentaria, sea por parte del Ejecutivo, de la fracción oficialista o de las bancadas de oposición, se requiere descomponer el análisis en series de variables: iniciativas presentadas, leyes aprobadas, nivel de contribución a la agenda y nivel de éxito sobre la tasa de contribución a la agenda.

En el sistema presidencialista costarricense la agenda parlamentaria tiene dos momentos específicos, las sesiones ordinarias **-O-** y las sesiones extraordinarias **-E-**, siendo de seis meses cada uno. El primer período de sesiones ordinarias **-IO-** va del primero de mayo al 31 de julio, y el segundo **-IIO-** del primero de septiembre al 30 de noviembre. El primer período de sesiones extraordinarias **-IE-** abarca el mes de agosto, y el segundo **-IIE-** va del primero de diciembre al 30 de abril.

El estudio de la agenda parlamentaria se puede abordar confrontando la participa-

ción de un determinado actor en la generación de iniciativas con respecto a las leyes aprobadas, discriminando aquellos proyectos y leyes que no necesariamente corresponden a generación o cambios de las políticas públicas; es decir, excluyendo aquello relacionado con benemeritazgos, modificaciones de nombres a instituciones, donaciones y exoneración de impuestos de vehículos a atletas nacionales, entre otros aspectos.

Esto permite comprender las relaciones específicas del Ejecutivo con su fracción, el liderazgo presidencial y el comportamiento de la disciplina parlamentaria a partir de la productividad legislativa, identificando aspectos como cohesión y coherencia en cada legislatura, y entre diversos periodos constitucionales. El abordaje también coadyuva a entender las relaciones del Ejecutivo y su fracción oficialista con la oposición, así como la legislación impulsada adentro de esfuerzos pluripartidistas.

El análisis, empero, implica poner en un mismo nivel modificaciones constitucionales que requieren de mayoría constitucional, con legislación aprobada en comisiones plenas, o por mayoría simple en el plenario legislativo. En el marco del análisis de la agenda legislativa, son focos de estudio la dinámica y el liderazgo del Ejecutivo, así como la capacidad del Legislativo para generar su propio liderazgo y, de ser el caso, asumir la conducción de la agenda cuando el primero abdica a su corresponsabilidad, sea por cálculo político o por ineficacia en la construcción de mayorías legislativas. Es así como el papel de la oposición legislativa en la definición, cambios y decisión de las políticas públicas, se encuentra relacionado con el modelo adoptado por cada una de las bancadas.

De ahí que, si la fragmentación parlamentaria y la polarización sobre la agenda legislativa generan un problema en la capacidad de toma de decisiones del Ejecutivo, podría ser que, dependiendo de la multiplicidad de actores de oposición y su dispersión, del tamaño del contingente legislativo oficialista, y de los niveles de disciplina y cohesión, el presidente y su gabinete cuenten con un mayor margen de opciones para articular coaliciones parlamentarias.

Esta aparente ventaja que tendría el Ejecutivo ante un escenario fragmentado y disperso de la oposición, podría verse frustrado por alguno o varios de estos factores: **(a)** la falta de estrategia política del Ejecutivo o de su fracción parlamentaria, lo cual contribuiría al alineamiento de las preferencias de la oposición parlamentaria, **(b)** que el tema de la agenda parlamentaria genere una alta polarización entre las fracciones en torno a las posiciones del Poder Ejecutivo, y **(c)** la influencia de los medios de comunicación o de la oposición extraparlamentaria para que aquellos actores de la oposición parlamentaria alineados a las preferencias del Ejecutivo modifiquen sus preferencias.

El estudio sobre el comportamiento de la agenda parlamentaria en el sistema presi-

dencialista costarricense parte de una visión reduccionista; es decir, si bien gran parte del quehacer parlamentario es la construcción de leyes, también complementan el acontecer político la cantidad y calidad de las discusiones.

Tampoco pueden obviarse las labores de fiscalización y control político, así como el trabajo comunal realizado por los legisladores. Analizar la agenda parlamentaria tiene una serie de limitantes, pues si el interés concreto es conocer la participación en la construcción, redefinición o modificación de las políticas públicas, se requiere segregar los datos para cuantificar únicamente las iniciativas y leyes relevantes para el objeto de estudio.

Pero incluso haciendo un ejercicio de segregación, existe otro obstáculo: no todas las iniciativas de ley tienen el mismo nivel conflictivo, sea entre las fracciones parlamentarias como entre éstas y el Ejecutivo. Por tanto, obviando esta realidad, se procede a cuantificar todas las iniciativas relevantes para el objeto de estudio sin hacer discriminaciones internas, con lo cual no se pretende encasillar las iniciativas y leyes aprobadas. Ambas son tan diferentes entre sí como a lo interno, ello aunado a las diferencias de contenido, extensión e importancia que se puedan dar entre ellas.

El análisis parte de la primera legislatura del período constitucional de 1990-1994 (administración Calderón Fournier) hasta la cuarta legislatura del período 2002-2006 (administración Pacheco de la Espriella)¹⁶⁵, un período de 16 años consecutivos que además constituyen desde el último período de gobierno unificado hasta el último período constitucional finalizado de gobierno dividido, una serie temporal que registra de forma incrementada el nivel de fragmentación parlamentaria.

No se incluye en este análisis la administración Arias Sánchez 2006-2010, pues solo lleva dos legislaturas registradas y sus datos requieren un análisis por separado, a efectos de no combinar períodos constitucionales de cuatro años completos, con un caso en el cual solo se llevan registros de sus primeros dos años

Para efectos del estudio comparativo, la información se presenta por el total de legislaturas del período constitucional, en el estudio de Vargas (2008) contempla el análisis por cada legislatura, y a su vez la diferenciación de comportamientos según avanza el período constitucional

165. Datos suministrados por el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, los cuales requirieron un proceso previo de clasificación y análisis, dado que los patrones de clasificación aplicados, entre un período y otro, como a lo interno de los mismos, presentaron pequeñas irregularidades. Ante esta situación se procedió a revisar y confrontar la información suministrada con el nombre del proponente y la fracción legislativa a la que éste representa.

La investigación no considera todas las iniciativas de ley ni todas las leyes aprobadas registradas por legislatura, pues como objeto de estudio se tomaron aquellas iniciativas y leyes destinadas a crear, modificar o suprimir específicamente políticas públicas, marginando así aquellas tendientes a otorgar benemeritazgos, parcelación de terrenos de instituciones públicas para la creación de proyectos de vivienda, la autorización a municipalidades para donar territorios a las asociaciones de desarrollo, entre otras, a pesar que este tipo de legislación tiende a ser bastante recurrente en períodos de precampaña y campaña electoral.

Entre las iniciativas y leyes analizadas se destacan: **(a)** reformas constitucionales, **(b)** creación de leyes para regular temas como corrupción o migraciones, **(c)** reformas menores a la legislación existente, **(d)** aprobaciones presupuestarias, **(e)** convenios y tratados internacionales, **(f)** otros.

El Cuadro N° 38 clasifica en períodos constitucionales, señalando a lo interno de estos una diferenciación entre la participación del Ejecutivo y el Legislativo, y en este último haciendo la diferenciación por las fracciones legislativas. Para cada administración se ha colocado la fracción de gobierno respectiva, inmediatamente en la fila inferior al Ejecutivo. Adicionalmente, hay dos categorías a lo interno del Legislativo.

La primera de ellas es **varios** la cual hace mención a iniciativas de ley propuestas por fórmulas de coalición; la segunda identificada como **otros** responde a dos posibilidades: **(a)** aquellas fracciones de oposición minoritarias que en un período constitucional presentaron alguna iniciativa, pero que ha sido aprobado en el siguiente período constitucional y sin tener representación parlamentaria en éste; y **(b)** situaciones especiales en las cuales legisladores disidentes autoclassificados como independientes presentan iniciativas o bien, aquellas aprobadas y presentadas bajo su condición anterior o de independiente.

Las siglas respectivas de cada uno de los partidos políticos por período constitucional se encuentran en el Cuadro N° 3 “Escaños obtenidos por partido político según período constitucional y clasificados entre fracción de gobierno y oposición”, la cual se encuentra en el capítulo segundo.

El Cuadro N° 38 elaborado para el análisis del comportamiento de la agenda parlamentaria fue clasificado por: **(a)** iniciativas – los proyectos de ley presentados por proponente –; **(b)** leyes – las iniciativas aprobadas por proponente –; **(c)** tasa de contribución – porcentaje de las iniciativas presentadas por una determinada fracción en relación con el total de iniciativas presentadas –; y **(d)** tasa de éxito – la correlación de las iniciativas aprobadas de una fracción en relación con el total presentado en ese mismo período –.

Para el caso de las iniciativas y las leyes, estas se subdividen a la vez en entre aquellas que fueron presentadas en sesiones ordinarias **-O-** o en sesiones extraordinarias **-E-**, haciendo incluso una diferenciación entre las primeras y segundas sesiones de ordinarias **-IO** y **IIO-** y las primeras y segundas sesiones de extraordinarias **-IE** y **IIE-**.

Adicionalmente, se ha agregado una columna para el caso de iniciativas y leyes, la cual permite identificar el valor absoluto del total para esa legislatura **-T-**. En los casos de contribución y tasa de éxito, las secciones se subdividen únicamente en una clasificación por el total registrados para las sesiones ordinarias **-O-** y para las sesiones extraordinarias **-E-**, así como una columna que contempla el total general entre ambas **-T-**.

(a) Primeras legislaturas

La primera legislatura en cada período constitucional responde a un proceso de transición y de adaptación. De transición porque el presidente del período saliente presenta su último informe de labores a parlamentarios del período entrante, y de adaptación porque con cada proceso electoral se generan nuevas relaciones de poder que son totalmente diferentes a los períodos predecesores, dadas las condiciones histórico-institucionales y los estilos particularistas que se impregnan en una o en otra.

Además, muchos de los legisladores son designados por primera vez en sus vidas en dichos cargos, algunos sin experiencia previa en la función pública y mucho menos en la legislativa, en contraposición con aquellos que ya tienen una formación profesional, intelectual o académica que los potencia más en comparación al resto.

Los equipos parlamentarios que dan apoyo al legislador también son nuevos en algún porcentaje, distrayéndose en ocasiones en el aprendizaje de los trámites meramente logísticos y de análisis del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa. De hecho, en el sistema presidencialista costarricense los primeros ejercicios de poder se dan en torno a la distribución de las oficinas y en la selección del cargo de jefe y subjefe de fracción.

Posteriormente, los esfuerzos se canalizan en torno a las negociaciones parlamentarias entre fracciones para la definición del Directorio Legislativo y la estrategia mediática que adoptarán durante la sesión solemne del primero de mayo, en la cual toman posesión oficial de sus curules, sesión seguida en su segunda parte del discurso presidencial de informe de labores. Los días siguientes se dedican al control político del discurso presidencial, la conformación de las comisiones legislativas y a la toma de posesión del nuevo Poder Ejecutivo –el ocho de mayo–.

La agenda legislativa tiende a estar marcada por el período anterior y la capacidad

estratégica de acción del Ejecutivo para actuar en estos procesos de transición. Desde luego, si a lo interno no se genera un proceso paralelo de reacomodo de fuerzas y lógicas sobre el aprendizaje e inducción de la maquinaria institucional y sus poderes formales e informales.

En caso de un aprendizaje mutuo, lo que se produce es un letargo en uno u otro poder en el ejercicio de su liderazgo y agenda, aunado con el surgimiento de una nueva oposición parlamentaria que tiende en sus primeros pasos a ser confrontativa y poco colaborativa con el gobierno, y en donde la agenda legislativa aún no representa los proyectos políticos de esa bancada o legislador.

Es por estas razones que comprender la dinámica entre ambos poderes constitucionales, a partir del análisis exclusivo de las primeras legislaturas, no responde a la dinámica integral de cada período constitucional, pero refleja la productividad en cada período de transición y adaptación.

(b) Segundas legislaturas

Las segundas legislaturas se pueden identificar como el punto en el cual la mayoría de los legisladores han desarrollado potencialmente sus destrezas parlamentarias, se han apropiado de las dinámicas institucionales y en promedio han fijado sus aspiraciones reales para el resto del período constitucionales. Además, las disputas, tanto a lo interno como a lo externo de las fracciones por los puestos estratégicos, ya sean del Directorio Legislativo, jefatura y subjefatura de fracción y comisiones, se incrementan.

La oposición, a pesar de continuar en muchos casos con el discurso confrontativo, se abre más a la construcción de negociaciones parlamentarias, sea por intereses particulares del legislador o para el posicionamiento de los intereses de su respectiva bancada.

En tanto, el Poder Ejecutivo se enfrenta a un parlamento y a una oposición más hábil y exigente, con lo cual su estrategia tiende a la imposición y por ende a mejorar su efectividad, o bien se enfrenta ante su incapacidad real en la toma de decisiones y por tanto, disminuye su contribución y éxito.

(c) Terceras legislaturas

Durante las terceras legislaturas aparecen los precandidatos presidenciales y con ello un fraccionamiento mayor a lo interno de cada bancada, situación que en aquellos casos con dos o más precandidatos tiende a complicar las relaciones de disciplina parlamentaria intra-partidaria.

Lo anterior viene a incorporar variables exógenas al comportamiento legislativo de la fracción, ya que mientras la bancada puede adoptar una determinada resolución, el precandidato presidencial premia su lealtad a la carrera política de los legisladores, que mantienen una posición incondicional hacia dicho precandidato. Como resultado de la no reelección continua de estos y de la necesidad del actor por continuar su ascenso político, previendo la posibilidad de que ese precandidato pueda llegar a ser candidato, y luego ocupar la Presidencia de la República, sea en el corto, mediano o largo plazo, por tanto la obediencia tiende a ser hacia éste, más que hacia las autoridades partidarias.

Estos aspectos debilitan la capacidad de reacción y ejercicio de la oposición legislativa, creando amplios frentes de negociación por medio de los cuales el Ejecutivo, la fracción oficialista o incluso las demás bancadas de oposición alternativas, pueden impulsar sus propios procesos; una dinámica que además debilita el liderazgo que puedan tener las jefaturas de fracción.

En aquellos partidos con pocas posibilidades reales de ganar la contienda presidencial, la lógica del sistema de incentivos puede moverse más hacia la figura de quienes pretendan ocupar los cargos legislativos en el siguiente período constitucional; sea por asegurar la continuidad de las agendas políticas planteadas, el respaldo para obtener un puesto estratégico en la estructura del partido, o conseguir un puesto para sí mismo o para sus asesores dentro de las oficinas de los legisladores entrantes.

En el caso del Poder Ejecutivo, salvo que posea una ambiciosa estrategia política, suele sufrir desgastes con la oposición legislativa y en mayor o menor nivel, un margen de atomización de conflictos sociales, producto de su estilo particular de liderazgo y del tipo de ejercicio de concertación social aplicado y resultados logrados durante la primera o incluso segunda legislatura.

Además, las encuestas de opinión ya han invadido a la ciudadanía acerca de los márgenes de popularidad del gobernante, los principales problemas del país, e incluso la popularidad de las figuras políticas que suelen identificarse como potables para la contienda presidencial.

(d) Cuartas legislaturas

La cuarta legislatura se caracteriza por dos momentos importantes: el primero que abarca sus primeros nueve meses y que destaca una lucha polarizada, y un segundo momento que se podría comprender con la fase de los consensos finales.

Los primeros nueve meses inmersos en un fuerte clima electoral, la oposición parlamentaria – con posibilidades en la lucha presidencial – tiende a evitar la construcción

de consensos legislativos y apuesta más hacia el control político y el obstruccionismo, esto porque los efectos positivos tienden a identificarse con el partido de gobierno, mientras el costo político de los aspectos negativos se le achaca a las fracciones de oposición.

Aquellas fracciones de oposición, cuyos partidos políticos no tienen una posibilidad real en las elecciones presidenciales, oscilan sus estrategias entre el control político y el obstruccionismo de los esquemas bipartidistas. También suelen buscar consensos con la oposición o la bancada oficialista para lograr la aprobación de una mayor cantidad de iniciativas, con lo cual pueden acceder a los medios de comunicación – publicidad electoral a través de la noticia – y ofrecer resultados concretos a sus respectivos caudales electorales.

El Ejecutivo se enfrenta además al hecho que, conforme avanza su período constitucional y llega la cuarta legislatura, su poder hacia su fracción tiende a diluirse y emerge el liderazgo del candidato presidencial, siendo éste el garante de la disciplina parlamentaria. Sólo si el candidato ha llegado a ese puesto con un apoyo basado en las lealtades partidarias, producto de la influencia del Ejecutivo en la esfera de las élites de su partido, entonces existen posibilidades de una cierta obediencia.

Pero si la percepción del elector sobre la gestión del gobierno es deficitaria o baja, el candidato presidencial se ve en la obligación de tomar una posición diferenciada con el Ejecutivo, señalar las debilidades del mismo y mostrarse como una alternativa política, explotando incluso los aspectos buenos de la actual administración.

En caso de que el candidato presidencial llegue a representar al partido político en la contienda electoral sin el apoyo informal del Ejecutivo, entonces la labor de diferenciación será mucho más fácil. Si el gobierno goza de una adecuada popularidad, el candidato puede explotar la imagen histórica de su partido. En la oposición suelen darse al menos dos escenarios básicos:

- (a) el liderazgo del jefe de fracción, y los caudillos disonantes se tiende a diluir por una obediencia incondicional hacia el candidato presidencial, lo cual es positivo cuando la fracción ha tenido una pobre disciplina legislativa, dado que es ante la figura del candidato presidencial que ésta logra comportarse como tal; y
- (b) los caudillos disonantes a lo interno de la fracción tienden a amplificar sus disensos con mayor fuerza a lo interno y externo de la fracción, como una medida para aumentar su relación de poder hacia el candidato presidencial, y lograr así mayores posibilidades de una carrera política, en un eventual gobierno de su partido.

Estas realidades obligan al Ejecutivo a entrar en un complejo proceso de negociación, pues requiere tener relaciones con su bancada y con el candidato presidencial de su partido político, y negociar también con los candidatos de la oposición y sus respectivas bancadas.

La dinámica de construcción de consensos con las fracciones de oposición sin pretensiones reales a la presidencia, exigen otro tipo de lógica en las relaciones de poder, las cuales pueden oscilar entre políticas clientelares hasta el uso de los recursos de poder constitucionales del Ejecutivo, para asegurar la aprobación de una determinada iniciativa – por ejemplo la convocatoria en sesiones extraordinarias –.

Los últimos tres meses de la legislatura tienden a convertirse en un espacio donde se producen amplios consensos políticos entre las fracciones legislativas, producto quizás de la responsabilidad acumulada en el período constitucional, la búsqueda de puntos de encuentro con el partido que ganó el proceso electoral – apostando relaciones estratégicas con quienes potencialmente pueden ocupar puestos influyentes en el próximo gobierno –, el deseo de contribuir para obtener posibilidades de sacar adelante las agendas propias o del partido, así como una fuerte influencia del presidente electo en una serie de iniciativas que considera relevantes para su próximo mandato, entre otros factores.

El Cuadro N° 38, presenta el acumulativo de las cuatro legislaturas en los cuatro períodos constitucionales, a partir de las iniciativas legislativas y leyes aprobadas por fracción en los períodos de sesiones ordinarias y extraordinarias, clasificados por la contribución en la agenda y la respectiva tasa de éxito.

Cuadro 38

Relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo
en la agenda parlamentaria, por totales registrado
en los periodos constitucionales de 1990-1994 a 2002-2006

PROPONENTE POR PERÍODO CONSTITUCIONAL	TOTAL ACUMULADO DE LAS CUATRO LEGISLATURAS																													
	Iniciativas						Leyes						Iniciativas						Leyes						Contribución			Tasa Éxito		
	O	II	IE	II	IE	T	O	II	IE	II	IE	T	O	E	T	O	E	T	O	E	T	O	E	T						
Administración Calderón Fournier (1990 - 1994)	Poder	57	77	29	121	15	28	13	60	134	150	284	43	73	116	51,2	41,5	27,7	32,1	48,7	40,8									
	Poder Legislativo	PUSC	137	171	17	25	4	4	8	31	308	42	350	8	39	47	9,5	22,2	34,1	2,6	92,9	13,4								
		PLN	111	95	15	26	15	2	16	23	206	41	247	17	39	56	20,2	22,2	24,1	8,3	95,1	22,7								
		PUGEN	1	5	0	0	0	0	0	0	6	0	6	0	0	0	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0	0,0								
		PU	16	2	0	2	0	0	0	1	18	2	20	0	1	1	0,0	0,6	2,0	0,0	50,0	5,0								
		PUAC	13	3	3	3	0	1	0	3	16	6	22	1	3	4	1,2	1,7	2,1	6,3	50,0	18,2								
		Varios	46	35	4	11	6	9	7	14	81	15	96	15	21	36	17,9	11,9	9,4	18,5	140,0	37,5								
Administración Figueres Olsen (1994 - 1998)	Poder	59	55	25	89	22	51	12	84	114	114	228	73	96	169	47,7	45,1	19,3	64,0	84,2	74,1									
	Poder Legislativo	PLN	141	217	0	7	8	23	3	45	358	7	365	31	48	79	20,3	22,5	30,8	8,7	685,7	21,6								
		PUSC	145	153	0	4	10	19	6	35	298	4	302	29	41	70	19,0	19,2	25,5	9,7	1025,0	23,2								
		FD	26	62	0	0	1	3	0	5	88	0	88	4	5	9	2,6	2,3	7,4	4,5	0,0	10,2								
		PAN	9	10	0	0	1	1	0	1	19	0	19	2	1	3	1,3	0,5	1,6	10,5	0,0	15,8								
		PUAC	29	1	0	0	0	0	0	0	30	0	30	0	0	0	0,0	0,0	2,5	0,0	0,0	0,0								
		Varios	65	85	0	2	7	7	3	19	150	2	152	14	22	36	9,2	10,3	12,8	9,3	1100,0	23,7								
Administración Rodríguez Echeverría (1998 - 2002)	Poder	102	59	32	111	25	58	20	107	161	143	304	83	127	210	36,6	58,0	20,1	51,6	88,8	69,1									
	Poder Legislativo	PUSC	172	200	21	54	15	53	9	38	372	75	447	68	47	115	30,0	21,5	29,6	18,3	62,7	25,7								
		PLN	89	120	11	40	12	25	3	10	209	51	260	37	13	50	16,3	5,9	17,2	17,7	25,5	19,2								
		FD	38	34	1	13	0	1	1	1	72	14	86	1	2	3	0,4	0,9	5,7	1,4	14,3	3,5								
		ML	32	59	2	15	0	1	0	0	91	17	108	1	0	1	0,4	0,0	7,2	1,1	0,0	0,9								
		PIN	5	9	0	4	1	1	0	1	14	4	18	2	1	3	0,9	0,5	1,2	14,3	25,0	16,7								
		PRC	22	18	0	10	0	1	0	0	40	10	50	1	0	1	0,4	0,0	3,3	2,5	0,0	2,0								
		PALA	2	0	0	1	0	0	0	0	2	1	3	0	0	0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0								
Varios	76	125	5	28	12	22	6	23	201	33	234	34	29	63	15,0	13,2	15,5	16,9	87,9	26,9										
Administración Pacheco De la Espriella (2002 - 2006)	Poder	47	48	23	52	16	24	9	18	95	75	170	40	27	67	33,6	28,7	13,4	42,1	36,9	39,4									
	Poder Legislativo	PUSC	142	93	14	58	11	19	11	10	235	72	307	30	21	51	25,2	22,3	24,1	12,8	29,2	16,6								
		PLN	72	95	11	30	1	6	0	3	167	41	208	7	3	10	5,9	3,2	16,4	4,2	7,3	4,8								
		PAC	27	54	10	21	1	3	0	1	81	31	112	4	1	5	3,4	1,1	8,8	4,9	3,2	4,5								
		ML	29	23	5	34	0	1	0	1	52	39	91	1	1	2	0,8	1,1	7,2	1,9	2,6	2,2								
		PRC	16	8	4	15	0	0	0	1	24	19	43	0	1	1	0,0	1,1	3,4	0,0	5,3	2,3								
		PAH	3	25	4	4	0	0	0	0	28	8	36	0	0	0	0,0	0,0	2,8	0,0	0,0	0,0								
		BPP	12	10	3	6	0	0	0	0	22	9	31	0	0	0	0,0	0,0	2,4	0,0	0,0	0,0								
		Otros	0	5	0	2	3	3	0	6	5	2	7	6	6	12	5,0	6,4	0,6	120,0	0,0	171,4								
		Varios	81	105	16	65	12	19	6	28	186	81	267	31	34	65	26,1	36,2	21,0	16,7	42,0	24,3								

Fuente: Vargas 2008

De los resultados anteriores se interpreta:

- Se evidencia que en la dinámica legislativa costarricense de 1990 al 2006 se ha caracterizado por una dinámica proactiva en la conformación de la agenda, con una tasa de contribución superior al 70% en esos cuatro periodos constitucionales.
- Las altas tasas de éxito de las administraciones Figueres Olsen y Rodríguez Echeverría, al ser confrontadas con sus bajas tasas de contribución, evidencian una aparente claridad de objetivos y resultados por parte del Poder Ejecutivo con respecto a la productividad legislativa, pues en ambos casos se puede con-

siderar que por cada 10 iniciativas de ley promovidas, lograron la aprobación de siete.

- En ninguno de los períodos constitucionales analizados, la fracción de gobierno registra mayor tasa de éxito en comparación a los datos registrados por parte del Poder Ejecutivo
- En cuanto a la principal fracción de oposición, se identifica desde el análisis de los cuatro períodos constitucionales que a mayor incremento de fracciones de oposición y a mayor fraccionamiento de las relaciones de poder – curules –, esta bajará su tasa de contribución y de éxito.
- Tanto en situaciones de gobierno unificado como dividido –excepto en aquellas situaciones en que la fracción oficialista sólo dependa de un voto–, las iniciativas de carácter coalicional tienden a tener mayor peso en la contribución de la agenda legislativa y un nivel bastante similar en la tasa de éxito. El mayor nivel de éxito de las iniciativas coalicionales se da en situaciones de gobierno unificado.

A la luz de los períodos constitucionales estudiados se identifica que el predominio y el control del Ejecutivo pueden disminuir sin necesidad de cambios estructurales en la ingeniería institucional. También como producto a las alteraciones de las relaciones de poder, derivadas de una situación de gobierno dividido, fragmentación parlamentaria, dinámica de la disciplina legislativa, y, por ende, de la comprensión y uso estratégico de los poderes formales e informales.

La capacidad de contribución y los niveles de éxito del Ejecutivo en el proceso de decisión de las políticas públicas desde la agenda parlamentaria, han estado vinculados a la capacidad de control del primero sobre el parlamento a través de mayorías legislativas; a las relaciones de disciplina parlamentaria – a lo interno de la fracción oficialista como de la oposición –, especialmente en el caso de la bancada oficialista en actuar de forma coherente y cohesiva con la agenda parlamentaria del Poder Ejecutivo; y a la capacidad de liderazgo del presidente sobre su estructura partidaria, que si bien incluye a la bancada legislativa, se extiende además a las del gabinete e instituciones públicas.

Nacif (2004, p. 21) hace un llamado en cuanto al hecho de que en un gobierno dividido una alta tasa de éxito del presidente no necesariamente significa dominio del Ejecutivo sobre el Poder Legislativo, ya que este dato sugiere también una capacidad del presidente y su gabinete de anticipar las reacciones del segundo, proponiendo así en la agenda parlamentaria sólo aquellas iniciativas en las que se puede especular un alto nivel de apoyo para la conformación de una mayoría legislativa.

Barry Ames (2000, pp. 15-66) sostiene que la disciplina parlamentaria es la propensión de los miembros de un partido a votar en el mismo sentido, y debe distinguirse de la coherencia, la cual se constituye por la concordancia de las preferencias de los

miembros sobre asuntos de política. A mayor fragmentación parlamentaria una mayor coherencia significa que, para cualquier número de partidos, será más difícil alcanzar una decisión legislativa que se aparte del status quo.

En situaciones de gobierno dividido, el papel dominante del Ejecutivo en la definición del cambio legislativo disminuye considerablemente conforme aumenta el nivel de fragmentación parlamentaria. En este sentido, el recurso del veto presidencial constituye para el mandatario y su bancada una amenaza limitada de influencia. No es suficiente que haya una mayoría en el Congreso, es necesaria también la aprobación del presidente; si el presidente no da su visto bueno, se necesita el voto de dos terceras partes del Congreso para conseguir el mismo cambio.

En el sistema presidencialista costarricense se requiere analizar el sistema de influencia partidaria y la disciplina parlamentaria, pues conforme ha aumentado la fragmentación parlamentaria entre períodos constitucionales, también se han incrementado los niveles de desertión legislativa. Si el sistema de influencia es de arriba hacia abajo, los líderes de los partidos deberían poder persuadir a sus miembros de seguir las recomendaciones del voto de la dirigencia¹⁶⁶. Conforme se ha incrementado el fraccionamiento parlamentario, muchos legisladores tienen la autonomía y la motivación para resistir a los líderes de los partidos o para extraer un alto precio de su apoyo. La libertad para resistir depende de su seguridad electoral –apoyos incondicionales de una dirigencia local –, la antigüedad y principalmente la apropiación de la institucionalidad formal e informal.

De los tres períodos constitucionales con gobierno dividido analizados, en los dos primeros la capacidad de romper el quórum como medida de presión recaía únicamente en las estructuras de poder bipolar tradicionales – PUSC y el PLN –, pero para el tercer período ninguna de las estructuras tradicionales de poder tenía capacidad suficiente para presionar el proceso parlamentario por la vía del rompimiento del quórum.

Dado que en el sistema costarricense el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo poseen una legitimidad dual y un mandato fijo, el primero tiende a imponer sus decisiones salvo estricta necesidad de negociación para obtener sus intereses. Las bancadas de oposición cuando no poseen una fuerte coalición para frenar al Ejecutivo, recurren a la

166. "Los diputados desertan de sus partidos cuando tienen los motivos y la autonomía para hacerlo. Las motivaciones pueden ser tanto ideológicas como electorales. La motivación ideológica significa que, en determinado tema, las preferencias de un diputado difieren de las de la mayoría del partido. Es posible predecir las preferencias de un diputado con base en su carrera política o en sus antecedentes personales, pero son analíticamente distintas de los intereses de los votantes". (Ames 2000, p. 36)

obstaculización para hacer valer sus intereses y principios, generando así una mutua recriminación de responsabilidades. Por tanto, las negociaciones parlamentarias se han encontrado en función de la oportunidad, el menor costo y una proximidad de intereses, respecto a una iniciativa específica más que a una agenda mínima común.

En cuanto a la Administración Arias Sánchez, en sus dos primeras legislaturas (2006-2007, y 2007-2008) la tasa de contribución del Poder Ejecutivo ha sido del 11,7%, siendo su tasa de éxito del 47,9%. Situación que evidencia una clara priorización del Poder Ejecutivo en una agenda legislativa a la cual focaliza su interés de aprobación. En cuanto a la fracción del PLN –oficialista- destaca con la mayor participación en la contribución de la agenda –18,4%–, pero una escasa capacidad para convertir dichas iniciativas en leyes –tasa de éxito del 4,3%–.

Entre las fracciones de oposición sus comportamientos tienden a ser similares, baja tasa de contribución y bajas tasas de éxito, lo cual incita a considerar que gran parte de su trabajo ha girado en función del control legislativo hacia la agenda del Poder Ejecutivo, como del control político-parlamentario. A diferencia de los otros períodos constitucionales analizados para el caso de Costa Rica, las iniciativas mixtas, aquellas presentadas por varios diputados, tampoco representan un peso relativo sobre la tasa de contribución de la agenda legislativa, ni tampoco sobre la tasa de éxito de la misma.

Por tanto, se puede considerar que ninguna fracción ni el Poder Ejecutivo tienden a dominar la tasa de contribución de la agenda legislativa, lo cual puede ser entendido por una clara priorización por concentrar las discusiones parlamentarias sobre temas específicos¹⁶⁷.

167. Como ha sido la agenda parlamentaria sobre la agenda complementaria al Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos de América y los países de Centroamérica, y República Dominicana.

Cuadro 39Tasa de contribución y de éxito según proponente en Costa Rica (2006-2008)¹⁶⁸

PROPONENTE POR PERÍODO CONSTITUCIONAL		TOTAL ACUMULADO DE LAS DOS PRIMERAS LEGISLATURAS																															
		Iniciativas								Leyes								Contribución								Tasa Éxito							
		I	O	I	O	I	E	I	E	I	O	I	E	I	O	I	E	O	E	T	O	E	T	O	E	T							
Administración Arias Sánchez (2006 - 2010)	Poder	21	19	13	20	5	15	4	11	40	33	73	20	15	35	51,3	57,7	11,7	50,0	45,5	47,9												
	PLN	41	30	11	33	0	3	1	1	71	44	115	3	2	5	7,7	7,7	18,4	4,2	4,5	4,3												
	PUSC	13	26	9	28	0	2	2	1	39	37	76	2	3	5	5,1	11,5	12,2	5,1	8,1	6,6												
	PAC	9	25	8	17	2	1	0	0	34	25	59	3	0	3	7,7	0,0	9,4	8,8	0,0	5,1												
	ML	11	22	4	12	1	0	0	1	33	16	49	1	1	2	2,6	3,8	7,8	3,0	6,3	4,1												
	PRN	5	4	2	4	0	0	0	0	9	6	15	0	0	0	0,0	0,0	2,4	0,0	0,0	0,0												
	PFA	5	3	1	5	1	0	0	0	8	6	14	1	0	1	2,6	0,0	2,2	12,5	0,0	7,1												
	PUN	12	21	11	30	0	0	0	0	33	41	74	0	0	0	0,0	0,0	11,8	0,0	0,0	0,0												
	PASE	17	12	9	31	0	1	0	0	29	40	69	1	0	1	2,6	0,0	11,0	3,4	0,0	1,4												
	Otros	0	2	0	0	1	0	0	2	0	0	2	1	0	1	2,6	0,0	0,3	50,0	0,0	50,0												
Varios	18	44	3	14	5	2	2	3	62	17	79	7	5	12	17,9	19,2	12,6	11,3	29,4	15,2													

Fuente: Elaboración propia

1.2 Productividad legislativa en Nicaragua

La primera legislatura de Daniel Ortega (2007-2008) presenta unas características particulares. El partido oficialista FSLN, a pesar de ser la bancada con mayor número de escaños, no cuenta con capacidad de articular por sí misma una mayoría simple, por lo cual requiere negociar con la oposición, para la aprobación de cualquier proyecto de ley. Lo mismo ocurre para las bancadas de oposición requieren coalicionarse con el oficialismo o entablar una gran coalición de oposición entre ellas. En esta constelación de poderes, cualquier bancada parlamentaria puede convertirse en un jugador con poder de veto – veto player –.

La inexistencia de mayorías “automáticas” no generó una producción legislativa superior al comportamiento registrado en el período constitucional anterior. En la primera legislatura de la administración de Ortega sólo se aprobaron 33 leyes en 2007¹⁶⁹, lo cual difiere por ejemplo del año 2005 de la administración de Enrique Bolaños, cuando se aprobaron 56 leyes, o incluso del 2006 con una aprobación de 47 leyes (se dictaminaron 68 iniciativas y entre las leyes aprobadas figuraban algunos proyectos de ley muy importantes como el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal Militar, la Ley de Contrataciones Municipales y la Ley de Higiene y Seguridad Laboral).

168. Productividad legislativa acumulada durante las dos primeras legislaturas (2006-2007 y 2007-2008)

169. “Diputados aprobaron únicamente 33 leyes”, El Nuevo Diario, lunes 17 de diciembre de 2007.

EFECTIVIDAD PARLAMENTARIA

Incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua

Cuadro 40
Iniciativas presentadas y aprobadas (2005-2007)

	2005		2006		2007	
	Presentadas	Aprobadas	Presentadas	Aprobadas	Presentadas	Aprobadas
Leyes	126	56	110	47	102	33
Decretos	53	50	57	59	62	40
Personerías jurídicas	-	255	-	470	386	287
Interpelaciones	-	-	-	-	1	1
Resoluciones Legislativas	-	21	-	9	5	12
Declaraciones Legislativas	-	-	-	-	6	4
Informes	-	-	-	-	1	-
Desaforaciones	-	-	-	-	1	-
Resoluciones Junta Directiva	-	3	-	8	-	17

Fuente: *Nuevo Diario, Managua, 17 de diciembre de 2007*

El Cuadro N° 41 presenta las tasas de contribución y de éxito según proponente para la primera legislatura de Daniel Ortega. De él se desprende que el peso del Poder Ejecutivo – y de la bancada oficialista – sobre la producción legislativa es relativamente limitado, lo cual confirma la presunción de una progresiva pérdida de control del Ejecutivo sobre la Asamblea Nacional a partir de la segunda mitad de 2007, y un mayor empoderamiento de la oposición parlamentaria en dicho espacio. La tasa de éxito del Poder Ejecutivo en dicho período de estudio, constituye un 45,45%.

Cuadro 41
Tasa de contribución y de éxito según proponente en Nicaragua (desde 2007)

Proponente	Proyectos de ley presentados	Tasa de contribución (%)	Proyectos de ley aprobados	Tasa de éxito (%)
Oficialismo				
Poder Ejecutivo	23	3,51	11	47,82
FSLN	219	33,38	4	1,82
Oposición				
ALN-PC	150	22,87	7	4,66
MRS	24	3,66	4	16,66
PLC	202	30,79	1	0,49
Indep.	38	5,79	1	2,63
Varias bancadas en conjunto	n.d. ¹⁷⁰	n.d.	5	n.d.
TOTAL	633		33	5,21

Fuente: *elaboración propia en base a www.asamblea.gob.ni y Hagamos Democracia*

170. Existe una debilidad en la construcción y sistematización de la información en el parlamento nicaragüense. Si bien fue factible obtener todas las actas legislativas de la Administración Bolaños y de las legislaturas transcurridas de la actual Administración Ortega, no se cuenta con estadísticas y clasificaciones sistemáticas de los registros legislativos, particularmente en materia de producción legislativa.

De los datos anteriores, se destaca el desempeño de las bancadas de la ALN y del MRS que tuvieron tasas de contribución relativamente altas, en comparación con el tamaño de sus bancadas. El MRS tiene una tasa de éxito relativamente alta en comparación con su tasa de contribución.

Esta situación indica una cierta capacidad y habilidad de negociación del MRS como partido bisagra, conformando coaliciones sobre temas institucionales con la derecha y coaliciones sobre temas socio-económicos con la izquierda.

El PLC registra una tasa de contribución alta, bancada que propuso varias iniciativas de ley, pero sólo en un caso logró concretizar su aprobación, lo cual evidencia falta de capacidad de negociación para el apoyo de su agenda, un interés en proponer una agenda amplia y no tanto su materialización, o incluso una dispersión de sus legisladores en generar propuestas pero falta de capacidad y cohesión para sacar sus iniciativas a buen término. En cierta medida se podría inducir que el PLC ha priorizado las actividades de control político-parlamentario a expensas de un impulso sistemático sobre sus iniciativas, aún cuando tenía una influencia relativamente importante desde la Junta Directiva.

La bancada oficialista del FSLN, al igual que el PLC, tuvo un papel muy importante en la producción legislativa, como bancada, aunque tal vez se esperaría más de una bancada oficialista. Su tasa de éxito es relativamente alta pero no alcanza los niveles del Poder Ejecutivo, por lo cual se puede considerar que la mayoría de las propuestas de ley apoyadas por el FSLN vienen a responder directamente a un apoyo hacia el Poder Ejecutivo.

Cuadro 42
Leyes presentadas durante el año 2007, por diputado

Diputado(s) proponente(s)	Leyes presentadas
Wilfredo Navarro (PLC)	4
Carlos Gadea (PLC)	3
Gustavo Porras (FSLN)	3
Máximo Rodríguez (PLC)	2
Enrique Quiñónez (PLC)	2
José Pallais (PLC)	1
Alba Palacios (FSLN)	1
Victor Hugo Tinoco (MRS)	1
Jásser Martínez (FSLN), José Martínez (FSLN), Ramiro Silva (Indep.), Miguel Treminio (PLC), Edwin Castro (FSLN), Pedro Haslam (FSLN), Victor Duarte (PLC), Alba Palacios (FSLN)	1
Varios diputados en conjunto	5
Total de leyes propuestas por el Poder Legislativo	23

Fuente: *Hagamos Democracia 2007*

En cuanto a las iniciativas de ley presentadas por diputados individuales, destacan algunas presentadas en conjunto por varias bancadas. También es importante decir que no son pocos los casos en que se aprobaron leyes por un consenso general entre todas las bancadas representadas en la Asamblea Nacional.

Entre los diputados individuales que presentaron la mayor cantidad de leyes se nota que se trata en muchos casos de los personajes más importantes dentro de estas bancadas (jefes de bancada u otros altos cuadros dirigentes) como Wilfredo Navarro y Enrique Quiñónez para el PLC, Víctor Hugo Tinoco para el MRS o Gustavo Porras para el FSLN, reflejando una jerarquía dentro de las bancadas, siendo la presentación de leyes una atribución principal de sus líderes más importantes.

II. EL CONTROL DE LOS PUESTOS ESTRATÉGICOS

El control de puestos estratégicos es otro indicador sobre los rendimientos legislativos, su estudio permite comprender la capacidad de condicionamiento de una fracción para participar en la definición de la agenda legislativa, e indirectamente determina su capacidad para contribuir a la producción legislativa. El control de los puestos estratégicos puede ser **(a)** en la comisión legislativa, como **(b)** en el directorio legislativo.

2.1 En la comisión legislativa

Si bien ya se ha analizado la magnitud de control de los puestos estratégicos en las comisiones, así como la volatilidad de los legisladores en las comisiones permanentes. Esta información tiende a ser un factor fundamental para dilucidar la efectividad de la oposición parlamentaria, puesto que entre más comisiones preside, mayor será su influencia sobre el proceso legislativo y por ende mayores capacidades de control legislativo podrán ejercer. Al analizar los diseños parlamentarios de Costa Rica y Nicaragua, la presidencia de una comisión legislativa representa para una bancada parlamentaria un control substancial sobre ella. No obstante, cuando un partido político no logra controlar una comisión de esta forma, intenta hacerlo a través de la superioridad numérica para poder tener una mayoría en las votaciones dentro de la comisión.

En el caso de Costa Rica, la conformación de las comisiones cambia de una legislatura a otra, por lo cual en algunos casos específicos el producto es la falta de especialización temática de los legisladores. Asimismo, las permutas de una comisión a otra durante una legislatura tienden a ser bastante frecuentes en la dinámica parlamentaria.

Se analizarán a continuación los niveles de fragmentación de las comisiones legislativas permanentes para los casos de Costa Rica y de Nicaragua durante el actual pe-

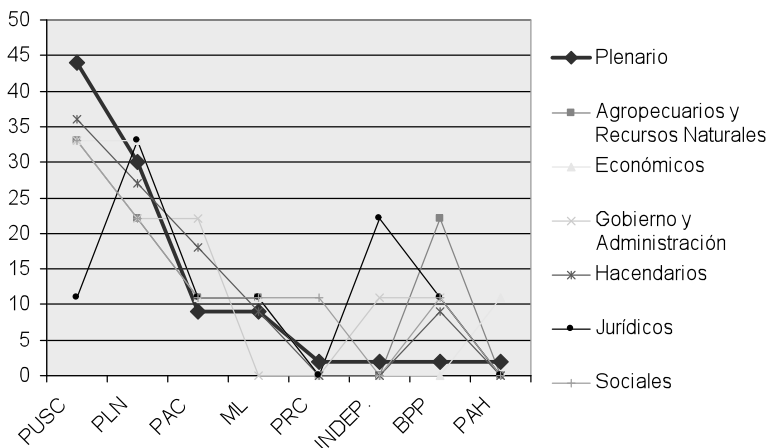
ródo de gobierno y el anterior: **(a)** Abel Pacheco (Costa Rica), **(b)** Oscar Arias (Costa Rica), **(c)** Enrique Bolaños (Nicaragua) y **(d)** Daniel Ortega (Nicaragua). Para Costa Rica además se abordarán las Comisiones Plenas. Se contrastarán los niveles de fragmentación en las comisiones con los niveles de fragmentación en el Plenario, para de esta forma determinar el nivel de respeto del pluralismo y de la proporcionalidad en la repartición de estas comisiones permanentes.

(a) Período Abel Pacheco (Costa Rica)

Durante el último año de gobierno de Pacheco – del cual se presentan a continuación la repartición de las comisiones legislativas – el transfuguismo, como lo habíamos visto, se había materializado en la escisión interna del partido oficialista PUSC y del segundo partido de oposición PAC, y llevó a la proliferación de bancadas pequeñas, unipersonales e independientes. Esta situación implicó también una pérdida de control del Poder Ejecutivo sobre el Poder Legislativo.

Gráfico 16

Distribución de las Comisiones Permanentes Ordinarias según bancada parlamentaria en comparación con el Plenario en el período de Abel Pacheco (Junio de 2008)



Fuente: elaboración propia

EFECTIVIDAD PARLAMENTARIA

Incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua

Los índices NEPP e IEO aplicados a las comisiones de la legislatura 2005-2006 muestran casi sistemáticamente un partido oficialista minoritario. No había virtualmente ninguna comisión permanente en la cual el partido oficialista tuviera el control. Destaca la comisión de asuntos jurídicos donde el índice efectivo de oposición es mucho más alto que en las demás comisiones, donde parece que se han “evacuado” todos las bancadas pequeñas. En las demás comisiones permanentes se mantiene un nivel efectivo de partidos entre 3 y 5.

Cuadro 43

Comisiones legislativas en la legislatura de Abel Pacheco (2005-2006)

Comisión	Número de miembros	P	S	NEPP	IEO
Comisiones Permanentes Ordinarias					
1. Agropecuarios y Recursos Naturales	9	PUSC	BPP	4,26316	0,55555556
2. Económicos	9	PLN	PAH	3,85714	0,66666667
3. Gobierno y Administración	9	PUSC	PLN	4,26316	0,55555556
4. Hacendarios	11	PUSC	PLN	3,90323	0,53571429
5. Jurídicos	9	PLN	Indep.	4,76471	2
6. Sociales	9	PLN	PUSC	4,76471	0,44444444
Comisiones Permanentes Especiales					
1. Ambiente	9	PLN	PLN	4,26316	1,07142857
2. Consultas de Constitucionalidad	7	n.d.	n.d.	3,76923	0,9
3. Honores	5	<i>Secreta</i>			
4. Ingreso y Gasto Público	9	PLN	PLN	4,26316	1,07142857
5. Internacionales y Comercio Exterior	9	PUSC	PLN	4,26316	0,55555556
6. Juventud, Niñez y Adolescencia	7	PRC	PAC	4,45455	0,7
7. Mujer	5	Indep.	PLN	3,57143	1,5
8. Narcotráfico	7	PLN	PAC	3,76923	0,9
9. Nombramientos	7	PLN	PUSC	3,26667	0,5
10. Redacción	5	PUSC	PLN	3,57143	0,5

Fuente: elaboración propia en base a información suministrada por el Departamento de Relaciones Públicas, Prensa y Protocolo y el Departamento de Archivo de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (actualizado hasta junio de 2005)

Durante el período del presidente Pacheco, la repartición de las comisiones plenas también difería mucho de una a otra, con índices efectivos de oposición relativamente divergentes. La comisión plena 1 era la más dividida, pero también era la que el oficialismo controlaba más. En las demás comisiones el peso del PUSC era menor. En ninguna comisión plena se veía la dominación clara de un partido político específico, por lo que se cumplió el respeto relativo del principio de proporcionalidad. La plena 3 es la única plena cuyo presidente no es del PUSC.

Cuadro 44

Comisiones Plenas con Potestad Legislativa Plena en el período de Abel Pacheco (2005-2006)

Comisión		Número de miembros	P	VP	S	PS	NEPP	IEO
<i>Comisiones Plenas con Potestad Legislativa Plena</i>								
1.	Plena 1	19	PUSC	PRC	PLN	BPP	5,23188	0,42307692
2.	Plena 2	19	PUSC	PLN	ML	PAC	3,88172	0,73076923
3.	Plena 3	19	PLN	PAC	PUSC	PLN	4,81333	0,5

Fuente: elaboración propia en base a información suministrada por el Departamento de Relaciones Públicas, Prensa y Protocolo y el Departamento de Archivo de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (actualizado hasta junio de 2005)

La superposición de la repartición de los escaños en las comisiones permanentes con la repartición de los escaños en el Plenario presenta situaciones muy diversas, en las cuales en algunas ocasiones se llega a situaciones donde partidos específicos están sobre-representados o sub-representados.

La repartición de los escaños en las Comisiones Permanentes Ordinarias es relativamente fidedigna en comparación con el Plenario, con algunas excepciones pequeñas. Los tres partidos más grandes dominan sus puestos estratégicos, lo que implica una exclusión de las bancadas pequeñas y unipersonales. Esta situación se debe al hecho de que a los diputados sólo se les permite participar en una Comisión Permanente Ordinaria. La misma conclusión se aplica a las Comisiones Permanentes Especiales.

EFFECTIVIDAD PARLAMENTARIA

Incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua

Cuadro 45

Atribución de las Comisiones Permanentes según bancada parlamentaria en comparación con el Plenario en el periodo de Abel Pacheco (en enero de junio de 2005)

Plenario		PUSC	PLN	PAC	ML	PRC	INDEP. ¹⁷¹	BPP ¹⁷²	PAH ¹⁷³	Interpretación	
		57	17	15	8	5	1	4	6		1
		30%	26%	14%	9%	2%	7%	11%	2%		
Comisiones Legislativas con Plena Potestad Legislativa											
1.	Plena 1	19	6	4	2	1	1	1	3	1	Relativa proporcionalidad, peso importante de partidos pequeños
			32%	21%	11%	5%	5%	5%	16%	5%	
2.	Plena 2	19	5	6	4	2	0	1	1	0	Sobre-representación de partidos grandes
			26%	32%	21%	11%	0%	5%	5%	0%	
3.	Plena 3	19	6	5	2	2	0	2	2	0	Relativa proporcionalidad
			32%	26%	11%	11%	0%	11%	11%	0%	
Comisiones Permanentes Ordinarias											
1.	Agropecuarios y Recursos Naturales	9	3	2	1	1	0	0	2	0	Relativa proporcionalidad
			33%	22%	11%	11%	0%	0%	22%	0%	
2.	Económicos	9	3	3	1	1	0	0	0	1	Sobre-representación de partidos grandes
			33%	33%	11%	11%	0%	0%	0%	11%	
3.	Gobierno y Administración	9	3	2	2	0	0	1	1	0	Relativa proporcionalidad
			33%	22%	22%	0%	0%	11%	11%	0%	
4.	Hacendarios	11	4	3	2	1	0	0	1	0	Relativa proporcionalidad
			36%	27%	18%	9%	0%	0%	9%	0%	
5.	Jurídicos	9	1	3	1	1	0	2	1	0	Sobre-representación de las minorías
			11%	33%	11%	11%	0%	22%	11%	0%	
6.	Sociales	9	3	2	1	1	1	0	1	0	Relativa proporcionalidad
			33%	22%	11%	11%	11%	0%	11%	0%	
Comisiones Permanentes Especiales											
1.	Ambiente	9	2	3	1	1	0	0	2	0	Relativa proporcionalidad
			22%	33%	11%	11%	0%	0%	22%	0%	
2.	Consultas de Constitucionalidad	7	2	2	0	1	0	1	0	0	Sobre-representación de las mayorías
			29%	29%	0%	14%	0%	14%	0%	0%	
3.	Honores	5									n.d.
4.	Ingreso y Gasto Público	9	2	3	2	1	0	0	1	0	Relativa proporcionalidad
			22%	33%	22%	11%	0%	0%	11%	0%	
5.	Internacionales y Comercio Exterior	9	3	2	2	1	0	0	1	0	Relativa proporcionalidad
			33%	22%	22%	11%	0%	0%	11%	0%	
6.	Juventud, Niñez y Adolescencia	7	2	2	1	0	1	0	1	0	Relativa proporcionalidad
			29%	29%	14%	0%	14%	0%	14%	0%	
7.	Mujer	5	1	2	1	0	0	1	0	0	Relativa proporcionalidad
			20%	40%	20%	0%	0%	20%	0%	0%	
8.	Narcotráfico	7	2	2	2	1	0	0	0	0	Sobre-representación de las mayorías
			29%	29%	29%	14%	0%	0%	0%	0%	
9.	Nombramientos	7	3	2	1	0	0	0	1	0	Sobre-representación de las mayorías
			43%	29%	14%	0%	0%	0%	14%	0%	
10.	Redacción	5	2	1	1	1	0	0	0	0	Relativa proporcionalidad y exclusión de partidos pequeños
			40%	20%	20%	20%	0%	0%	0%	0%	

Fuente: elaboración propia en base a información suministrada por el Departamento de Relaciones Públicas, Prensa y Protocolo y el Departamento de Archivo de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (actualizado hasta junio de 2005)

171. Los independientes son los diputados del PLN y del PUSC que se salieron de su bancada. Para las comisiones especiales se contabilizaron los diputados por su partido político de origen.

172. El BPP (Bloque Patriótico Parlamentario) está constituido por los diputados del PAC que se salieron de su bancada.

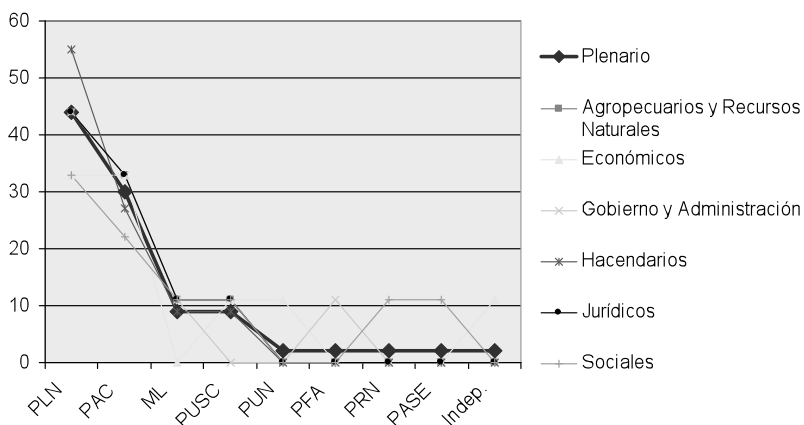
173. El PAH (Partido Auténtico Hereciano) corresponde al diputado del ML que se salió de su bancada.

(b) Período Oscar Arias (Costa Rica)

La repartición de las comisiones legislativas durante el período de Oscar Arias parece no seguir el mismo patrón que durante el período anterior, aunque se nota una creación superior de comisiones especiales. En las Comisiones Permanentes el partido oficialista tiene un control relativamente fuerte, y sólo en algunos casos no controla la presidencia de ellas.

Gráfico 17

Distribución de las Comisiones Permanentes Ordinarias según bancada parlamentaria en comparación con el Plenario en la Administración Oscar Arias (Enero de 2008)



Fuente: elaboración propia

En cuanto a los niveles de fragmentación se nota poca diferencia entre las comisiones. Los niveles efectivos de oposición también son inferiores a los niveles de oposición en las comisiones durante el período anterior, lo que se debe a la menor intensidad del transfuguismo en el período de Oscar Arias.

EFECTIVIDAD PARLAMENTARIA

Incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua

Cuadro 46

Comisiones legislativas en el período de Oscar Arias (en enero de 2008)

Comisión	Número de miembros	P	S	NEPP	IEO
Comisiones Permanentes Ordinarias					
1. Agropecuarios y Recursos Naturales	9	PLN	PLN	3.00000	0.55
2. Económicos	9	PLN	PUN	3.85714	0.66666667
3. Gobierno y Administración	9	PAC	PLN	3.00000	0.55
4. Hacendarios	11	PLN	PAC	2.57447	0.36666667
5. Jurídicos	9	PLN	PUSC	3.00000	0.55
6. Sociales	9	PLN	PUSC	4.76471	0.44444444
Comisiones Permanentes Especiales					
1. Ambiente	10	PLN	PAC	3.57143	0.5
2. Control de Ingreso y Gasto Público	7	PUSC	PLN	3.26667	0.5
3. Honores	5	<i>Secreta</i>			
4. Internacionales y Comercio Exterior	9	PLN	PLN	3.00000	0.55
5. Juventud, Niñez y Adolescencia	7	ML	PLN	7.00000	1
6. Mujer	5	PUSC	PLN	3.57143	0.5
7. Narcotráfico	7	PAC	PUN	3.26667	0.5
8. Nombramientos	7	PLN	PLN	2.57895	0.25
9. Redacción	5	PLN	PAC	2.77778	0.83333333
10. Turismo	7	ML	PAC	3.26667	0.5

Fuente: elaboración propia en base a www.asamblea.go.cr (actualizado hasta enero de 2008)

En cuanto a las comisiones plenas se nota la predominancia del partido oficialista PLN que tiene la presidencia de cada una de ellas y logró mantener limitados los índices efectivos de oposición. Las comisiones plenas 1 y 3 estando caracterizadas por una alta representación de bancadas pequeñas y la comisión plena 2 por la dominación de partidos grandes.

Cuadro 47

Comisiones Plenas con Potestad Legislativa Plena en el período de Oscar Arias (en enero de 2008)

Comisión	Número de miembros	P	VP	S	PS	NEPP	IEO
Comisiones Plenas con Potestad Legislativa Plena							
1. Plena 1	19	PLN	PAC	PLN	PAC	3.37383	0.48863636
2. Plena 2	19	PLN	PLN	PLN	n.d.	3.13913	0.37777778
3. Plena 3	19	PLN	PUSC	PUN	PLN	3.37383	0.48863636

Fuente: elaboración propia en base a www.asamblea.go.cr (actualizado hasta enero de 2008)

En comparación con el período anterior, el actual se caracteriza por tener situaciones más frecuentes de sobre-representación de los partidos más grandes, principalmente el PLN y el PAC. Además, en algunas comisiones el partido oficialista PLN controla más del 50% de los escaños.

Destaca la comisión de Hacienda – posiblemente la comisión más importante y sensible políticamente – donde el índice efectivo de oposición es el más bajo de todas las comisiones. Esto aún cuando el diseño institucional explícitamente enfatiza que la repartición de las comisiones por partido político debería cumplir un criterio de proporcionalidad.

Cuadro 48

Atribución de las Comisiones Permanentes según bancada parlamentaria en comparación con el Plenario en el período de Oscar Arias (en enero de 2008)

Plenario		PLN	PAC	ML	PUSC	PUN	PFA	PRN	PASE	Indep.	Interpretación	
		57	25	17	5	5	1	1	1	1		
		44%	30%	9%	9%	2%	2%	2%	2%	2%		
Comisiones Legislativas con Plena Potestad Legislativa												
1.	Plena 1	19	8	6	2	1	0	1	0	1	0	Relativa proporcionalidad
			42%	32%	11%	5%	0%	5%	0%	5%	0%	
2.	Plena 2	19	9	5	2	2	0	0	1	0	0	Sobre-representación de partidos grandes
			47%	26%	11%	11%	0%	0%	5%	0%	0%	
3.	Plena 3	19	8	6	1	2	1	0	0	0	1	Relativa proporcionalidad
			42%	32%	5%	11%	5%	0%	0%	0%	5%	
Comisiones Permanentes Ordinarias												
1.	Agropecuarios y Recursos Naturales	9	4	3	1	1	0	0	0	0	0	Sobre-representación de partidos grandes
			44%	33%	11%	11%	0%	0%	0%	0%	0%	
2.	Económicos	9	3	3	0	1	1	0	0	0	1	Relativa proporcionalidad
			33%	33%	0%	11%	11%	0%	0%	0%	11%	
3.	Gobierno y Administración	9	4	3	1	0	0	1	0	0	0	Relativa proporcionalidad
			44%	33%	11%	0%	0%	11%	0%	0%	0%	
4.	Hacendarios	11	6	3	1	1	0	0	0	0	0	Sobre-representación del PLN
			55%	27%	9%	9%	0%	0%	0%	0%	0%	
5.	Jurídicos	9	4	3	1	1	0	0	0	0	0	Sobre-representación de partidos grandes
			44%	33%	11%	11%	0%	0%	0%	0%	0%	
6.	Sociales	9	3	2	1	1	0	0	1	1	0	Relativa proporcionalidad
			33%	22%	11%	11%	0%	0%	11%	11%	0%	
Comisiones Permanentes Especiales												
1.	Ambiente	10	4	3	1	1	0	1	0	0	0	Sobre-representación de partidos grandes
			40%	30%	10%	10%	0%	10%	0%	0%	0%	
2.	Control de Ingreso y Gasto Público	7	3	2	0	1	0	0	0	0	0	Sobre-representación de partidos grandes
			43%	29%	14%	14%	0%	0%	0%	0%	0%	
3.	Honores	5										n.d.
4.	Internacionales y Comercio Exterior	9	4	3	0	1	0	0	0	0	1	Sobre-representación de partidos grandes pero exclusión del ML
			44%	33%	0%	11%	0%	0%	0%	0%	11%	
5.	Juventud, Niñez y Adolescencia	7	1	1	1	1	1	1	1	1	0	Relativa proporcionalidad
			14%	14%	14%	14%	14%	14%	14%	14%	0%	
6.	Mujer	5	2	1	1	1	0	0	0	0	0	Sobre-representación de partidos grandes
			40%	20%	20%	20%	0%	0%	0%	0%	0%	
7.	Narcotráfico	7	3	2	0	1	1	0	0	0	0	Relativa proporcionalidad pero exclusión del ML
			43%	29%	0%	14%	14%	0%	0%	0%	0%	
8.	Nombramientos	7	4	1	1	1	0	0	0	0	0	Sobre-representación del PLN
			57%	14%	14%	14%	0%	0%	0%	0%	0%	
9.	Redacción	5	2	2	0	1	0	0	0	0	0	Sobre-representación de partidos grandes
			40%	40%	0%	20%	0%	0%	0%	0%	0%	
10.	Turismo	5	3	2	1	1	0	0	0	0	0	Sobre-representación de partidos grandes
			43%	29%	14%	14%	0%	0%	0%	0%	0%	
			44%	22%	0%	11%	0%	0%	11%	0%	11%	

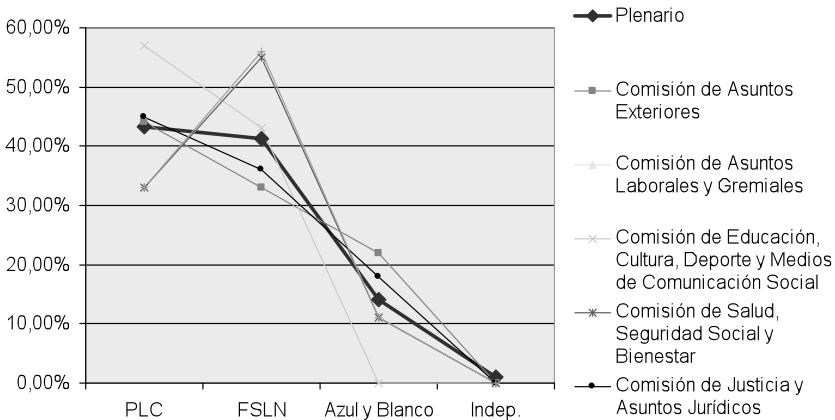
Fuente: elaboración propia en base a la Oficina de Información Legislativa de la Asamblea Nacional de Nicaragua

(c) Período Enrique Bolaños (Nicaragua)

La repartición de las comisiones durante el período de Enrique Bolaños, a pesar de la intensidad del transfuguismo, presenta niveles efectivos de oposición relativamente bajos – inferiores en comparación al caso de Costa Rica –. La repartición de los puestos estratégicos en las comisiones se hizo casi sistemáticamente por acuerdo entre los dos partidos más grandes, FSLN y PLC, que excluyen a la bancada oficialista, dándose no pocos casos en los cuales los índices efectivos de oposición están extremadamente elevados, o incluso son virtualmente infinitos cuando la bancada oficialista Azul y Blanco no tiene representación en la comisión.

Gráfico 18

Distribución de las 6 Comisiones Permanentes más importantes según bancada parlamentaria en comparación con el Plenario en el período de Enrique Bolaños (Enero de 2006)



Fuente: elaboración propia

En la repartición de las comisiones permanentes y especiales rara vez se respetó la proporcionalidad del plenario, lo que en parte se explica por la pequeñez de la bancada oficialista Azul y Blanco (14,13% de los escaños) y la gran cantidad de comisiones. Sin embargo, se dan casos en que esta bancada está siendo excluida de algunas comisiones o que uno de los dos partidos más grandes, PLC y FSLN, tienen más del 50% de los escaños.

Cuadro 49

Comisiones Legislativas Permanentes y Especiales en la legislatura de Enrique Bolaños (enero de 2006)

Comisión	Número de miembros	P	IVP	2VP	IS	2S	NEPP	IEO	
<i>Comisiones Permanentes</i>									
1.	Comisión de Asuntos Económicos, Finanzas y Presupuesto	12	FSLN	FSLN	PLC	PLC	ALN-PC	2.66667	2.5
2.	Comisión de Producción Distribución y Consumo	9	FSLN	PLC	FSLN	FSLN	n.d.	2.31429	4.25
3.	Comisión de Reforma Agraria y Asuntos Agropecuarios	9	FSLN	FSLN	PLC	PLC	ALN-PC	2.79310	1.78571429
4.	Comisión de Comunicaciones, Transporte, Energía y Construcción	11	PLC	PLC	FSLN	PLC	PLC	1.75362	6.8
5.	Comisión del Medio Ambiente y Recursos Naturales	9	INDAP.	FSLN	PLC	Azul y Blanco	FSLN	3.24000	1.5
6.	Comisión de Educación, Medios de Comunicación, Social, Cultura y Deporte	7	PLC	PLC	FSLN	FSLN	n.d.	1.96000	+∞
7.	Comisión de Justicia	11	PLC	PLC	FSLN	FSLN	Azul y Blanco	2.68889	2.27777778
8.	Comisión de la Mujer, Niñez, Juventud y Familia	8	FSLN	FSLN	PLC	PLC	FSLN	2.46154	3.57142857
9.	Comisión de Asuntos Municipales	11	PLC	FSLN	FSLN	FSLN	PLC	2.37255	5
10.	Comisión de Integración Centroamericana	8	FSLN	FSLN	FSLN	FSLN	ALN-PC	2.46154	1.13333333
11.	Comisión Por-Derechos Humanos y la Paz	8	PLC	PLC	FSLN	FSLN	PLC	1.88235	+∞
12.	Comisión de Asuntos Étnicos y Comunidades Indígenas	8	PLC	FSLN	ALN-PC	FSLN	PLC	2.46154	3.57142857
13.	Comisión de Defensa y Gobernación	11	Azul y Blanco	PLC	FSLN	FSLN	ALN-PC	2.68889	2.27777778
14.	Comisión de Asuntos Laborales y Gremiales	9	FSLN	FSLN	PLC	PLC	FSLN	2.31429	4.25
15.	Comisión de Salud, Seguridad Social y Bienestar	9	PLC	PLC	FSLN	FSLN	PLC	2.31429	4.25
16.	Comisión Anti-Drogas	7	FSLN	FSLN	PLC	PLC	FSLN	1.96000	+∞
17.	Comisión de Población y Desarrollo Comunal	10	FSLN	FSLN	PLC	PLC	FSLN	2.00000	+∞
18.	Comisión del Exterior	9	ALN-PC	PLC	FSLN	FSLN	FSLN	2.79310	1.78571429
19.	Comisión de Turismo	7	PLC	FSLN	PLC	PLC	FSLN	1.96000	+∞
20.	Comisión de Asuntos Interparlamentarios	7	FSLN	FSLN	PLC	FSLN	PLC	1.96000	+∞
21.	Comisión de Probidad y Transparencia	7	PLC	PLC	FSLN	PLC	FSLN	1.68966	+∞
22.	Comisión de Asuntos Interinstitucionales	8	ALN-PC	PLC	FSLN	PLC	Azul y Blanco	2.90909	0.86666667

Fuente: elaboración propia

EFECTIVIDAD PARLAMENTARIA

Incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua

Cuadro 50

Atribución de las Comisiones Permanentes según bancada parlamentaria en comparación con el Plenario en el período de Enrique Bolaños (enero de 2006)

Comisión		PLC	FSLN	Azul y Blanco ¹⁷⁴	Indep.	Interpretación	
	Plenario	92	40	38	13	1	
		43,38%	41,30%	14,13%	1,09%		
<i>Comisiones Permanentes</i>							
1.	Comisiones Permanentes	12	5	5	2	0	Relativa proporcionalidad
		42%	42%	17%	0%		
2.	Comisión de Producción Distribución y Consumo	9	3	5	1	0	Relativa proporcionalidad
		33%	56%	11%	0%		
3.	Comisión de Reforma Agraria y Asuntos Agropecuarios	9	3	4	2	0	Relativa proporcionalidad
		33%	44%	22%	0%		
4.	Comisión de Comunicaciones, Transporte, Energía y Construcción	11	8	2	1	0	Sobre-representación del PLC
		73%	18%	9%	0%		
5.	Comisión del Medio Ambiente y Recursos Naturales	9	2	4	2	1	Relativa proporcionalidad
		22%	44%	22%	11%		
6.	Comisión de Educación, Medios de Comunicación, Social, Cultura y Deporte	7	4	3	0	0	Exclusión del oficialismo
		57%	43%	0%	0%		
7.	Comisión de Justicia	11	5	4	2	0	Relativa proporcionalidad
		45%	36%	18%	0%		
8.	Comisión de la Mujer, Niñez, Juventud y Familia	8	3	4	1	0	Sobre-representación del FSLN
		38%	50%	13%	0%		
9.	Comisión de Asuntos Municipales	11	5	5	1	0	Relativa proporcionalidad
		45%	45%	9%	0%		
10.	Comisión de Integración Centroamericana	8	0	4	3	1	Relativa proporcionalidad
		0%	50%	38%	13%		
11.	Comisión Por-Derechos Humanos y la Paz	8	5	3	0	0	Sobre-representación del PLC y exclusión del oficialismo
		63%	38%	0%	0%		
12.	Comisión de Asuntos Étnicos y Comunidades Indígenas	8	4	3	1	0	Relativa proporcionalidad
		50%	38%	13%	0%		
13.	Comisión de Defensa y Gobernación	11	5	4	2	0	Relativa proporcionalidad
		45%	36%	18%	0%		
14.	Comisión de Asuntos Laborales y Gremiales	9	3	5	1	0	Relativa proporcionalidad pero dominio del FSLN
		33%	55%	11%	0%		
15.	Comisión de Salud, Seguridad Social y Bienestar	9	3	5	1	0	Relativa proporcionalidad pero dominio del FSLN
		33%	55%	11%	0%		
16.	Comisión Anti-Drogas	7	3	4	0	0	Exclusión del oficialismo
		43%	57%	0%	0%		
17.	Comisión de Población y Desarrollo Comunal	10	5	5	0	0	Exclusión del oficialismo
		50%	50%	0%	0%		
18.	Comisión del Exterior	9	4	3	2	0	Relativa proporcionalidad
		44%	33%	22%	0%		
19.	Comisión de Turismo	7	4	3	0	0	Exclusión del oficialismo
		57%	43%	0%	0%		
20.	Comisión de Asuntos Interparlamentarios	7	3	4	0	0	Exclusión del oficialismo
		43%	57%	0%	0%		
21.	Comisión de Probidad y Transparencia	7	5	2	0	0	Sobre-representación del PLC y exclusión del oficialismo
		71%	29%	0%	0%		
22.	Comisión de Asuntos Interinstitucionales	8	3	2	3	0	Relativa proporcionalidad
		38%	25%	28%	0%		
		62%	31%	8%	0%		

Fuente: elaboración propia

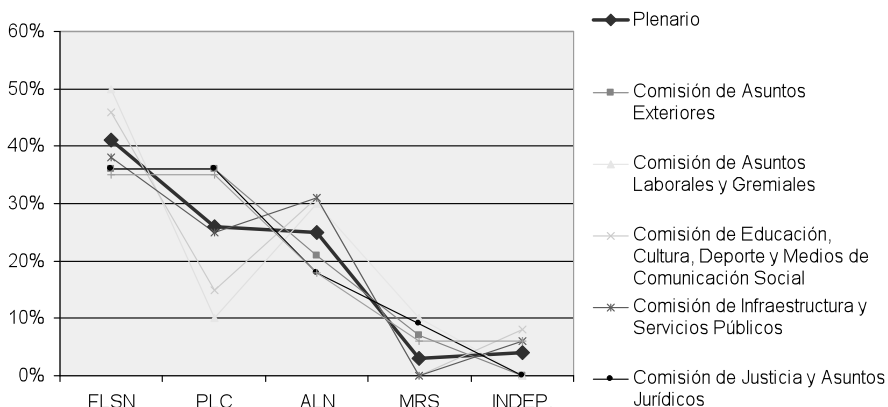
174. Se ha contabilizado a los ALN-PC como miembros de la Bancada Azul y Blanco.

(d) Período Daniel Ortega (Nicaragua)

La diferencia más notable entre el período de Daniel Ortega y el período anterior es la reducción importante del número de comisiones. Los niveles efectivos de oposición se mantienen entre 2 y 4, con pocas variaciones entre las comisiones. Los índices efectivos de oposición sí presentan variaciones importantes.

Gráfico 19

Distribución de las 6 Comisiones Permanentes más importantes según bancada parlamentaria en comparación con el Plenario en el período de Daniel Ortega (Enero de 2008)



Fuente: elaboración propia

Cuadro 51**Comisiones Legislativas Permanentes en el período de Daniel Ortega**

	Comisión	Número de miembros	P	IVP	2VP	NEPP	IEO
<i>Comisiones Permanentes</i>							
1.	Comisión de Asuntos de la Mujer, Juventud, Niñez y Familia	10	PLC	FSLN	PLC	2.38095	0.25
2.	Comisión de Asuntos Étnicos, Regímenes Autonómicos y Comunidades Indígenas	9	FSLN	PLC	FSLN	2.45455	0.4
3.	Comisión de Asuntos Exteriores	14	ALN	PLC	FSLN	3.26667	0.777778
4.	Comisión de Asuntos Laborales y Gremiales	10	ALN	FSLN	PLC	2.77778	0.44
5.	Comisión de Educación, Cultura, Deporte y Medios de Comunicación Social	13	INDEP. (ex-MRS)	PLC	FSLN	2.96491	0.5
6.	Comisión de Infraestructura y Servicios Públicos	16	ALN	FSLN	PLC	3.28205	0.7
7.	Comisión de Justicia y Asuntos Jurídicos	11	PLC	FSLN	PLC	3.27027	0.75
8.	Comisión de la Paz, Defensa, Gobernación y Derechos Humanos	16	PLC	FSLN	PLC	3.04762	1.0727273
9.	Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales	16	ALN	FSLN	PLC	3.28205	0.7
10.	Comisión de Modernización	10	FSLN	PLC	ALN	3.33333	0.5833333
11.	Comisión de Población, Desarrollo y Municipios	14	FSLN	PLC	FSLN	3.37931	0.7333333
12.	Comisión de Probidad y Transparencia	8	FSNL	PLC	FSLN	2.28571	0.2
13.	Comisión de Producción, Economía y Presupuesto	17	PLC	FSLN	PLC	3.48193	0.7121212
14.	Comisión de Salud y Seguridad Social	9	FSLN	ALN	FSLN	2.45455	0.85
15.	Comisión de Turismo	13	PLC	ALN	FSLN	3.44898	0.9166667

Fuente: elaboración propia en base a www.asamblea.gob.ni

De manera general las conclusiones observadas para las comisiones permanentes también se aplican a las comisiones especiales. Entre éstas destaca la comisión encargada de vigilar la actuación internacional del Presidente de la República (Comisión Especial para Dictaminar las Iniciativas de nueve Decreto Convenios, Acuerdos, Memorando de Entendimiento y Carta de Intención entre Nicaragua y otros países, enviados por la Presidencia de la República). Es posiblemente la comisión especial más propicia para el control político del Poder Ejecutivo. Empero, está siendo controlado por el partido oficialista FSLN que de esta forma logra proteger al Presidente de la República.

Cuadro 52

Atribución de las Comisiones Permanentes según bancada parlamentaria en comparación con el Plenario en el período de Daniel Ortega

Plenario		FLSN	PLC	ALN	MRS	INDEP. ¹⁷⁵	Interpretación	
		92	38 ¹⁷⁶	24	23	3		4
1.	Comisión de Asuntos de la Mujer, Juventud, Niñez y Familia	10	41%	26%	25%	3%	4%	Sobre-representación del FSLN
		6	2	1	1	0	0	
2.	Comisión de Asuntos Étnicos, Regímenes Autonómicos y Comunidades Indígenas	9	5	2	2	0	0	Sobre-representación del FSLN
		56%	22%	22%	0%	0%		
3.	Comisión de Asuntos Exteriores	14	5	5	3	1	0	Exclusión de las minorías parlamentarias
		36%	36%	21%	7%	0%		
4.	Comisión de Asuntos Laborales y Gremiales	10	5	1	3	1	0	Sobre-representación del FSLN
		50%	10%	30%	10%	0%		
5.	Comisión de Educación, Cultura, Deporte y Medios de Comunicación Social	13	6	2	4	0	1	Exclusión de las minorías parlamentarias
		46%	15%	31%	0%	8%		
6.	Comisión de Infraestructura y Servicios Públicos	16	6	4	5	0	1	Relativa proporcionalidad - Exclusión de las minorías parlamentarias
		38%	25%	31%	0%	6%		
7.	Comisión de Justicia y Asuntos Jurídicos	11	4	4	2	1	0	Relativa proporcionalidad
		36%	36%	18%	9%	0%		
8.	Comisión de la Paz, Defensa, Gobernación y Derechos Humanos	16	5	7	3	0	1	Relativa proporcionalidad
		31%	44%	19%	0%	6%		
9.	Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales	16	6	5	4	1	0	Relativa proporcionalidad
		38%	31%	25%	6%	0%		
10.	Comisión de Modernización	10	4	3	2	0	1	Relativa proporcionalidad
		40%	30%	20%	0%	10%		
11.	Comisión de Población, Desarrollo y Municipios	14	5	4	4	0	1	Relativa proporcionalidad
		36%	29%	29%	0%	7%		
12.	Comisión de Probidad y Transparencia	8	5	1	1	0	1	Sobre-representación del FSLN
		63%	13%	13%	0%	13%		
13.	Comisión de Producción, Economía y Presupuesto	17	6	6	3	1	1	Sub-representación del ALN
		35%	35%	18%	6%	6%		
14.	Comisión de Salud y Seguridad Social	9	4	1	4	0	0	Sub-representación del PLC
		44%	11%	44%	0%	0%		
15.	Comisión de Turismo	13	4	4	4	1	0	Relativa proporcionalidad
		31%	31%	31%	8%	0%		

Fuente: elaboración propia

2.2 En el Directorio Legislativo

Del control de los puestos estratégicos del Directorio depende no solamente la definición de la agenda legislativa, sino también la repartición y estructura misma de las comisiones. La exclusión de una bancada del Directorio puede por lo tanto dificultar considerablemente su efectividad, el ejercicio del control político-parlamentario y del control legislativo. A continuación se analizará la conformación de los (a) Directorios Legislativos en Costa Rica y de las (b) Juntas Directivas en Nicaragua, para el período actual y el anterior. Luego se procederá a hacer un breve (c) balance comparado.

175. Se ha contabilizado al diputado Enrique Bolaños como independiente.

176. Si se contabiliza a los independientes ex-MRS como miembros de la bancada del FSLN, el FSLN contaría con una bancada de 40 diputados.

(a) Directorios legislativos en Costa Rica

Durante los dos últimos períodos constitucionales (2002-2006 y 2006-2010), el partido oficialista, ha mantenido el control de la Presidencia de la Asamblea Legislativa. En Costa Rica, los directorios legislativos se eligen de forma anual, cada primero de mayo, y nunca han sido en función de la composición pluralista del pleno, sino más bien por una relación de fuerzas a lo interno de éste.

Existe una fuerte complejidad del procedimiento para la elección de los integrantes del Directorio, puesto que se eligen uno por uno, lo que genera una dinámica muy particular, a través de la cual las coaliciones tienden a funcionar por elección de puesto y pocas ocasiones por la lista completa. Aún cuando la negociación así lo determine, en la práctica es difícil de mantenerse, particularmente porque las presiones no solo giran en torno a las demandas de los diputados de oposición que se suman a la coalición del partido oficialista, sino también entre estos diputados y el Poder Ejecutivo.

La elección de los puestos del directorio legislativo se hace de forma sucesiva. En caso de que en la primera ronda ningún candidato obtenga la mayoría simple, entonces habrá una segunda ronda con los dos candidatos que mayor número de votos obtuvieron en la primera ronda, ganando aquél que obtenga la mayoría relativa; en caso de empate se procede a una tercer ronda, y de mantenerse el empate, la elección se determinará por suerte. Desde la administración Pacheco, han sido múltiples los puestos que se han decidido por suerte, dados los reincidentes empates entre las coaliciones de gobierno y de oposición.

Cuando los integrantes del Directorio no son del partido oficialista, se trata generalmente de miembros de pequeñas bancadas unipersonales, controlados en gran medida por la bancada oficialista: se trata de partidos como Renovación Costarricense, Restauración Nacional, o diputados independientes (tránsfugas).

Durante los períodos constitucionales de Pacheco y de Arias, partidos bisagras han desempeñado un papel clave, siendo en el primer período constitucional fundamental los apoyos que obtuvo el PUSC del ML, y posteriormente del PAC. Llama la atención que el Directorio de la segunda legislatura de la Administración Oscar Arias, no lograra obtener ningún representante del Movimiento Libertario, cuando dicho partido político se ha convertido en un fuerte aliado del PLN.

La tendencia es que el partido político con mayor cantidad de escaños tiende a controlar la Presidencia de la Asamblea Legislativa, compartiendo algunos puestos del directorio con pequeños de oposición que han entrado en coalición con éste. En ocasiones poco frecuentes legisladores de una coalición de oposición llegar a ocupar puestos en el Directorio – pocos casos se han registrado –.

Cuadro 53**Composición del Directorio Legislativo en los períodos de Abel Pacheco y de Oscar Arias – Costa Rica**

Puesto en el Directorio Legislativo	Nombre	Bancada Parlamentaria
Primer Directorio del período de Abel Pacheco (mayo 2002-abril 2003)		
Presidente	Rolando Laclé Castro ¹⁷⁷	Partido Unidad Social Cristiana
Vicepresidencia	Federico Guillermo Malavassi Calvo	Movimiento Libertario
Primera Secretaría	Ronaldo Alfaro García	Movimiento Libertario
Segunda Secretaría	Liliana Salas Salazar	Partido Unidad Social Cristiana
Primera Prosecretaría	José Francisco Salas Ramos	Movimiento Libertario
Segunda Prosecretaría	Carmen Gamboa Herrera	Partido Unidad Social Cristiana
Segundo Directorio del período de Abel Pacheco (mayo 2003-abril 2004)		
Presidente	Mario Redondo Poveda	Partido Unidad Social Cristiana
Vicepresidencia	Federico Guillermo Malavassi Calvo ¹⁷⁸	Movimiento Libertario
Primera Secretaría	Gloria Valerín Rodríguez ¹⁷⁹	Partido Unidad Social Cristiana
Segunda Secretaría	Francisco Sanchún Morán ¹⁸⁰	Partido Unidad Social Cristiana
Primera Prosecretaría	Carlos Avendaño Calvo	Partido Renovación Costarricense
Segunda Prosecretaría	María Rocío Ulloa Solano	Partido Unidad Social Cristiana
Tercer Directorio del período de Abel Pacheco (mayo 2004-abril 2005)		
Presidente	Gerardo González Esquivel	Partido Unidad Social Cristiana
Vicepresidencia	Juan José Vargas Fallas	Bloque Patriótico
Primera Secretaría	Carlos Herrera Calvo	Movimiento Libertario
Segunda Secretaría	Mario Calderón Castillo	Partido Unidad Social Cristiana
Primera Prosecretaría	Carlos Avendaño Calvo	Partido Renovación Costarricense
Segunda Prosecretaría	Elvia Navarro Vargas	Independiente
Cuarto Directorio del período de Abel Pacheco (mayo 2005-abril 2006)		
Presidente	Gerardo González Esquivel	Partido Unidad Social Cristiana
Vicepresidencia	Juan José Vargas Fallas	Bloque Patriótico
Primera Secretaría	Daisy Serrano Vargas	Independiente (ex-PLN)
Segunda Secretaría	Paulino Rodríguez Mena ¹⁸¹	Partido Liberación Nacional
Primera Prosecretaría	Elvia Navarro Vargas	Independiente
Segunda Prosecretaría	Carlos Avendaño	Partido Renovación Costarricense
Primer Directorio del período de Oscar Arias (mayo 2006-abril 2007)		
Presidente	Francisco Antonio Pacheco Fernández	Partido Liberación Nacional
Vicepresidencia	Evita Arguedas Maklouf	Movimiento Libertario
Primera Secretaría	Clara Silvia Zomer Rezler	Partido Liberación Nacional
Segunda Secretaría	Guyon Holt Massey Mora	Partido Restauración Nacional
Primera Prosecretaría	José Ángel Ocampo Bolaños	Partido Liberación Nacional
Segunda Prosecretaría	Yalile Esna Williams	Partido Liberación Nacional
Segundo Directorio del período de Oscar Arias (mayo 2007-abril 2008)		
Presidente	Francisco Antonio Pacheco Fernández	Partido Liberación Nacional
Vicepresidencia	José Ángel Ocampo Bolaños	Partido Liberación Nacional
Primera Secretaría	Xinia Nicolás Alvarado	Partido Liberación Nacional
Segunda Secretaría	Guyon Holt Massey Mora	Partido Restauración Nacional
Primera Prosecretaría	Sandra Quesada Hidalgo	Partido Liberación Nacional
Segunda Prosecretaría	Yalile Esna Williams	Partido Liberación Nacional

Fuente: elaboración propia en base a www.nacion.com y revisión de actas en www.asamblea.go.cr

177. Llega a ser Presidente de la Asamblea, de una forma atípica, pues la elección le da el gane a un diputado de la oposición (PLN) con los votos no solicitados del PAC. Ante esta situación el diputado electo renuncia al cargo, quedando electo un diputado oficialista.
178. Llega a ocupar el cargo con el apoyo de diputados de oposición en abierta confrontación contra la fracción oficialista y la coalición que esta había desarrollado.
179. Esta diputada ha sido electa primera secretaria por sorteo después de cuatro rondas de votación que terminaron en empate.
180. Este diputado también ha sido electo por sorteo después de cuatro rondas de votación.
181. Llega a ocupar el puesto con el apoyo de una coalición de oposición.

(b) Juntas Directivas en Nicaragua

El art. 35-2 de la LOPL estipula que “la composición de la Junta Directiva deberá expresar el pluralismo político y por consiguiente la proporcionalidad electoral en la Asamblea Nacional.”

A diferencia de Costa Rica, la composición de la Junta Directiva ha sido mucho más pluralista en la Asamblea Nacional de Nicaragua. Ello se debe principalmente al modo de elección de la Junta Directiva. La elección de sus miembros se hace por separado, resultando electo el diputado que obtenga mayoría absoluta, pero sólo pueden darse dos rondas de votación como máximo, la segunda decidiéndose por mayoría relativa entre los dos candidatos que han obtenido mayor número de votos.

Durante el período de Enrique Bolaños, las Juntas Directivas han sido controladas en proporción relativamente igualitaria por diputados del PLC y del FSLN. Durante la primera mitad del período de Bolaños, el PLC tuvo el control de la Junta Directiva, pero a partir de 2005, fruto del efecto del transfuguismo, el FSLN conquistó cada vez más puestos estratégicos.

La elección de la Junta Directiva de 2006 posiblemente fue la más conflictiva porque tomó seis días. Como resultado se escogió un diputado de la bancada Azul y Blanco compuesta por transfugas del PLC, como candidato de consenso. Fuera de esa excepción la práctica dominante ha sido la repartición de los puestos de la Junta Directiva entre el FSLN y el PLC.

En este marco destaca la efectividad de la bancada oficialista Azul y Blanco, aunque minoritaria, que casi siempre logró conquistar algunos puestos en la Junta Directiva, principalmente la Primera Secretaría que obtuvo casi cada año, a través de hábiles negociaciones coalicionales. En dos ocasiones inclusive obtuvo la presidencia.

La Junta Directiva actual posiblemente respeta más el pluralismo de la Asamblea Nacional, porque en ella están representadas todas las bancadas parlamentarias. La única excepción es el pequeño partido MRS, que técnicamente está representado en la Junta Directiva pero por un diputado que se salió de este partido y ahora responde al FSLN.

Cuadro 54**Composición de la Junta Directiva en los períodos de Enrique Bolaños y Daniel Ortega – Nicaragua¹⁸²**

Puesto en la Junta Directiva	Nombre	Bancada Parlamentaria
Primera Junta Directiva del período de Enrique Bolaños (enero de 2002)		
Presidente	Arnoldo Alemán (fue sustituido por Oscar Moncada Reyes)	PLC
Primera Vice-Presidencia	Wilfredo Navarro Moreira	PLC
Segunda Vice-Presidencia	Guillermo Osorno	Camino Cristiano Nicaragüense (CCN)
Tercera Vice-Presidencia	René Núñez Téllez	FSLN
Primera Secretaria	René Herrera	PLC
Segunda Secretaria	Jamileth Bonilla	PLC
Tercera Secretaria	Maria Auxiliadora Alemán	PLC
Segunda Junta Directiva del período de Enrique Bolaños (enero de 2003)		
Presidente	Jaime Cuadra	Azul y Blanco
Primera Vice-Presidencia	René Núñez Téllez	FSLN
Segunda Vice-Presidencia	Orlando Tardencilla	CCN
Tercera Vice-Presidencia	Mirna Rosales	FSLN
Primera Secretaria	Miguel López	Azul y Blanco
Segunda Secretaria	Edwin Castro	FSLN
Tercera Secretaria	Eduardo Jerónimo Gómez López	PLC
Tercera Junta Directiva del período de Enrique Bolaños (enero de 2004)		
Presidente	Carlos Noguera Pastora	PLC
Primera Vice-Presidencia	Wilfredo Navarro Moreira	PLC
Segunda Vice-Presidencia	Delia Arellano	CCN
Tercera Vice-Presidencia	Gabriel Rivera	PLC
Primera Secretaria	Miguel López	Azul y Blanco
Segunda Secretaria	Eduardo Jerónimo Gómez	PLC
Tercera Secretaria	Jorge Matamoros Saborío	PC
Cuarta Junta Directiva del período de Enrique Bolaños (enero de 2005)		
Presidente	René Núñez Téllez	FSLN
Primera Vice-Presidencia	Wilfredo Navarro Moreira	PLC
Segunda Vice-Presidencia	Mirna Rosales	FSLN
Tercera Vice-Presidencia	Gabriel Rivera	PLC
Primera Secretaria	Maria Auxiliadora Alemán	PLC
Segunda Secretaria	Edwin Castro	FSLN
Tercera Secretaria	Eduardo Luis Mena Cuadra	PLC
Quinta Junta Directiva del período de Enrique Bolaños (enero de 2006)		
Presidente	Eduardo Jerónimo Gómez	Azul y Blanco
Primera Vice-Presidencia	René Núñez Téllez	FSLN
Segunda Vice-Presidencia	Guillermo Osorno	CCN
Tercera Vice-Presidencia	Orlando Tardencilla	CCN
Primera Secretaria	Maria Auxiliadora Alemán	PLC
Segunda Secretaria	Eduardo Luis Mena Cuadra	PLC
Tercera Secretaria	José Figueroa	FSLN
Primera Junta Directiva del período de Daniel Ortega (enero de 2007)		
Presidente	René Núñez Téllez	FSLN
Primera Vice-Presidencia	Luis Roberto Callejas	ALN
Segunda Vice-Presidencia	Oscar Moncada Reyes	PLC
Tercera Vice-Presidencia	Juan Ramón Jiménez	Indep. (ex-MRS)
Primera Secretaria	Wilfredo Navarro Moreira	PLC
Segunda Secretaria	Alba Palacios Bermúdez	FSLN
Tercera Secretaria	Javier Vallejos	ALN

Fuente: elaboración propia en base a archivos del Nuevo Diario y de La Prensa y la Oficina de Información Legislativa de la Asamblea Nacional de Nicaragua.

182. Hasta el 2006 la Asamblea Nacional elegía su Junta Directiva de forma anual, con la entrada en vigencia de la LOPL la regla que se observa es que las dos primeras Juntas Directivas son electas para dos legislaturas, y la tercer Junta Directiva es electa para una legislatura (Cf. art. 35, in fine, LOPL).

(c) Balance comparado

El Cuadro N° 55 recapitula el análisis precedente y muestra que de manera general la composición de la Junta Directiva en Nicaragua tiende a ser más pluralista que en Costa Rica. El pluralismo es difícil de respetar en un parlamento afectado por el transfuguismo que distorsiona las relaciones interbancadas, que aumenta la dispersión de las fuerzas parlamentarias.

El mayor pluralismo en Nicaragua se debe también en gran medida al hecho de que hay un número menos importante de partidos representados en la Asamblea Nacional que en la Asamblea Legislativa de Costa Rica, así como la existencia de siete puestos en la Junta Directiva y no seis como en Costa Rica.

El partido oficialista PLN en el período actual parece tener un control mucho más fuerte sobre el Directorio Legislativo que el partido oficialista del período anterior, PUSC, que tuvo que aceptar un mayor pluralismo en los Directorios Legislativos. En Nicaragua se observa que entre los dos períodos no hubo cambios muy importantes.

El respeto del principio de proporcionalidad – se ha considerado “relativamente proporcional” a los directorios que incluyen más del 50% de los partidos – no es sistemático. Llama la atención que entre cada legislatura pueden haber diferencias sustanciales en cuanto a la conformación de los directorios, indicando que no hay una continuidad en la dirección del parlamento.

Después de la Presidencia de la Asamblea, la Primera Secretaría es probablemente el puesto “más estratégico” en la Junta Directiva. Es la instancia que gestiona los trámites legislativos, y puede ejercer una fuerte influencia informal sobre el proceso legislativo, obstaculizando o acelerando intencionalmente proyectos de ley o mociones que se les presentan.

Si la Presidencia y la Primera Secretaría de la Asamblea están siendo controladas por dos partidos diferentes – por ejemplo el oficialista y el más grande de oposición – se puede considerar que hay un relativo equilibrio en el Directorio, que teóricamente debería implicar una definición neutra de la agenda legislativa.

Cuadro 55

¿Quién controla el Parlamento?

País y legislatura	Directorio Legislativo controlado por		¿Quién controla la Presidencia?	¿Quién controla la Primera Secretaría?	Número de partidos-fuerzas representadas / total de partidos-fuerzas	Respeto relativo del principio de proporcionalidad
	Fracción	Proporción del PG				
<i>Costa Rica</i>						
Primer Directorio de la legislatura de Abel Pacheco (mayo 2002-abril 2003)	PG y PO	3/6	PG	PO	2/5	No
Segundo Directorio de la legislatura de Abel Pacheco (mayo 2003-abril 2004)	PG y PO	4/6	PG	PG	3/7	No
Tercer Directorio de la legislatura de Abel Pacheco (mayo 2004-abril 2005)	PG y PO	2/6	PG	PO	5/7	Sí
Cuarto Directorio de la legislatura de Abel Pacheco (mayo 2005-abril 2006)	PG y PO	1/6	PG	PO	5/10	Sí
Primer Directorio de la legislatura de Oscar Arias (mayo 2006-abril 2007)	PG y coalición	4/6	PG	PG	3/8	No
Segundo Directorio de la legislatura de Oscar Arias (mayo 2007-abril 2008)	PG y coalición	5/6	PG	PG	2/9	No
<i>Nicaragua</i>						
Primera Junta Directiva de la legislatura de Enrique Bolaños (enero de 2002)	PO	5/7	PG	PG	3/3	Sí
Segunda Junta Directiva de la legislatura de Enrique Bolaños (enero de 2003)	PG y PO	2/7	PG	PG	4/6	Sí
Tercera Junta Directiva de la legislatura de Enrique Bolaños (enero de 2004)	PO y PG	1/7	PO	PG	4/6	Sí
Cuarta Junta Directiva de la legislatura de Enrique Bolaños (enero de 2005)	PO	0/7	PO	PO	2/6	No
Quinta Junta Directiva de la legislatura de Enrique Bolaños (enero de 2006)	PG y PO	1/7	PG	PO	4/6	Sí
Primera Junta Directiva de la legislatura de Daniel Ortega (enero de 2007)	PG y PO	4/7	PG	PO	4/4	Sí

PO: Partido(s) de oposición

PG: Partido de gobierno

Fuente: actualización de Vargas & Corral 2007

III. EL CONTROL DE LA AGENDA

Se ha demostrado difícil evaluar la efectividad de la oposición en cuanto a la definición de la agenda parlamentaria – el cálculo de una tasa de contribución sobre la agenda legislativa –, principalmente porque su determinación a menudo es fruto de transacciones y negociación informales y difícilmente observables. Sin embargo no es exagerado decir que la presencia en el Directorio Legislativo aumenta considerablemente la capacidad de una bancada de influir sobre la agenda parlamentaria, y por ende su productividad y rendimiento legislativo.

La definición de la agenda legislativa es sumamente estratégica porque de ello dependen las orientaciones generales del debate legislativo y los proyectos de ley priorizados. El actor que tiene la capacidad de definir la agenda induce en gran medida las decisiones finales porque puede filtrar o eliminar aspectos que no le convienen.

Vargas (2008), analizando el comportamiento de la agenda parlamentaria en el presidencialismo costarricense, demuestra que si bien todas las variables institucionales

y político–electorales se inclinan por categorizar al parlamento costarricense como reactivo, un análisis de la agenda desde el año de 1990 hasta el 2006 y considerando únicamente aquellas iniciativas tendientes a crear, generar, modificar o eliminar políticas públicas, se deja constancia que dicho parlamento ha venido ejerciendo un rol proactivo en su producción, que las iniciativas multipartidarias son las que poseen mayores tasas de éxito y que el Poder Ejecutivo ha utilizado los tiempos de la agenda – sesiones extraordinarias – como un incentivo de transacción con los diputados de oposición.

Para saber con más detalle quién controla la Agenda, y particularmente el cómo se puede “cuantificar” el peso de la Junta Directiva, se tiene que analizar qué facultades tiene el Presidente de la Asamblea Nacional y quien controla la Junta Directiva. Como en Nicaragua la Junta Directiva tiende a tener una composición más pluralista, la agenda parlamentaria consecuentemente tiende a respetar los intereses de sus integrantes.

Cuando se examina la situación del nivel de autoridad del Presidente en un país dado, se debe considerar en muchas ocasiones el número real de escaños de los partidos de coalición, particularmente si no representan el peso real del cual disponen en la formación de las políticas públicas, y que muchas veces –la ventaja de votos del Ejecutivo tiende a ser marginal- sobrepasa de esos umbrales necesarios, dándole un papel decisivo que puede ser más grande al poseído por el papel del partido oficial –efecto de las coaliciones sobredimensionadas-.

El nivel de poder que traen los partidos capaces de sobredimensionar las coaliciones, depende muchas veces del grado de disciplina del partido en cuestión y del resto de miembros que participan en la misma. Cuando los líderes del partido tienen el respaldo de un partido cohesionado y disciplinado, quienes cumplen con la línea de partido van a tener más peso en las negociaciones por el hecho de que su apoyo es más seguro, creíble y fiel, en comparación a aquellos partidos en los cuales los legisladores repetitivamente salen de la línea partidaria y votan con otros partidos, sea por intereses personales u otras razones. Por tanto, las transacciones de coalición del Ejecutivo con partidos monolíticos y fieles, requiere de mayores costos, pues estos además de poner sobre la mesa el valor de sus votos, inciden sustancialmente en el valor de la lealtad de cohesión.

Si la mayor parte de las bancadas de oposición son disciplinadas y cohesionadas, independientemente de los márgenes de fragmentación y dispersión parlamentaria, sus posibilidades de acuerdo se limitan, pues en caso contrario, el Ejecutivo tiene la opción de buscar la articulación de negociaciones multilaterales-bilaterales con una serie de legisladores.

El anterior escenario faculta entonces al presidente de explorar un camino de convencimiento a diputados individuales de una determinada bancada, para votar en la línea del Ejecutivo, ofreciéndoles incentivos y beneficios personales, que pueden salir en términos de negociación política más barato por la conflictividad y parálisis institucional, pero al mismo tiempo más caro por la articulación de transacciones y la capacidad de conflictividad a lo interno de estas.

En estos razonamientos, el Directorio Legislativo juega un papel clave, porque un Directorio controlado por el Ejecutivo puede repartir los recursos legislativos, como asesores, fondos para viajes y para el trabajo en la jurisdicción, hasta permisos para usar vehículos de la Asamblea¹⁸³, y así ofrecer beneficios reales a los diputados o amenazar con quitar privilegios como precio por el incumplimiento de acuerdos o para forzar a un diputado a tomar el lado del Ejecutivo.

En resumen, la conformación de mayorías legislativas, y la estrategia de negociación que el Poder Ejecutivo va a usar para asegurarse de una mayoría legislativa, depende primordialmente de la disciplina parlamentaria de los diputados.

IV. LA PARTICIPACIÓN EN COMISIONES ESPECIALES Y DE INVESTIGACIÓN

Otro determinante de la efectividad de la oposición es la participación en comisiones especiales y comisiones de investigación. La participación en éstas puede definirse como un ejercicio del control político-parlamentario. También se puede tratar de una coalición de bancadas parlamentarias, tomando como supuesto que es más fácil para bancadas de oposición unirse alrededor de una agenda de control político al gobierno que de elaborar un proyecto de ley en conjunto.

estas comisiones generalmente tienen un número limitado de integrantes – no tienen un número fijo – y se crean, como su nombre lo indica, para dictaminar e investigar asuntos especiales, un tema específico en un momento especial.

El número limitado de integrantes implica que la composición de estas comisiones no sea necesariamente pluralista, sino más bien compuesta por expertos del tema a tratar o de las técnicas de investigación parlamentaria. Se constata un cierto nivel de

183. Entrevista a Harold Villegas, Asesor del PAC en la Asamblea Legislativa de Costa Rica, 26/4/2007, en Vargas & Petri (2007).

especialización de los diputados individuales, algunos en el control legislativo y otros en el control político-parlamentario. En la mayoría de los casos la participación de los legisladores en estas comisiones constituye una carga de tiempo adicional, pero su principal incentivo informal es la capacidad de captar la atención mediática.

El procedimiento para la creación de comisiones especiales (especiales, especiales mixtas y especiales de investigación) en Costa Rica no está descrito con mucho detalle en la RAL, solo dice que pueden tener 3, 5, 7 o 9 integrantes (siempre un número impar) (art. 91 RAL), se crean por el voto favorable de una mayoría parlamentaria, y no establece un número máximo de comisiones especiales que los diputados pueden integrar.

En Nicaragua, las comisiones especiales (especiales de carácter constitucional, especiales, de investigación) incumbe al Plenario crear comisiones especiales, pero no se especifica la mayoría requerida, posiblemente por mayoría absoluta de los diputados (art. 30 LOPL). Las comisiones especiales de carácter constitucional se crean de forma “automática” para dictaminar sobre reformas constitucionales o la elección de funcionarios públicos (art. 70 LOPL). Las comisiones especiales tienen como propósito evaluar una legislación específica o emitir recomendaciones sobre integrantes nombrados del Poder Ejecutivo (art. 71 LOPL). Las comisiones de investigación se crean para dictaminar sobre un asunto de interés público pero están siempre integradas por la Junta Directiva (art. 72 LOPL).

Para estudiar la frecuencia y los ejes temáticos de la creación de comisiones especiales –para poder valorar la efectividad de la oposición en cuanto al ejercicio del control político-parlamentario – se presentará a continuación un análisis de las comisiones especiales más recientes en **(i)** Costa Rica y en **(ii)** Nicaragua, contrastando su composición con las comisiones permanentes. Para Costa Rica se abordarán las comisiones especiales del período actual y del período precedente. Para las comisiones especiales investigadoras incluso se remontará al período del presidente Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002). Para Nicaragua se abordará únicamente el período actual y el último año del período de Enrique Bolaños¹⁸⁴.

184. Durante el período de investigación del estudio no se logró conocer cuántas comisiones de investigación en total se crearon en la administración Bolaños en Nicaragua. Producto de una cultura parlamentaria por sistematizar la información, o inclusive acceso del público para poder sistematizarla.

4.1 Comisiones Especiales Costa Rica

Durante el período de Abel Pacheco, los niveles de fragmentación en las comisiones especiales son en la mayoría de los casos muy diferentes, en comparación con las comisiones permanentes. En las comisiones especiales tienden por lo general a registrar menos miembros, pero al mismo tiempo la oposición tiende a ser más numerosa.

Lo anterior se debe a la gran cantidad de comisiones especiales que tienen 3, 4 o 5 miembros que todos son de partidos diferentes. Asimismo, se aprecia que son los partidos más grandes (PUSC, PLN y PAC) los que se aseguraron de controlar los puestos estratégicos en dichas comisiones.

Cuadro 56
Comisiones especiales en el período de Abel Pacheco (2002-2006)

Comisión	Número de miembros	P	S	NEPP	IEO
<i>Comisiones Especiales (de 2002-2006)</i>					
1. Reforma al sistema político costarricense para alcanzar mayor responsabilidad y gobernabilidad, exp. 14588	5	PLN	PUSC	3,57143	0,5
2. Reforma al artículo 109 de la Constitución Política. Expediente 14590	3	PAC	PUSC	3,00000	1
3. Reforma al inciso 4) del artículo 147 de la Constitución Política. Expediente 14648	3	PLN	PUSC	3,00000	1
4. Comisión especial dictaminadora que emitirá un nuevo dictamen sobre el proyecto "Pesca y acuicultura expediente legislativo N°13248" Expediente 14780	9	PLN	PUSC	3,24000	0,45
5. Comisión especial dictaminadora que emitirá un nuevo dictamen sobre el proyecto "Reforma de la Ley General de Aduanas N° 7557 del 20 de octubre de 1995, expediente legislativo N°14340" Expediente 14779	5	PUSC	PAC	5,00000	1
6. De turismo que identificará y estudiará tanto los obstáculos que afectan la actividad turística. Y para que conozca y dictamine los proyectos de ley que estén relacionados con la actividad turística. Exp. 14915	9	PUSC	PLN	3,52174	0,77777778
7. Que estudiará y analizará la situación legal y social en las que se encuentran las familias que viven en las zonas fronterizas	5	PUSC	ML	2,77778	0,83333333
8. Que estudiará y analizará la situación legal y Social En Las Que Se Encuentran Las Familias Que Viven En Las Zonas Fronterizas Exp. N° 14.878	4	PUSC	PLN	4,00000	1
9. Que Emitirá Un Nuevo Dictamen Sobre El Proyecto Reforma De La Ley General De Aduanas, Exp. No 14.340 Exp. N° 14.779	4	PUSC	PAC	4,00000	1
10. Comisión Especial Dictaminadora Que Rendirá Un Nuevo Dictamen Sobre El Proyecto "Regulación Y Restricción De Casinos, Expediente N°. 13.034, Expediente N° 15.120	3	PLN	ML	3,00000	1
11. Comisión Especial De Reforma Al Reglamento De La Asamblea Legislativa, Expediente N° 13.681	7	PUSC	PAC	3,76923	0,9
12. Comisión Especial Dictaminadora Que Rendirá Un Nuevo Dictamen Sobre El Proyecto N° 12.877 Proyecto N° 12.877, Ley De Servicios Privados De Seguridad Expediente N° 14.862	5	PUSC	PAC	3,57143	0,5
13. Comisión Especial De Turismo, Expediente N° 14.915	9	PUSC	PLN	3,52174	0,77777778
14. Que conocerá el Exp. 15.516, Ley del Pacto Fiscal y Reforma Fiscal Estructura. Exp. 15.533	8	PUSC	PLN	4,00000	2,14285714
15. Comisión Especial que conocerá y dictaminará el Expediente N° 15810, "Ley General de Cooperativas", Expediente N° 15823	6	PUSC	PLN	3,60000	0,75

Fuente: elaboración propia en base a información suministrada por el Departamento de Relaciones Públicas, Prensa y Protocolo y el Departamento de Archivo de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (actualizado hasta junio de 2005)

EFECTIVIDAD PARLAMENTARIA

Incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua

La composición de las Comisiones Especiales es mucho menos pluralista que las Comisiones Permanentes donde se excluyen casi sistemáticamente a las bancadas pequeñas y unipersonales. Los tres partidos más grandes (PUSC, PLN y PAC) y a veces el ML se repartieron los puestos en las comisiones especiales. Esta situación se debe al hecho de que las comisiones especiales se crean por el voto favorable de una mayoría parlamentaria, en oposición con las comisiones permanentes, las cuales existen vía reglamento legislativo, que protege su participación inclusiva-efectiva.

Cuadro 57

Atribución de las Comisiones Permanentes según bancada parlamentaria en comparación con el Plenario en el período de Abel Pacheco (2002-2006)

	Plenario	PUSC	PLN	PAC	ML	PRC	INDEP. ¹⁸⁵	BPP ¹⁸⁶	PAH ¹⁸⁷	Interpretación	
		57	17	15	8	5	1	4	6		1
1.	Reforma al sistema político costarricense para alcanzar mayor responsabilidad y gobernabilidad, exp. 14588	5	2	1	1	1	0	0	0	0	Sobre-representación de las mayorías
		30%	26%	14%	9%	2%	7%	11%	2%		
2.	Reforma al artículo 109 de la Constitución Política. Expediente 14590	3	1	1	1	0	0	0	0	0	Sobre-representación de las mayorías
		33%	33%	33%	0%	0%	0%	0%	0%		
3.	Reforma al inciso 4) del artículo 147 de la Constitución Política. Expediente 14648	3	1	1	1	0	0	0	0	0	Sobre-representación de las mayorías
		33%	33%	33%	0%	0%	0%	0%	0%		
4.	Comisión especial dictaminadora que emitirá un nuevo dictamen sobre el proyecto "Pesca y acuicultura expediente legislativo Nº13248" Expediente 14780	9	4	2	2	1	0	0	0	0	Sobre-representación de las mayorías
		44%	22%	22%	11%	0%	0%	0%	0%		
5.	Comisión especial dictaminadora que emitirá un nuevo dictamen sobre el proyecto "Reforma de la Ley General de Aduanas Nº 7557 del 20 de octubre de 1995, expediente legislativo Nº14340" Expediente 14779	5	1	1	1	1	0	0	0	0	Relativa proporcionalidad
		20%	20%	20%	20%	20%	0%	0%	0%		
6.	De turismo que identificará y estudiará tanto los obstáculos que afectan la actividad turística. Y para que conozca y dicte los proyectos de ley que estén relacionados con la actividad turística. Exp. 14915	9	3	3	2	1	0	0	0	0	Sobre-representación de las mayorías
		33%	33%	22%	11%	0%	0%	0%	0%		

Continúa en la siguiente página

185. Los independientes son los diputados del PLN y del PUSC que se salieron de su bancada. Para las comisiones especiales se contabilizaron los diputados por su partido político de origen.

186. El BPP (Bloque Patriótico Parlamentario) está constituido por los diputados del PAC que se salieron de su bancada.

187. El PAH (Partido Auténtico Herediano) corresponde al diputado del ML que se salió de su bancada.

	Plenario	Interpretación								
		PUSC	PLN	PAC	ML	PRC	INDEP. ¹⁸⁵	BPP ¹⁸⁶	PAH ¹⁸⁷	
		57	17	15	8	5	1	4	6	1
7.	Que estudiará y analizará la situación legal y social en las que se encuentran las familias que viven en las zonas fronterizas	5	2	0	1	2	0	0	0	0
			40%	0%	20%	40%	0%	0%	0%	0%
8.	Que estudiará y analizará la situación legal y Social En Las Que Se Encuentran Las Familias Que Viven En Las Zonas Fronterizas Exp. N° 14.878	4	1	1	1	1	0	0	0	0
			25%	25%	25%	25%	0%	0%	0%	0%
9.	Que Emitirá Un Nuevo Dictamen Sobre El Proyecto Reforma De La Ley General De Aduanas, Exp. No 14.340 Exp. N° 14.779	4	1	1	1	1	0	0	0	0
			25%	25%	25%	25%	0%	0%	0%	0%
10.	Comisión Especial Dictaminadora Que Rendirá Un Nuevo Dictamen Sobre El Proyecto "Regulación Y Restricción De Casinos, Expediente N°. 13.034, Expediente N° 15.120	3	1	1	0	1	0	0	0	0
			33%	33%	0%	33%	0%	0%	0%	0%
11.	Comisión Especial De Reforma Al Reglamento De La Asamblea Legislativa, Expediente N° 13.681	7	2	2	2	1	0	0	0	0
			29%	29%	29%	14%	0%	0%	0%	0%
12.	Comisión Especial Dictaminadora Que Rendirá Un Nuevo Dictamen Sobre El Proyecto N° 12.877 Proyecto N° 12.877, Ley De Servicios Privados De Seguridad Expediente N° 14.862	5	2	1	1	1	0	0	0	0
			40%	20%	20%	20%	0%	0%	0%	0%
13.	Comisión Especial De Turismo, Expediente N° 14.915	9	3	3	2	1	0	0	0	0
			33%	33%	22%	11%	0%	0%	0%	0%
14.	Que conocerá el Exp. 15.516, Ley del Pacto Fiscal y Reforma Fiscal Estructura. Exp. 15.533	8	1	2	3	1	1	0	0	0
			13%	25%	38%	13%	13%	0%	0%	0%
15.	Comisión Especial que conocerá y dictaminará el Expediente N° 15810, "Ley General de Cooperativas", Expediente N° 15823	6	2	2	1	1	0	0	0	0
			33%	33%	17%	17%	0%	0%	0%	0%

Fuente: elaboración propia en base a información proveída por el Departamento de Relaciones Públicas, Prensa y Protocolo y el Departamento de Archivo de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (actualizado hasta junio de 2005)

EFFECTIVIDAD PARLAMENTARIA

Incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua

Durante la gestión de Oscar Arias, la repartición de las comisiones especiales tiende a hacerse entre los dos partidos más grandes: el PLN y el PAC, aunque existan algunas excepciones como la comisión especial de derechos humanos que es mucho más pluralista pero políticamente menos importante para el oficialismo.

Cuadro 58

Comisiones especiales en el período de Oscar Arias (desde 2006)

Comisión	Número de miembros	P	S	NEPP	IEO
1. Reglamento	9	n.d.	n.d.	3,52174	0,35
2. Ley para estimular el Desarrollo Turístico de las Ciudades Puerto de Puntarenas y Limón. Exp. 16086	7	PLN	PAC	3,26667	0,5
3. Comisión especial dictaminadora de asuntos municipales y desarrollo local participativo. Exp. 16203	7	PLN	PAC	3,26667	0,5
4. Comisión Especial dictaminadora de reformas electorales y partidos políticos. Exp. 16212	7	PLN	PAC	3,26667	0,5
5. Comisión Especial que estudiará y dictaminará todos los proyectos de reforma al Reglamento de la Asamblea Legislativa. Exp. 16217	8	PLN	PLN	3,20000	0,25
6. Comisión Especial dictaminadora que rendirá un nuevo dictamen sobre el proyecto de ley de Promoción del Empleo Juvenil, Expediente Legislativo 13818. Exp. 16232	5	PUN	PLN	3,57143	1,5
7. Comisión Especial dictaminadora de Derechos Humanos. Exp. 16262	7	PAC	PRN	5,44444	0,5
8. Comisión especial dictaminadora de la ciencia, tecnología e innovación. Exp. 16263	5	PAC	PLN	2,77778	0,833333333
9. Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo	7	PLN	PAC	3,26667	0,5
10. Reformas Electorales y Partidos Políticos	7	PLN	PAC	3,26667	0,5
11. Sobre Ciencia y Tecnología	5	PAC	PLN	2,77778	0,833333333
12. Derechos Humanos	7	PAC	PRN	5,44444	0,5
13. Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo (Exp. 16526)	10	PLN	PLN	2,77778	0,44
14. Ley General de Telecomunicaciones (Exp. 16525)	8	PLN	PLN	2,90909	0,375
15. Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector de Telecomunicaciones (Exp. 16524)	9	PLN	PUSC	3,00000	0,55
16. Reforma al Reglamento de la Asamblea Legislativa (Exp. 16217)	9	PLN	PLN	3,52174	0,35

Fuente: elaboración propia en base a www.asamblea.go.cr (actualizado hasta enero de 2008)

Se constata el mismo patrón que en el período anterior, los partidos más grandes se reparten las comisiones especiales y excluyen a las bancadas unipersonales. Incluso se dan casos para los cuales se excluyen a los partidos bisagras ML y PUSC.

Cuadro 59

Atribución de las Comisiones Especiales según bancada parlamentaria en comparación con el Plenario en el período de Oscar Arias (desde 2006)

Plenario	Interpretación											
	57	25	17	5	5	1	1	1	1	1		
	44%	30%	9%	9%	2%	2%	2%	2%	2%	2%		
1	Reglamento	9	4	2	1	1	0	0	1	0	0	Relativa proporcionalidad
		44%	22%	11%	11%	0%	0%	11%	0%	0%		
2	Ley para estimular el Desarrollo Turístico de las Ciudades Puerto de Puntarenas y Limón. Exp. 16086	7	3	1	2	1	0	0	0	0	0	Sobre-representación de los partidos más grandes
		43%	14%	29%	14%	0%	0%	0%	0%	0%		
3	Comisión especial dictaminadora de asuntos municipales y desarrollo local participativo. Exp. 16203	7	3	2	1	1	0	0	0	0	0	Sobre-representación de los partidos más grandes
		43%	29%	14%	14%	0%	0%	0%	0%	0%		
4	Comisión Especial dictaminadora de reformas electorales y partidos políticos. Exp. 16212	7	3	2	1	1	0	0	0	0	0	Sobre-representación de los partidos más grandes
		43%	29%	14%	14%	0%	0%	0%	0%	0%		
5.	Comisión Especial que estudiará y dictaminará todos los proyectos de reforma al Reglamento de la Asamblea Legislativa. Exp. 16217	8	4	1	1	1	0	0	1	0	0	Sobre-representación de los partidos más grandes
		50%	13%	13%	13%	0%	0%	13%	0%	0%		
6	Comisión Especial dictaminadora que rendirá un nuevo dictamen sobre el proyecto de ley de Promoción del Empleo Juvenil, Expediente Legislativo 13818. Exp. 16232	5	1	2	0	0	1	0	0	1	0	Sobre-representación de los partidos más grandes
		20%	40%	0%	0%	20%	0%	0%	20%	20%		
7	Comisión Especial dictaminadora de Derechos Humanos. Exp. 16262	7	2	1	1	1	1	0	1	0	0	Sobre-representación de los partidos más grandes
		29%	14%	14%	14%	14%	0%	14%	0%	0%		
8	Comisión especial dictaminadora de la ciencia, tecnología e innovación. Exp. 16263	5	2	2	1	0	0	0	0	0	0	Sobre-representación de los partidos más grandes y exclusión del PUSC
		40%	40%	20%	0%	0%	0%	0%	0%	0%		
9	Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo	7	3	2	1	1	0	0	0	0	0	Sobre-representación de los partidos más grandes
		43%	29%	14%	14%	0%	0%	0%	0%	0%		
10	Reformas Electorales y Partidos Políticos	7	3	2	1	1	0	0	0	0	0	Sobre-representación de los partidos más grandes
		43%	29%	14%	14%	0%	0%	0%	0%	0%		

Continúa en la siguiente página

EFECTIVIDAD PARLAMENTARIA

Incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua

Plenario		57	PLN	PAC	ML	PUSC	PUN	PFA	PRN	PASE	Indep.	Interpretación
		25	17	5	5	1	1	1	1	1	1	
		44%	30%	9%	9%	2%	2%	2%	2%	2%	2%	
11	Sobre Ciencia y Tecnología	5	2	2	0	1	0	0	0	0	0	Sobre-representación de los partidos más grandes
			40%	40%	0%	20%	0%	0%	0%	0%	0%	
12	Derechos Humanos	7	2	1	1	1	1	0	1	0	0	Relativa proporcionalidad
			29%	14%	14%	14%	14%	0%	14%	0%	0%	
13	Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo (Exp. 16526)	10	5	3	1	1	0	0	0	0	0	Sobre-representación de los partidos más grandes
			50%	30%	10%	10%	0%	0%	0%	0%	0%	
14	Ley General de Telecomunicaciones (Exp. 16525)	8	4	2	0	1	0	0	0	0	1	Sobre-representación de los partidos más grandes y exclusión del ML
			50%	25%	0%	13%	0%	0%	0%	0%	13%	
15	Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector de Telecomunicaciones (Exp. 16524)	9	4	3	1	1	0	0	0	0	0	Sobre-representación de los partidos más grandes
			44%	33%	11%	11%	0%	0%	0%	0%	0%	
16	Reforma al Reglamento de la Asamblea Legislativa (Exp. 16217)	9	4	2	0	1	0	0	1	0	1	Relativa proporcionalidad pero exclusión del ML
			44%	22%	0%	11%	0%	0%	11%	0%	11%	

Fuente: elaboración propia

El Cuadro N° 60 presenta todas las comisiones especiales investigadoras que se crearon en Costa Rica desde 2002, en los tres períodos sucesivos de los presidentes Miguel Ángel Rodríguez, Abel Pacheco y Oscar Arias. Desde 2002 al 2008 se crearon 22 comisiones de investigación, pero algunas legislaturas fueron más prolíficas en crear comisiones de investigación que otras.

Las comisiones de investigación son una herramienta poderosa de control político-parlamentario, con una alta atención mediática, especialmente cuando se trata de investigar irregularidades en la gestión del sector público que despegan de la responsabilidad del Poder Ejecutivo. Sin embargo, ello sólo puede ser posible cuando su composición refleja el pluralismo partidario de la Asamblea y permite a las bancadas de oposición ejercer su papel de fiscalización.

El análisis de las comisiones de investigación en Costa Rica muestra que los niveles efectivos de partidos son relativamente bajos, en comparación con las comisiones permanentes y especialmente con el Plenario. También resaltan índices efectivos de oposición relativamente bajos, indicando un dominio por el oficialismo de los procesos en las comisiones de investigación, principalmente durante los períodos de Miguel Ángel Rodríguez y de Oscar Arias, en menor medida durante el período de Abel Pacheco.

Cuadro 60

Comisiones Especiales Investigadoras en Costa Rica desde 2002

Nombre de la Comisión Especial Investigadora		NEPP	IEO
<i>Periodo de Miguel Angel Rodriguez Echeverría (1998-2002)</i>			
<i>1 de mayo de 1998 al 30 de abril 1999</i>			
1.	COMISIÓN ESPECIAL PARA ESTUDIAR LA PERSECUCIÓN POLÍTICA	1.60000	0,33333333
2.	COMISION ESPECIAL, PARA QUE INVESTIGUE LOS HECHOS INDICADOS EN RELACION CON INVERSION DE DINERO DE FODESAF, ANALICE, DICTAMINE Y PROPONGA INICIATIVAS DE LEY PARA REGULAR LA INVERSION DE FONDOS PUBLICOS EN EL SISTEMA FINANCIERO COSTARRICENSE	1.80000	0,5
3.	COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA DE LOS FONDOS DE COMPENSACION SOCIAL	1.80000	0,5
4.	COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA DE LOS PROBLEMAS DE SEGURIDAD CIUDADANA Y DE CRIMINALIDAD.	2.77778	0,83333333
<i>1 de mayo de 1999 al 30 de abril de 2000</i>			
5.	COMISION ESPECIAL DE INVESTIGACIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO COOPERATIVO NACIONAL.	2.77778	0,83333333
<i>1 de mayo de 2000 al 30 de abril de 2001</i>			
6.	COMISION ESPECIAL PARA INVESTIGAR LAS EVENTUALES SUBFACTURACIONES, LA FALTA DE APLICACIÓN DE LAS NORMAS VIGENTES DE CALIDAD DEL PRODUCTOS IMPORTADOS Y LA POCA INFORMACION QUE SE OBTIENE DE LOS ENTES GUBERNAMENTALES: SANIDAD VEGETAL, MINISTERIO DE HACIENDA Y ADUANAS, SOBRE LAS IMPORTACIONES: PAPA, CEBOLLA Y OTROS PRODUCTOS HORTICOLAS EN NUESTRO PAIS	2.77778	0,83333333
7.	COMISION ESPECIAL INVESTIGADORA PARA ANALIZAR EL PROCESO DE PRIVATIZACIÓN DEL SERVICIO DE REVISIÓN TÉCNICA DE VEHÍCULOS EN EL MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES	2.77778	0,83333333
8.	COMISION ESPECIAL INVESTIGADORA PARA QUE INDAGUE LOS PROCE-DIMIENTOS DE CONTRATACION, EN MATERIA DE TELECOMUNICACIONES, REALIZADOS ENTRE EL INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD Y OTRAS EMPRESAS	2.00000	1
<i>1 de mayo de 2001 al 30 de abril de 2002</i>			
9.	COMISION ESPECIAL INVESTIGADORA DE LOS CONTRATOS DE COMPRA DE ENERGIA ELECTRICA, SUSCRITOS POR EL INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD CON LOS GENERADORES PRIVADOS DE ENERGIA.	2.77778	0,83333333
10.	COMISION ESPECIAL INVESTIGADORA QUE ANALIZARA EL FUNCIONAMIENTO DE LAS SOCIEDADES ANONIMAS DEL INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD	2.77778	0,83333333
11.	COMISION ESPECIAL QUE INVESTIGARA TODO LO RELACIONADO CON EL PROCESO EMANADO DE LA LICITACION PUBLICA INTERNA-CIONAL N.º01-98, PROMOVIDO POR LA DIRECCION GENERAL DE AVIACION CIVIL, EL MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES, QUE DEVINO EN EL CONTRATO DE ESTION INTERESADA DE LOS SERVICIOS AEROPORTUARIOS EN EL AEROPUEERTO INTERNACIONAL JUAN SANTAMARIA	2.77778	0,83333333
<i>Periodo de Abel Pacheco de la Esprilla (2002-2006)</i>			
<i>1 de mayo de 2002 al 30 de abril de 2003</i>			
12.	COMISION ESPECIAL QUE INVESTIGUE, DIAGNOSTIQUE, EVALUE Y DE SEGUI-MIENTO A LOS HECHOS Y SITUACIONES DIRECTAMENTE RELACIONADOS CON LOS ASUNTOS QUE A CONTINUACION SE DETALLAN: EXPEDIENTE N.º14.453 COMISION ESPECIAL INVESTIGADORA DE LAS COMPRAS DE ENERGIA ELECTRICA CON FUNDAMENTO EN LA LEY NO.7200 Y SUS REFORMAS; EXPEDIENTE N.º 14.521 "COMISION ESPECIAL INVESTIGADORA PARA TODO LO RELACIONADO CON EL PROCESO EMANADO DE LA LICITACION PUBLICA INTERNACIONAL N.º 01-98 PROMOVIDO POR LA DIRECCION GENERAL DE AVIACION CIVIL, EL MOPT, QUE DEVINO EN EL CONTROL DE GESTION INTERESADA DE LOS SERVICIOS AEROPORTUARIOS PRESTADOS EN EL AEROPUERTO JUAN SANTAMARIA	3.26667	2,33333333
13.	COMISION ESPECIAL QUE INVESTIGUE, DIAGNOSTIQUE Y DE SEGUIMIENTO A LOS HECHOS Y SITUACIONES DIRECTAMENTE RELACIONADOS CON LOS ASUNTOS QUE A CONTINUACION SE DETALLAN: PAGO DE ARANCELES DE IMPORTACION DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS EN LOS ULTIMOS DIEZ AÑOS Y APLICACIÓN DE MEDIDAS DE PROTECCION A LOS PRODUCTORES NACIONALES PREVISTAS EN EL GATT, LEY NO. 7742, ESTRUCTURA INSTITU-CIONAL DEL SERVICIO PUBLICO AGROPECUARIO Y DE DESARROLLO RURAL Y EN PARTICULAR FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO NACIONAL DE LA PRODUCCION; PROGRAMA DE DESARROLLO BANANERO DE LA ZONA SUR; FIDEICOMISO AGROPECUARIO; FIDEICOMISO DE FINANCIERAS Y PROGRAMAS DE CREDITO PARA EL SECTOR, IMPACTO DE LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO EN EL SECTOR AGROPECUARIO Y PROGRAMAS PARA INCREMENTAR SU COMPETITIVIDAD; OTROS HECHOS Y SITUACIONES QUE GUARDEN DIRECTA RELACION CON LOS ANTERIORMENTE CITADOS Y QUE SEAN DETECTADOS DURANTE EL PROCESO DE INVESTIGACION	3.76923	0,9
14.	COMISION ESPECIAL PARA QUE INVESTIGUE, DIAGNOSTIQUE Y DE SEGUIMIENTO A LOS HECHOS Y SITUACIONES DIRECTAMENTE RELACIONADOS CON LOS ASUNTOS QUE A CONTINUACION SE DETALLAN: EL MANEJO DE LOS RECURSOS DEL FONDO DE ASIGNACIONES FAMILIARES Y DEL IMAS EN PROGRAMAS EN PROGRAMAS DE ASISTENCIA SOCIAL, ASI COMO LA ADMINISTRACION DE LAS TIENDAS LIBRES DEL AEROPUERTO SANTAMARIA Y LA GESTION ADMINISTRATIVA Y EL MANEJO DE LOS RECURSOS DEL TRIANGULO DE SOLIDARIDAD; LA GESTION ADMINISTRATIVA Y EL MANEJO DE LOS RECURSOS DEL BANHIV Y DEL INVU; LA TRANSFERENCIA DE RECURSOS DEL PRESUPUESTO NACIO-NAL A ORGANISMOS INTERNACIONALES PARA EJECUTAR PROGRAMAS SOCIALES EN EL PAIS; LOS PROGRAMAS DE MODERNIZACION DE LA CAJA COSTARRICENSE DEL SEGURO SOCIAL; OTROS HECHOS Y SITUACIONES QUE GUARDEN DIRECTA RELACION CON LOS ANTERIORMENTE CITADOS Y QUE SEAN DETECTADOS DURANTE EL PROCESO DE INVESTIGACIÓN	3.57143	1,5

Continúa en la siguiente página

EFECTIVIDAD PARLAMENTARIA

Incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua

Nombre de la Comisión Especial Investigadora		NEPP	IEO
<i>Periodo de Miguel Ángel Rodríguez Echeverría (1998-2002)</i>			
<i>1 de mayo de 1998 al 30 de abril 1999</i>			
15.	COMISION ESPECIAL PARA QUE INVESTIGUE, DIAGNOSTIQUE, EVALUE Y DE SEGUIMIENTO A LOS HECHOS Y SITUACIONES DIRECTAMENTE RELACIONADOS CON LOS ASUNTOS QUE A CONTINUACION SE DETALLAN: LAS OPERACIONES TIPO "OFF SHORE" QUE REALIZAN LOS ENTES FINANCIEROS NACIONALES O DOMICILIADOS EN EL PAIS, O QUE TENGAN FILIALES, SUBSIDIARIAS, O QUE PARTICIPEN O POSEAN ACCIONES EN BANCOS DOMICILIADOS EN EL EXTERIOR, PARA EL CONTROL DE ESTE TIPO DE OPERACIONES, ASI COMO LAS REGULACIONES LEGALES SOBRE EL TEMA; LA GESTION ADMINISTRATIVA Y LAS OPERACIONES FINANCIERAS Y CREDITICIAS DE BICSA, DEL BANCO CREDITO AGRICOLA DE CARTAGO Y DEL BANCO POPULAR Y DE DESARROLLO COMUNAL; OTROS HECHOS Y SITUACIONES QUE GUARDEN DIRECTA RELACION CON LOS ANTERIORMENTE CITADOS Y QUE SEAN DETECTADOS DURANTE EL PROCESO DE INVESTIGACIÓN.	2,66667	+∞ (no hay representación del partido oficialista)
16.	COMISION ESPECIAL PARA QUE INVESTIGUE, DIAGNOSTIQUE, EVALUE Y DE SEGUIMIENTO A LOS HECHOS Y SITUACIONES DIRECTAMENTE RELACIONADOS CON LOS ASUNTOS QUE A CONTINUACION SE DETALLAN: LA GESTION ADMINISTRATIVA Y EL MANEJO DE LOS RECURSOS DEL INSTITUTO DE PUERTOS DEL PACIFICO; LA GESTION ADMINISTRATIVA Y EL MANEJO DE LOS RECURSOS DEL PROGRAMA DE DESARROLLO AGROPECUARIO DE LA PENINSULA DE NICOYA; FUNCIONAMIENTO INSTITUCIONAL DEL PODER JUDICIAL Y LA PRESTACION DE SUS SERVICIOS; OTROS HECHOS Y SITUACIONES QUE GUARDEN DIRECTA RELACION CON LOS ANTERIORMENTE CITADOS Y QUE SEAN DETECTADOS DURANTE EL PROCESO DE INVESTIGACIÓN	3,76923	0,9
17.	COMISION ESPECIAL INVESTIGADORA DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS Y LAS DONACIONES QUE HAYAN RECIBIDO SUS CANDIDATOS PRESIDENCIALES DURANTE LA CAMPAÑA ELECTORAL DEL 2002-2006, ASIMISMO LA COMISION PODRA RECOMENDAR Y DICTAMINAR LA LEGISLACION NECESARIA EN MATERIA ELECTORAL.	2,57143	2,6
<i>1 de mayo de 2003 al 30 de abril de 2004</i>			
<i>Durante este periodo no se presentaron proyectos de ley sobre comisiones especiales investigadoras</i>			
<i>1 de mayo de 2004 al 30 de abril de 2005</i>			
18.	COMISION ESPECIAL INVESTIGADORA PARA QUE ESTUDIE E INFORME SOBRE LOS HECHOS DENUNCIADOS EN EL PLENARIO POR PARTE DEL DIPUTADO ARCE SALAS, CON OCASION DEL NOMBRAMIENTO DEL CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA; ESTA COMISION DEBERA RESGUARDAR LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES, ESPECIALMENTE EL DEBIDO PROCESO	4,45455	0,7
19.	PRIMER INFORME PARCIAL DE LA "COMISION ESPECIAL INVESTIGADORA DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS Y LAS DONACIONES QUE HAYA RECIBIDO SUS CANDIDATOS PRESIDENCIALES DURANTE LA CAMPAÑA ELECTORAL DEL 2002-2006, ASIMISMO LA COMISION PODRA RECOMENDAR Y DICTAMINAR LA LEGISLACION INNE-CESARIA EN MATERIA ELECTORAL", EXPEDIENTE N.º15.002, EN EL CUAL LOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA COMISION ESPECIAL PROPONEN AL PLENARIO EL PROYECTO DE LEY DENOMINADO: "REFORMA A VARIOS ARTICULOS DEL CODIGO ELECTORAL, LEY N.º1536 DEL 10 DE DICIEMBRE DE 1952 Y SUS REFORMAS"	n.d.	n.d.
<i>1 de mayo de 2005 al 30 de abril de 2006</i>			
20.	PRIMER INFORME PARCIAL DE LA "COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA DEL SISTEMA FINANCIERO, EN EL CUAL LOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA COMISIÓN ESPECIAL PROPONEN AL PLENARIO UN INFORME SOBRE EL OTORGAMIENTO DE PRÉSTAMO A LAS EMPRESAS PROCECAR Y ZORIONAK POR PARTE DEL BANCO CRÉDITO AGRÍCOLA DE CARTAGO	n.d.	n.d.
21.	SEGUNDO INFORME PARCIAL DE LA COMISION ESPECIAL INVESTIGADORA DEL SISTEMA FINANCIERO, EXPEDIENTE N.º14.949, EN EL CUAL LOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA COMISION ESPECIAL, PRESENTAN AL PLENARIO UN INFORME SOBRE EL CASO BICSA/TELESIS	n.d.	n.d.
<i>Periodo de Oscar Arias Sánchez (desde 2006)</i>			
<i>1 de mayo de 2006 al 30 de abril de 2007</i>			
<i>Durante este periodo no se presentaron proyectos de ley sobre comisiones especiales investigadoras</i>			
<i>1 de mayo de 2007 al 30 de abril de 2008</i>			
22.	COMISIÓN ESPECIAL QUE INVESTIGARA LOS HECHOS Y ACTUACIONES DENUNCIADOS POR EL SEÑOR HERNÁNDEZ MARÍN EN RELACIÓN CON LA SEÑORA LISBETH QUESADA TRISTANM DEFENSORA DE LOS HABITANTES, DE CONFORMIDAD CON LA RESOLUCIÓN N.º 200-15271 DE LA SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA	3,57143	0,5

Fuente: elaboración propia en base al Archivo de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

4.2 Comisiones Especiales Nicaragua

Se han creado muy pocas comisiones especiales durante el último año de gobierno de Enrique Bolaños. Los niveles de fragmentación en estas comisiones son muy variables, dándose los tres casos de dominación del oficialismo, del PLC y del FSLN.

Cuadro 61**Comisiones Especiales en la legislatura de Enrique Bolaños (enero de 2006)**

	Comisión	Número de miembros	P	1VP	2VP	1S	2S	NEPP	IEO
1.	Comisión Especial de Modernización	13	Azul y Blanco	PLC	PLC	FSLN	FSLN	2.44928	2.95454545
2.	Comisión Especial Para el Seguimiento Permanente las Negociaciones del Tratado de Libre Comercio Entre Centroamérica y Los Estados Unidos De América	9	PLC	PLC	FSLN	FSLN	PLC	2.79310	1.78571429
3.	Comisión Especial de Seguimiento a la Estrategia de Reducción de la Pobreza	13	FSLN	FSLN	FSLN	PLC	PLC	2.08642	6.66666667

Fuente: elaboración propia

En la repartición de las comisiones permanentes y especiales rara vez se ha respetado la proporcionalidad del plenario, lo cual implicó la exclusión de la bancada oficialista Azul y Blanco de algunas comisiones especiales o la sobre-representación de los dos partidos más grandes, PLC y FSLN.

Cuadro 62**Atribución de las Comisiones Especiales según bancada parlamentaria en comparación con el Plenario en el período de Enrique Bolaños (enero de 2006)**

	Comisión	PLC	FSLN	Azul y Blanco ¹⁸⁸	Indep.	Interpretación
	Plenario	92	40	38	13	1
		43,38%	41,30%	14,13%	1,09%	
1.	Comisión Especial de Modernización	13	7	4	2	0
		54%	31%	15%	0%	Relativa proporcionalidad
2.	Comisión Especial Para el Seguimiento Permanente las Negociaciones del Tratado de Libre Comercio Entre Centroamérica y Los Estados Unidos De América	9	4	3	2	0
		44%	33%	22%	0%	Relativa proporcionalidad
3.	Comisión Especial de Seguimiento a la Estrategia de Reducción de la Pobreza	13	4	8	1	0
		62%	31%	8%	0%	Sobre-representación del PLC

Fuente: elaboración propia

188. Se ha contabilizado a los ALN-PC como miembros de la Bancada Azul y Blanco.

EFECTIVIDAD PARLAMENTARIA

Incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua

Durante el período de Daniel Ortega, la composición de las comisiones especiales parece ser mucho más pluralista en comparación al período anterior, lo cual se explica en parte por la aritmética parlamentaria que constituye un fuerte incentivo para la creación de coaliciones.

Cuadro 63

Comisiones Legislativas Especiales Constitucionales y Comisiones Legislativas Especiales en la legislatura de Daniel Ortega

Comisión		Número de miembros	P	NEPP	IEO
<i>Comisiones Especiales de Carácter Constitucional</i>					
1.	Comisión Especial de Carácter Constitucional para Elección del Fiscal General de la República y del Fiscal General Adjunto de la República	7	FSLN	3,76923	0,9
2.	Comisión Especial de Carácter Constitucional para la Elección de dos Magistrados y dieciséis Conjucees	6	PLC	3,00000	1
3.	Comisión Especial de Carácter Constitucional para la Elección del Vice-Superintendente General de Banco y otras Instituciones Financieras	4	ALN	4,00000	1
<i>Comisiones Especiales</i>					
4.	Comisión Especial dictaminadora para que se dictamine sobre solicitud de desaforación del diputado Enrique Bolaños Geyer	5	FSLN	2,77778	0,83333333
5.	Comisión Especial para dictaminar el proyecto de ley de reforma a la Ley No. 558, Ley Marco para la Estabilidad y Gobernabilidad del País.	7	FSLN	3,76923	0,9
6.	Comisión Especial para Dictaminar las Iniciativas de nueve Decreto Convenios, Acuerdos, Memorando de Entendimiento y Carta de Intención entre Nicaragua y otros países, enviados por la Presidencia de la República	7	FSLN	3,76923	0,9
7.	Comisión Especial para Elaborar el Anteproyecto de Reformas Constitucionales	7	PLC	3,76923	0,9
8.	Comisión Especial para elegir a los tres miembros de Comisión de apelación de Servicio Civil y para elegir al Director General de Carrera Administrativa Municipal	7	FSLN	3,76923	0,9

Fuente: elaboración propia en base a www.asamblea.gov.ni

Las presidencias de las comisiones especiales se reparten entre los tres partidos más grandes, FSLN, PLC y ALN, sin que haya un control transversal de un partido específico o del oficialista. Por esta razón la composición de las comisiones son relativamente pluralistas, pero con una sub-representación inevitable del MRS, que sólo tiene 3 diputados.

Cuadro 64

**Atribución de las Comisiones Especiales Constitucionales
y Comisiones Especiales según bancada parlamentaria
en comparación con el Plenario en la legislatura de Daniel Ortega**

Plenario		N°	FLSN	PLC	ALN	MRS	INDEP.	Interpretación
		92	38	24	23	3	4	
			41%	26%	25%	3%	4%	
1.	Comisión Especial de Carácter Constitucional para Elección del Fiscal General de la República y del Fiscal General Adjunto de la República	7	2 29%	2 29%	2 29%	0 0%	1 14%	Sub-representación del FLSN
2.	Comisión Especial de Carácter Constitucional para la Elección de dos Magistrados y dieciséis Concejales	6	2 33%	2 33%	2 33%	0 0%	0 0%	Relativa proporcionalidad. Exclusión del MRS
3.	Comisión Especial de Carácter Constitucional para la Elección del Vice-Superintendente General de Banco y otras Instituciones Financieras	4	1 25%	1 25%	1 25%	0 0%	1 25%	Relativa proporcionalidad
4.	Comisión Especial dictaminadora para que se dictamine sobre solicitud de desaforación del diputado Enrique Bolaños Geyer	5	2 40%	2 40%	1 20%	0 0%	0 0%	Sub-representación del ALN Exclusión del MRS
5.	Comisión Especial para dictaminar el proyecto de ley de reforma a la Ley No. 558, Ley Marco para la Estabilidad y Gobernabilidad del País.	7	2 29%	2 29%	2 29%	0 0%	1 14%	Relativa proporcionalidad
6.	Comisión Especial para Dictaminar las Iniciativas de nueve Decreto Convenios, Acuerdos, Memorando de Entendimiento y Carta de Intención entre Nicaragua y otros países, enviados por la Presidencia de la República	7	2 29%	2 29%	2 29%	1 14%	0 0%	Relativa proporcionalidad
7.	Comisión Especial para Elaborar el Anteproyecto de Reformas Constitucionales	7	2 29%	2 29%	2 29%	1 14%	0 0%	Relativa proporcionalidad
8.	Comisión Especial para elegir a los tres miembros de Comisión de apelación de Servicio Civil y para elegir al Director General de Carrera Administrativa Municipal	7	2 29%	2 29%	2 29%	1 14%	0 0%	Relativa proporcionalidad

Fuente: elaboración propia

En cuanto al desempeño de las comisiones especiales durante el año anterior (2007), se puede decir que las comisiones especiales no constituyen una prioridad en la Asamblea Nacional de Nicaragua, con muy pocas reuniones y una productividad relativamente baja. Se recuerda que en la LOPL de 2006 las comisiones especiales se integran exclusivamente por los miembros de la Junta Directiva.

Cuadro 65 Desempeño de las Comisiones Especiales en Nicaragua

Nombre de la Comisión Especial	Total de reuniones	Número de dictámenes	Promedio de asistencia (%)
1. Desafuero Enrique Bolaños	9	0	88.88
2. Investigación Caso Tola	4	1	82.14
3. Afectados del Nemagón	1	0	100
Total	14	1	

Fuente: Elaboración propia en base a *Hagamos Democracia 2007*

V. UN USO INTENSIVO DE VETOS Y RESELLOS

El uso de vetos y resellos es por excelencia una herramienta formal que permite a un parlamento ejercer el control parlamentario, expresando su desacuerdo con el Poder Ejecutivo. En Costa Rica y en Nicaragua, los proyectos de ley aprobados, después de haber pasado por una comisión de estilo, se envían al Presidente de la República, quien, en caso que no emita un veto (total o parcial), sancionará, promulgará y publicará la ley para la entrada de su aplicación.

Se identifica, por tanto, al derecho de veto como un mecanismo reactivo, tanto desde el Poder Ejecutivo que puede usar el veto para rechazar una ley adoptada por el Poder Legislativo, como desde el Poder Legislativo que puede rechazar, con el voto de una mayoría calificada, puede superar un veto presidencial – el resello o la insistencia –.

Se analizarán a continuación los vetos presidenciales y los resellos legislativos. Para **(i)** Costa Rica se tienen clasificados los vetos y resellos desde 1949 a la fecha. Para **(ii)** Nicaragua sólo se tienen los vetos y resellos del primer año de gobierno de Daniel Ortega.

5.1 Vetos y resellos Costa Rica

En el sistema presidencialista costarricense el Ejecutivo tiene la capacidad de frenar el trámite de ley, sea de una iniciativa de la oposición o de su propia bancada, situación que le resulta ventajosa cuando alguna de las iniciativas del oficialismo sufre modificaciones que contradicen sus intereses, o bien, que por cálculo político no resulta acertada su aprobación. Según la Constitución Política de la República de Costa Rica, el veto del Poder Ejecutivo no invalida el proceso, siendo esta una potestad exclusiva de la Sala Constitucional – veto por razones de inconstitucionalidad –.

Agrega el Art. 125 de la Carta Magna que si el Poder Ejecutivo no aprobare el proyecto de ley votado por la Asamblea, lo vetará y lo devolverá con las objeciones pertinentes.

No procede el veto en cuanto al proyecto que aprueba el Presupuesto Ordinario de la República.

Indican además los artículos 126 y 127, que dentro de los diez días hábiles contados a partir de la fecha en que se haya recibido un proyecto de ley aprobado por la Asamblea Legislativa, el Ejecutivo podrá objetarlo porque lo juzgue inconveniente o crea necesaria hacerle reformas; en este último caso las propondrá al devolver el proyecto. Si no lo objeta dentro de ese plazo, no podrá dejar de sancionarlo y publicarlo.

Reconsiderado el proyecto por la Asamblea, con las observaciones del Ejecutivo, y si la Asamblea las desechare y el proyecto fuera nuevamente aprobado por dos tercios de votos del total de sus miembros, quedará sancionado y se mandará a ejecutar como ley de la República. Si se adoptaren las modificaciones propuestas, se devolverá al Ejecutivo, el que no podrá negar la sanción. De ser desechadas las observaciones y de no reunirse los dos tercios de votos para resellarlo, se archivará y no podrá ser considerado sino hasta la siguiente legislatura.

El Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa en su art. 182 agrega que el Presidente del Congreso lo pasará – la iniciativa vetada – a la misma comisión que conoció del asunto a que se refiere, para que vierta el informe del caso. Si el mismo propusiere resello, se aprobará o rechazará en una sola sesión. Si éste aceptare las reformas propuestas por el Ejecutivo y fueren aprobadas, se someterá a los dos debates de ley y la resolución final se sujetará a lo que dispone el artículo 127 de la Constitución Política. Si el dictamen no aceptare las objeciones ni propusiere el resello y lo aprobare la Asamblea, se dará por concluido el asunto.

El veto interpuesto por el Ejecutivo contra un proyecto aprobado por una Comisión Legislativa Plena, será del conocimiento exclusivo del plenario de la Asamblea Legislativa. En cuanto al retiro del veto, ni la Constitución Política, ni el Reglamento de la Asamblea Legislativa tipifican su procedimiento una vez que éste ha sido interpuesto.

Rivera Varela (1988, pp. 138-150) sostiene que el retiro del veto puede verse en distintas ópticas, desde una violación a la separación del principio de Poderes, o bien como la capacidad de entendimiento entre ambos poderes constitucionales¹⁸⁹.

189. "(...) si ese criterio desfavorable no se mantiene, no hay ninguna necesidad de llevarlo hasta su finalización. Se trata de una interrupción del proceso legislativo, de un obstáculo a su flujo normal; si esa interrupción desaparece, lo lógico y natural es que el proceso se concluye... no existen obstáculos constitucionales al ejercicio de su facultad discrecional del retiro del veto que ha llevado a cabo el Poder Ejecutivo". (Ministerio de Justicia 1982)

En un gobierno dividido, el veto constituye un recurso de poder condicionado al respaldo legislativo con que cuente el Ejecutivo, puesto que si la oposición legislativa tiene la capacidad de articular la mayoría calificada – dos tercios –, dicha iniciativa le será impuesta.

Si decide recurrir al veto parcial o total y tiene la capacidad de obstruir la mayoría calificada – sea por el tamaño y disciplina de su contingente legislativo o por la coalición que le apoya –, entonces encontrará un mecanismo para presionar a la oposición legislativa a abrirse a la negociación política, siendo su retiro un componente adicional en el sistema de incentivos de la negociación parlamentaria¹⁹⁰.

Los Cuadro N° 66 y 67 presentan los vetos parciales y totales interpuestos por el Ejecutivo en situaciones de gobierno unificado y de gobierno dividido de 1949 hasta la administración 2006-2010. Para la construcción de esta base de datos se procedió a investigar todas las tesis, libros y documentos en las bibliotecas de la Universidad de Costa Rica, así como en la Biblioteca Monseñor Sanabria, de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.

También fueron revisados los registros del Departamento de Archivo de la Asamblea Legislativa para obtener el histórico de los vetos de 1949 a la fecha, información que a su vez se confrontó con una revisión detallada de la Colección de Leyes y Decretos de 1949 a 1990, y posteriormente las Gacetas de 1990 al 2007.

Como producto de esta revisión cruzada por expediente y número de ley se identificó que no todos los registros de veto con los que cuenta el Departamento de Archivo de la Asamblea Legislativa coinciden con la publicación de los vetos en la Gaceta. Ante esta situación se procedió a dejar de forma marginal algunos artículos especializados y tesis de graduación sobre el comportamiento del veto, pues la mayoría de estos se basan en una u otra fuente de información, con el sesgo antes mencionado.

190. Rivera Varela (1988) menciona el uso del veto extemporáneo por conveniencia y oportunidad, el cual constituye un ejemplo del recurso de poder constitucional desde presiones sobre los límites de la constitucionalidad. El ejemplo presentado por la autora en el veto al proyecto N° 6453, mediante el cual se prohíbe a la Corporación Costarricense de Desarrollo S.A. (CODESA), vender acciones de sus compañías subsidiarias a personas o grupos extranjeros, situación que causó un fuerte conflicto entre ambos poderes y culminó con el retiro del veto por parte del Poder Ejecutivo.

Cuadro 66

Vetos parciales y totales interpuestos por el Poder Ejecutivo en situaciones de gobierno unificado en el sistema presidencialista costarricense, según proponente de la iniciativa (períodos constitucionales de 1949-1953 al 2006-2010)¹⁹¹

Administración	Tipo de gobierno	Vetos presentados a iniciativas del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo		VETOS				Resello
		Total	Parcial	Retiro del veto	Sin dato			
1949 - 1953	Gobierno con mayoría legislativa	Poder Ejecutivo						
		Fracción oficialista						
		Oposición parlamentaria						
		Iniciativas de varios legisladores						
		Sin dato	6					
1953 - 1958	Gobierno con mayoría legislativa	Poder Ejecutivo	1					
		Fracción oficialista						
		Oposición parlamentaria						
		Iniciativas de varios legisladores	1					
		Sin dato	9					
1962 - 1966	Gobierno con mayoría legislativa	Poder Ejecutivo						
		Fracción oficialista	2					
		Oposición parlamentaria	2					1
		Iniciativas de varios legisladores	2					
		Sin dato					1	
1970 - 1974	Gobierno con mayoría legislativa	Poder Ejecutivo	1					
		Fracción oficialista	1					
		Oposición parlamentaria						
		Iniciativas de varios legisladores	3					
		Sin dato	40				17	
1982 - 1986	Gobierno con mayoría legislativa	Poder Ejecutivo	12	4		2		
		Fracción oficialista	6			1		1
		Oposición parlamentaria	8					1
		Iniciativas de varios legisladores	4					1
1986 - 1990	Gobierno con mayoría legislativa	Poder Ejecutivo		5				1
		Fracción oficialista						
		Oposición parlamentaria						
		Iniciativas de varios legisladores						
1990-1994	Gobierno con mayoría legislativa	Poder Ejecutivo	1					
		Fracción oficialista	2					
		Oposición parlamentaria						
		Iniciativas de varios legisladores	1					
		Sin dato	1					

Fuente: Vargas 2008

Como se aprecia en el Cuadro N° 67, el ejercicio del veto no ha quedado circunscrito únicamente a situaciones de gobierno unificado. Al igual que la figura del retiro del veto y en especial el resello, eventualmente se podría considerar sólo es posible en situaciones de gobierno dividido, en las cuales la oposición parlamentaria logra entablar una coalición para superar el veto presidencial.

191. Elaborado a marzo de 2008.

EFECTIVIDAD PARLAMENTARIA

Incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua

Aún en períodos constitucionales caracterizados por un multipartidismo bipolar, las fracciones de gobierno tienden a ser poco disciplinadas y cohesionadas hacia el Poder Ejecutivo.

En los siete períodos constitucionales con un gobierno unificado se han dado un total de 23 resellos, siendo uno de ellos contra una iniciativa vetada y cuyo proponente fue el mismo Ejecutivo. Son los vetos totales los más comunes en situaciones de gobierno unificado y estos no registran un patrón de comportamiento de conflicto únicamente hacia la oposición parlamentaria, pues se dan con frecuencia hacia la fracción oficialista.

Cuadro 67

Vetos parciales y totales interpuestos por el Poder Ejecutivo en situaciones de gobierno dividido en el sistema presidencialista costarricense, según proponente de la iniciativa (períodos constitucionales de 1949-1953 al 2006-2010)¹⁹²

Administración	Tipo de gobierno	Vetos presentados a iniciativas del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo		VETOS		Resello	
		Total	Parcial	Retiro del veto	Sin dato		
1958 - 1962	Gobierno sin mayoría legislativa	Poder Ejecutivo	8	2	1		1
		Fracción oficialista	1				
		Oposición parlamentaria	37	8	1		6
		Iniciativas de varios legisladores	4	2	1		3
		Sin dato	3				
1966 - 1970	Gobierno sin mayoría legislativa	Poder Ejecutivo	10				
		Fracción oficialista	5				
		Oposición parlamentaria	42	1			1
		Iniciativas de varios legisladores	23				
		Sin dato	3				
1974 - 1978	Gobierno sin mayoría legislativa	Poder Ejecutivo	7				1
		Fracción oficialista	16				2
		Oposición parlamentaria	18				3
		Iniciativas de varios legisladores	11				
		Sin dato	2				
1978 - 1982	Gobierno sin mayoría legislativa	Poder Ejecutivo	11				3
		Fracción oficialista	7				2
		Oposición parlamentaria	17				8
		Iniciativas de varios legisladores	12				4
		Sin dato	3				
1994-1998	Gobierno sin mayoría legislativa	Poder Ejecutivo	2				
		Fracción oficialista		2			
		Oposición parlamentaria	5	2	1		
		Iniciativas de varios legisladores	4				
		Sin dato	1				
1998 - 2002	Gobierno sin mayoría legislativa	Poder Ejecutivo	4	2			
		Fracción oficialista	3	1			
		Oposición parlamentaria	2	1			
		Iniciativas de varios legisladores					
2002 - 2006	Gobierno sin mayoría legislativa	Poder Ejecutivo					
		Fracción oficialista					
		Oposición parlamentaria					
		Iniciativas de varios legisladores					
2006 - 2010	Gobierno sin mayoría legislativa	Poder Ejecutivo					
		Fracción oficialista					
		Oposición parlamentaria					
		Iniciativas de varios legisladores					

Fuente: Vargas 2008

192. Elaborado a marzo de 2008.

Del Cuadro N° 68 se desprende que el ejercicio del veto tiende a ser más frecuente en situaciones de gobierno dividido.

El principal tipo de veto utilizado ha sido el veto total, y se han dado un total de 34 resellos. Desde 1994 su uso ha decrecido al punto que en el período 2002-2006 fue inexistente y en la primera legislatura del período 2006-2010 no hubo registro alguno. En los gobiernos divididos anteriores al período constitucional 1994-1998, la tasa promedio era superior a 50 vetos por período constitucional.

En términos generales, en situaciones de gobierno dividido la mayor cantidad de vetos interpuestos son hacia iniciativas de la oposición parlamentaria, o bien a iniciativas mixtas. Destaca la figura del retiro del veto, poco común tanto en situaciones de gobierno unificado como de gobierno dividido, siendo el retiro del veto más reciente el presentado hacia una iniciativa de la bancada oficialista en el período constitucional 1994-1998. Se trata del veto interpuesto al expediente 11.060, del 16 de abril de 1996, que se retiró el 7 de agosto del mismo año, iniciativa que dio origen a la Ley 7593, "Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos".

Si bien se podrían identificar múltiples razones por las cuales el uso del veto ha venido en decrecimiento, aún en situaciones de gobierno dividido, vale hacer hincapié en la naturaleza misma de las iniciativas legislativas, pues ante la fragmentación parlamentaria y el desgaste político de negociación sobre la agenda, el Ejecutivo opta por priorizar su proyecto de gobierno, dejando inclusive que la fracción oficialista o las de oposición asuman posiciones reactivas o proactivas en otros temas de la agenda legislativa. Además, con los recursos de constitucionalidad que los diputados pueden interponer aprobado en primer debate un proyecto, el conflicto de relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo tiende a trasladarse a la Sala Constitucional.

Tsebelis (2002) argumentaba que ante mayores jugadores con capacidad de veto, la posición más posible es mantener el status quo. La posibilidad de ejercicio del veto sería mayor cuando existe un nivel de fragmentación parlamentaria que genere un resultado bipartidista o multipartidista fuertemente bipolar y con poca dispersión en la oposición parlamentaria. En sistemas multipartidistas o incluso multipartidistas bipolares con alta dispersión de la oposición parlamentaria, el ejercicio del veto tendería a ser poco recurrente.

En ambos escenarios surge otro factor: el nivel de disciplina partidaria y parlamentaria, así como la capacidad de entablar cohesiones temáticas intrapartidarias, situación que se expresa mejor en los resellos registrados en el histórico del sistema presidencialista costarricense. De ahí que sea evidente que el diseño institucional, específicamente el reglamento legislativo, no fue engendrado tomando en consideración las fluctuaciones de la fragmentación y el comportamiento de la disciplina parlamentaria.

Al analizar los datos anteriores se infiere que en términos generales:

- conforme se pasa de un esquema de gobierno unificado a uno dividido más se acentúa la necesidad del Ejecutivo de utilizar el recurso del veto;
- el poder de veto presidencial tiende a ser un instrumento para disciplinar a la fracción parlamentaria, o bien incidir o disuadir la aprobación de iniciativas que provienen de la oposición parlamentaria o de una coalición legislativa; y
- en situaciones de gobierno dividido y con una baja fragmentación parlamentaria, el recurso de veto presidencial tiende a ser un instrumento para fomentar la cohesión y disciplina parlamentaria de la fracción oficialista, presionar a la principal bancada de oposición para que desista del uso del veto institucional – poderes de obstrucción –, presionar a las fracciones de oposición alternativas en una colaboración cercana con el Poder Ejecutivo¹⁹³.

5.2 Vetos y resellos Nicaragua

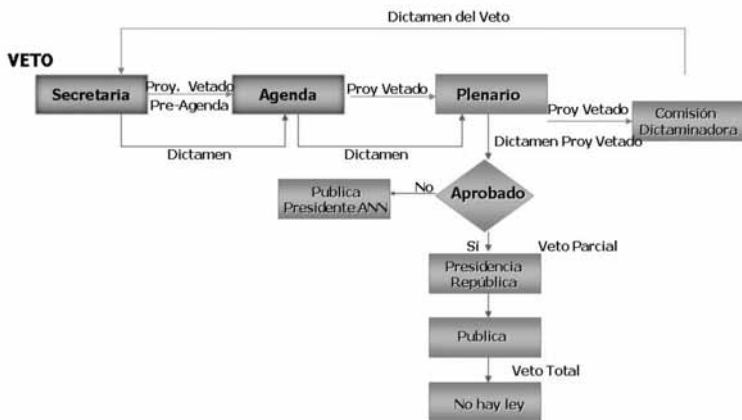
El Presidente de la República tiene la facultad de emitir un veto en contra de una ley aprobada por la Asamblea Nacional. Puede ser total o parcial. En caso que sea parcial, el Presidente introduce directamente las modificaciones o supresiones al artículo de ley (art. 142 CPRN), y devuelve el proyecto a la Asamblea Nacional con expresión de los motivos del veto.

“El veto se considerará una nueva iniciativa”; es decir, seguirá el mismo trámite requerido para las iniciativas de leyes ordinarias. Pasará por la Comisión correspondiente, que en su dictamen deberá recomendar el rechazo o la aceptación del veto (art. 120 LOPL).

El siguiente diagrama presenta qué pasa en caso que el Presidente de la República emita un veto en contra de una ley adoptada por la Asamblea Nacional.

193. Al respecto Rivera Varela (1982, p. 149) expone que mientras en el período 1978-1982 –gobierno dividido y fragmentado– el Ejecutivo ejerció más su derecho a vetar por conveniencia y oportunidad, y realizó menos retiros de sus vetos, en el período 1982-1986 –gobierno unificado– el Ejecutivo puso menos vetos por conveniencia u oportunidad, pero efectuó más retiros. El primer período constitucional corresponde a la administración Carazo Odio, y en él los principales motivos de veto fueron económicos; registra además la mayor cantidad de resello –54 proyectos–, 17 se convirtieron en ley mediante mayoría calificada y dos fueron retirados. El segundo período constituye a la administración Monge Álvarez. Las razones de veto también tuvieron un fuerte sustento económico, además de argumentar cuestiones sociales, morales, religiosas y políticas (Rivera 1982, p.167); en éste período se registraron 35 vetos por razones de oportunidad o conveniencia, de los cuales tres fueron resellados y cinco retirados. “El trámite establecido para conocer en el pleno de la Asamblea Legislativa un proyecto vetado por el Ejecutivo, resulta arduo y hasta omiso dentro de la estructura parlamentaria, toda vez que no se entra a conocer el proyecto vetado, no se enteran del informe rendido por comisión, o no se pone a despacho para ser incluido en el orden del día”. (Rivera 1982, p. 175)

Diagrama 7 El veto presidencial en Nicaragua



Fuente: Asamblea Nacional de la República de Nicaragua

Para rechazar un veto total o parcial, la Asamblea Nacional debe hacerlo con “un número de votos que exceda la mitad del total de diputados.” La superación del veto es poco exigente – el umbral es bajo –, aunque es más exigente que para la aprobación de leyes ordinarias para las cuales se requiere “la mitad más uno de los diputados presentes.” La facilidad de superar el umbral faculta mayores posibilidades de una coalición de oposición, incluso en un escenario poco factible de una coalición entre diputados de gobierno y de la oposición.

El Cuadro N° 68 recapitula las principales decisiones tomadas por la Asamblea Nacional de Nicaragua durante el primer año de gobierno de Daniel Ortega. Para el análisis que sigue interesan específicamente los vetos presidenciales y los resellos legislativos. En 2007 el presidente emitió un veto total y dos parciales, de los cuales sólo un veto parcial ha sido aceptado por la Asamblea Nacional.

Cuadro 68

Leyes, decretos, declaraciones, vetos, resoluciones, interpelaciones y personerías jurídicas aprobadas durante el año 2007 en la Asamblea Nacional de Nicaragua

Leyes	33
Social	11
Económico	8
Político	3
Medio ambiente	2
Justicia	2
Cultura	1
Salud	1
Cedulación	1
Deporte	1
Militar	1
Orden Honorífica	1
Educación	1
Decretos	40
Financieros	11
Cooperación bilateral	10
Pensiones de gracia	8
Entradas y salidas de efectivos militares nacionales y extranjeros	7
Adhesión a una Convención Internacional de las personas con discapacidad	1
Otorgamiento de Medalla de Honor	2
Declaratoria por el 9 de agosto como día nacional de los pueblos indígenas	1
Declaraciones	4
Declaración que hace referencia al Poder Ejecutivo de respetar las recientes aprobadas reformas a la ley 290 y en la cual se deroga las funciones que originalmente se habían atribuido a los Consejos creados por el Decreto 03-2007. Aprobada el 07/02/07	1
Declaración que solicita al Poder Ejecutivo respetar el Decreto del 5 de septiembre de 1908 y la ley 432, Ley sobre las Características y Símbolos Patrios. Aprobada el 07/02/07	1
Declaración en contra del cierre de la Cadena Venezolana de Televisión RCTV efectuada por el gobierno de Hugo Chávez. Aprobada el 29/05/07.	1
Declaración de Rechazo al informe presentado por la Titular de ENACAL. Aprobada el día 13/09/07.	1
Vetos rechazados	2
Veto Total al Proyecto de Ley 602, Ley reguladora de la Correría de Bienes Raíces de Nicaragua. Rechazado el 29/05/07.	1
Veto Parcial a la Ley 630, Ley de Reformas y Adiciones al arto. 11 de la Ley No. 290 "Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo". Rechazado el 20/11/07.	1
Vetos aceptados	1
Veto Parcial del presidente de la república a la Ley no. 588, Ley de Colegiación y del Ejercicio Profesional. Rechazado el 11/09/07.	1
Resoluciones	14
Creación de Comisiones Especiales	11
Resolución del 21 de marzo (Día Internacional para la eliminación de la discriminación racial), la cual fue introducida por las organizaciones: Universidad URACCAN, Movimiento de Jóvenes Estableciendo Horizontes, Red de Mujeres Afrolatinas y Afrocaribeñas y el Instituto de la Juventud. Aprobada el 21/03/07.	1
Resolución para instar al Presidente de la República y a los señores Magistrados del Consejo Supremo Electoral, para que inicie el proceso de cedulación para nicaragüenses en el exterior, que les permita gozar del derecho de igualdad y de los derechos que todo Estado Democrático reconoce a sus ciudadanos. Aprobada el 07/09/07.	1
Resolución para regular el consumo y venta de bebidas alcohólicas en todos los centros de distribución de hidrocarburos y sus derivados del país. Aprobada el 07/09/07.	1
Resolución de Solicitud de llamado al Senado de los Estados Unidos de Norteamérica para reflexionar y detener el impuesto para la importación de puro desde los países de Latinoamérica y en especial Nicaragua. Aprobada el 09/08/07.	1
Interpelaciones	1
Ruth Selma Herrera (Presidenta de ENACAL)	1
Personerías Jurídicas	260

Fuente: elaboración propia en base a Hagamos Democracia 2007

El veto parcial interpuesto por el Presidente de la República y aceptado por la Asamblea Nacional era un veto cuyo alcance no era político sino más bien técnico. La oposición del Poder Ejecutivo se fundamentaba en algunos elementos técnicos de ley propuesta, y no con los aspectos de fondo de la ley.

Las tensiones en las relaciones entre el Poder Ejecutivo y la oposición parlamentaria se materializaron con el rechazo de dos vetos presidenciales. El primero sobre un proyecto ley polémico, la Correduría de Bienes Raíces (bienes inmuebles).

El segundo veto (parcial) presidencial que fue rechazado por la Asamblea Nacional, relativo a la reforma de la ley de Organización Interna del Poder Ejecutivo, tenía un significado político especial, pues se trataba de la delimitación de las atribuciones institucionales del Presidente. El punto de conflicto fue la creación de los Consejos de Poder Ciudadano, una institución paralela de democracia participativa pero totalmente controlada por grupos sandinistas.

El rechazo de este veto reveló la insuficiencia del apoyo parlamentario del Poder Ejecutivo y demostró que la coalición de todas las fracciones de oposición podía ser efectiva para bloquear cualquier iniciativa del oficialismo. Frente a esta pérdida de control sobre la Asamblea Nacional, relacionada con el debilitamiento del pacto Ortega-Alemán, el presidente Daniel Ortega optó por encaminar las vías de la institucionalidad informal competitiva (y en cierta forma autoritaria), instrumentalizando el Poder Judicial, órgano que controlaba, para imponer su voluntad.

Los dos vetos presidenciales rechazados por la Asamblea Nacional se complementan con una serie de acciones, las cuales pueden identificarse como medidas obstruccionistas por parte del Poder Legislativo en contra del Poder Ejecutivo, particularmente con la emisión de algunos “vetos informales”. Estos vetos son principalmente la no aprobación del presupuesto por la coalición del Bloque contra la Dictadura, acción entendida como una forma reactiva de ejercer el control político, puesto que su objetivo era “vengarse” de la autorización de los Consejos de Poder Ciudadano por el Poder Judicial, y para evitar una generalización de un mecanismo extra-formal y posiblemente ilegal de lo que se llama el control de constitucionalidad ex ante.

El bloqueo entre poderes que surge ahora sólo puede ser resuelto por la institucionalidad informal, puesto que la agudización de la oposición entre el Poder Ejecutivo y la oposición implicará un juego continuo de vetos y rechazos a los mismos (resellos), causando una situación de ingobernabilidad hasta de entropía; más aún cuando se sabe que la mayoría exigida para la superación de un veto es sólo de 50% más uno. Para salir de esta parálisis Daniel Ortega tiene como única salida negociar con la oposición, o bien seguir utilizando los poderes informales derivados de la politización de las instituciones – ofuscando el principio de separación de poderes –, así como

la movilización de la oposición extraparlamentaria a efectos de minar los referentes sociales de la oposición parlamentaria.

VI. LA CAPACIDAD TÉCNICA DE LA OPOSICIÓN

Después de haber abordado los determinantes político-institucionales de los rendimientos legislativos de la oposición parlamentaria – desempeño en el proceso legislativo, participación activa en las comisiones, priorización del control legislativo o del control parlamentario – se requiere comprender un determinante estructural de la efectividad de la oposición, identificado como **(i)** la capacidad técnica de los legisladores – y de sus asesores –, que a su vez depende de los **(ii)** recursos técnicos y financieros de la Asamblea.

Una bancada que no puede disponer de un equipo de asesores de calidad y no cuenta con los recursos necesarios para conducir sus investigaciones, difícilmente podría obtener un rendimiento legislativo alto. Asimismo, se da con frecuencia la situación en la cual un diputado, o una bancada, cuentan con un asesoramiento adecuado para su participación en el proceso de producción legislativa – control legislativo –, mas no para el control parlamentario.

Por tanto, la gestión del control político-parlamentaria recae en las unidades de asesores con que cuentan las bancadas de oposición legislativa, particularmente a partir de la habilidad y el conocimiento político que maneja el legislador. En mayor o menor medida los parlamentos de Costa Rica y Nicaragua cuentan con unidades técnicas institucionales que ofrecen apoyo, asesoría y acompañamiento técnico a los diputados en el proceso de formación de la ley, asumiendo los asesores particulares de los parlamentarios un trabajo más estratégico y de posicionamiento político-partidario.

En ninguno de los dos casos estudiados, existen unidades técnicas institucionales especializadas en la gestión del control político-parlamentario, por lo cual cuando el legislador realiza estas funciones requiere que sus asesores dediquen una gran parte su tiempo a la búsqueda y sistematización de la información, o en el mejor de los casos, alguna unidad técnica parlamentaria que pueda contribuir en ello, restándole así tiempo y velocidad a la implementación de las estrategias informales del control político-parlamentario.

Por ejemplo, en el caso de Costa Rica durante la administración Figueres Olsen (1994-1998) la fracción de gobierno del PLN, contaba con una unidad de asesores de fracción y una unidad de prensa. En la primera unidad daban asesoría en materia de comisiones legislativas, trámite en el plenario y ocasionalmente un grupo especializado apoyaba a la jefatura de fracción para contener los procesos de entramamiento o conflicto Gobierno – oposición.

En la administración Rodríguez Echeverría (1998-2002), la fracción del PLN siendo aho- rael principal partido de oposición, estructura sus relaciones de asesores en una unidad de prensa, y otra de asesores, a su vez esta última estructura en una dirección general de asesores, que tiene bajo su mandato: a) asesores de comisión y del plenario, b) una oficina de comunicación política –especializada en las relaciones de la bancada con el partido, militantes, simpatizantes y otros sectores, particularmente para dar una presen- cia partidaria a nivel territorial y no tanto de un legislador o personalidad determinada- y c) una oficina de control parlamentario –que dirige las estrategias de fiscalización hacia el Poder Ejecutivo, coordina con la oficina de prensa y de comunicación política la apli- cación de estrategias de control político-parlamentario informales, asesora y apoya los procesos en comisión y en el plenario, en materia de control legislativo-.

En la administración Pacheco de la Espriella (2002-2006) la bancada del PLN, mante- niéndose como la principal bancada de oposición, decide debilitar la estructura de ase- sores de fracción, repartiéndose la cantidad de asesores entre los legisladores y dejan- do algunos cuántos que desde la jefatura de fracción brindan un apoyo fundamental.

En la administración Arias Sánchez (2006-2010), ahora siendo el PLN partido oficia- lista vuelve a retomar una estructura simple de asesores de fracción y un intento por consolidar una oficina de prensa y comunicación política.

6.1 La capacidad técnica de los legisladores

El factor capital humano influye en el comportamiento de las fracciones en la Asam- blea y muchas veces es un elemento decisivo para la cooperación entre las bancadas, como entre éstas y el Poder Ejecutivo.

Por tanto, se eligen algunas variables que pueden ayudar a comprender la influencia del capital humano en los rendimientos legislativos. La tasa de reelección es una va- riable útil para determinar la motivación de los legisladores: cuando la probabilidad de reelección es alta, los legisladores tienden a querer avanzar en sus carreras en la legislatura, y así buscan una manera de lograr la reelección.

En los sistemas presidenciales, el éxito de la Presidencia no garantiza la satisfacción de la ciudadanía con la Asamblea, pero en el mejor de los casos, los legisladores ten- drán cuidado de presentarse como responsables, sobreponiendo la cohesión de las políticas sobre sus propios intereses. Eso es una ocurrencia común por ejemplo en el Congreso de Estados Unidos, donde la tasa de reelección está muy elevada, donde aproximadamente un 90 por ciento de legisladores son reelegidos (BIP 2006:53).

Sin embargo, el comportamiento de los diputados en Costa Rica y Nicaragua no afirma esta tesis, debido a la baja tasa de reelección, si bien en el primer país se en-

cuentra la reelección parlamentaria sucesiva, no así en el segundo. Por tanto, existen otros incentivos para la gestión parlamentaria.

En Costa Rica y Nicaragua no hay legisladores que fueron reelectos más de tres veces. Los diputados adquieren poca experiencia legislativa y carecen de las capacidades técnicas para llevar a cabo sus funciones (BID 2005), lo cual resulta en una ventaja enorme del Poder Ejecutivo, en materia de la adquisición y procesamiento de la información. Por la inexperiencia legislativa, los parlamentarios se ven mucho más expuestos a influencias y dependencias de afuera de la Asamblea –por ejemplo la obtención y análisis de información sobre la gestión del gobierno-.

La corta permanencia de los legisladores en la Asamblea, junto con los pocos recursos humanos y financieros que posee el parlamento, contribuye, a un déficit en la deliberación y el análisis técnico parlamentario.

Cuando parece obvio que los legisladores no acumulan la experiencia y los instrumentos profesionales necesarios para un trabajo efectivo y constructivo en la Asamblea Legislativa, aumenta la importancia del apoyo técnico-profesional de los parlamentos en general y de las comisiones en particular, porque entonces la responsabilidad de apoyar el desarrollo de proyectos de ley cohesivos y adaptables a la realidad particular de un país, depende primordialmente de la cantidad y profesionalidad de los asesores técnicos sobre los cuales dispone el partido político y el parlamento en general.

6.2 Los recursos técnicos de la Asamblea

El trabajo de la Asamblea se desarrolla en las comisiones, tanto el legislativo como el de fiscalización. Por lo tanto, parece imperioso que dichas comisiones cuenten con un apoyo técnico especializado y profesional en forma de asesores o asistentes técnicos.

Aunque se reconoce la importancia de este factor para la profesionalización de la Asamblea, ningún país centroamericano cuenta con un personal altamente calificado y especializado, desde la existencia de una carrera parlamentaria del servicio civil (Nolte/Llanos 2006, p. 20).

Alcántara et al. (2005) presentan alguna información sobre los gastos por parlamentario, derivados de un cálculo teórico de la división del presupuesto de la Asamblea por el número de diputados. Confiable o no esta estimación presenta una oportunidad para ver la tendencia general en la distribución de recursos en el parlamento. Los datos presentados son del año 2004, así que probablemente hay diferencias sustanciales con los presupuestos actuales.

Cuadro 69

Gastos por parlamentario en Costa Rica y Nicaragua

País	Presupuesto del Parlamento en el año 2004 (en euros)	Número de legisladores	Promedio con la que contaría cada legislador por año (en euros)	Promedio con la que contaría cada legislador por mes (en euros)
Costa Rica	20.990.734,3	57	368.258,5	30.688,2
Nicaragua	11.026.883,6	92	119.857,4	9.988,1

Fuente: Alcántara et al. 2005, p.248 y elaboración propia

En Costa Rica, los legisladores parecen disponer de mayor cantidad de recursos que Nicaragua. Podemos concluir, según entrevista realizada a la Dra. Glenda Ramírez¹⁹⁴ que el apoyo técnico-legislativo en el nivel individual en Costa Rica y Nicaragua todavía parece no estar bien desarrollado, limitando la posibilidad de los legisladores inexpertos de recibir ayuda y apoyo, lo cual a su vez abre la puerta a colectivos sociales para ofrecer sus servicios – claramente influido por sus motivos y metas – a los diputados para que ellos puedan participar en el trabajo legislativo.

Este es el caso por ejemplo del MRS en Nicaragua, que por carecer de suficiente conocimiento en materia de derecho constitucional, se apoya en organizaciones de la sociedad civil para la elaboración de sus iniciativas de ley¹⁹⁵.

La capacidad técnica de una Asamblea no depende solamente de las capacidades individuales de los diputados, sino también – y en un nivel mucho más alto – de la estructura de las comisiones, donde el trabajo legislativo se desarrolla normalmente y estas incluyen la estructura al trabajo individual de cada diputado. (Nolte/Llanos 2006, p.19)¹⁹⁶.

194. Entrevista con Glenda Ramírez, directora de la oficina de Información Legislativa de la Asamblea Nacional de Nicaragua. 28 de noviembre de 2007

195. Entrevista con Víctor Hugo Tinoco, jefe de bancada del Movimiento Renovador Sandinista. 28 de noviembre de 2007.

196. Ver análisis elaborado sobre la labor de las comisiones legislativas en secciones anteriores, instancias que se han convertido en puntos decisivos del proceso de la formación de políticas.

CONCLUSIÓN

La debilidad relativa de los sistemas presidencialistas de Costa Rica y Nicaragua se debe a una serie de dispositivos constitucionales e institucionales, pero también a la concatenación de una serie de factores políticos, cuyo impacto se acentúa o disminuye según el diseño del sistema electoral y el sistema de partidos.

A pesar de los múltiples efectos y distorsiones político-institucionales, las atribuciones de los presidencialismos analizados pueden verse reforzadas cuando el presidente dispone de una mayoría legislativa confortable, una fuerte disciplina y cohesión de su partido, pero una fragmentación y dispersión a lo interno de la oposición, particularmente si ésta cuenta con débiles canales de interacción con la oposición extra-parlamentaria, situación que le genera al presidente un espectro mayor de posibilidades de coalición, o al menos la incapacidad de una alta efectividad del control legislativo y el control político-parlamentario por parte de las fracciones opositoras.

El principio de separación de poderes descansa en la praxis por una combinación entre el margen de maniobra y las prerrogativas del presidente institucionales-constitucionales, y por el peso que posea la bancada de gobierno –o la coalición oficialista– en relación con la capacidad y habilidad de la oposición por transitar entre sus potestades de control legislativo y control político-parlamentario.

La existencia o no de instituciones que contribuyan a afianzar la separación de poderes y los márgenes de politización de las mismas, tales como los tribunales de cuentas –contralorías–, defensorías de los habitantes e incluso el mismo Poder Judicial, determinan en gran medida la atenuación asumida en las relaciones y dependencias entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Ante esta combinación ecléctica y holística del sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos, sumergidos en un entramado de factores institucionales e históricos que influyen directa o indirectamente, desde la institucionalidad formal o informal, toma relevancia la necesidad de dilucidar un concepto que asume una alta volatilidad según la ingeniería del sistema presidencialista y los rendimientos que de él se producen: las minorías parlamentarias.

Si bien el presente estudio ha asumido una posición básica al dilucidar las implicaciones de las minorías parlamentarias, tomando como referencia la fragmentación del parlamento y el efecto eventual que sobre esta ejerce el transfuguismo –la re-

composición de las fuerzas–, aún queda un fuerte camino por recorrer en cuanto a la confrontación empírica en función del análisis de la inestabilidad institucional –hacia el gobierno o hacia la oposición parlamentaria–, particularmente del cómo este fenómeno influye en los rendimientos parlamentarios y bajo qué condiciones se genera dicha influencia.

Lo anterior sin tomar aún en cuenta cómo el transfuguismo afecta la capacidad de representación y agregación de intereses para el partido político de origen, como del partido o movimiento receptor.

Al retomar de nuevo al sistema presidencialista costarricense y nicaragüense, ahora desde el ejercicio del control político-parlamentario, se establece que una alta efectividad de las bancadas de oposición, demuestra que al menos la combinación de los recursos de la institucionalidad formal e informal obligan indirectamente a la rendición de cuentas de los miembros del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, estableciendo así una forma de responsabilidad del Ejecutivo frente al Legislativo, que se puede ir enraizando con el tiempo en la cultura política. La separación de poderes no es tan rígida como parece, y cuando ello es así el resultado tiende a ser la parálisis y el entramamiento institucional.

El control legislativo y el control político-parlamentario pueden adquirir dimensiones distintas en función de la aritmética legislativa, de los diseños institucionales, de las prácticas políticas vigentes, de la capacidad técnica de los legisladores, de las estrategias de los actores, etc. Se inscriben también en los espacios más favorables y propicios para su ejercicio que pueden ser el plenario o las comisiones, así como fuera del parlamento.

Se nota que la tendencia hacia la “parlamentarización” de los regímenes presidenciales latinoamericanos no solamente “afecta” a la América Central, pues también tiene expresiones en otros países. En la presente investigación se ha evidenciado de forma general una fuerte orientación hacia el *impeachment*, visto ahora como un procedimiento de control judicial y penal, siendo una herramienta de control político, principalmente en Nicaragua. Si bien nunca se han dado casos de ese tipo en Costa Rica y Nicaragua, no se puede excluir que a futuro se desarrolle (Pérez-Liñan 2007), particularmente cuando la rigidez institucional y la polarización política afianzan la necesidad de vías alternas para superar el entramamiento en las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Adicionalmente se pueden identificar otros elementos que evidencian una importante contribución para la atenuación de una separación estricta de poderes, como por ejemplo la obligación de los presidentes costarricense y nicaragüense de rendir cuentas ante la Asamblea, la obligación de participar en comisiones especiales y de in-

vestigación, e incluso en Nicaragua la posible entrada en vigor de la necesidad de un apoyo legislativo requerido por el Presidente para el nombramiento de su gabinete.

La “pugna” entre los poderes se materializa en una especie de “caos” o “espejismo del caos”, donde en ocasiones tanto el gobierno como la oposición son quienes obtienen importantes ganancias con el conflicto. También la recurrencia de estas pugnas genera una escala del conflicto que contribuye a una crisis en las relaciones entre ambos poderes constitucionales, siendo la institucionalidad informal el único espacio que permite la liberación de las tensiones y la capacidad de volver a generar márgenes débiles de tolerancia y encuentro.

La anterior entropía –la tendencia natural al caos– requiere de un sistema de incentivos ágil, dinámico y flexible, capaz de promover la mayor cantidad de puntos de encuentro desde la institucionalidad formal, pues de lo contrario se fortalece la estabilidad política, en detrimento de la estabilidad democrática, siendo las minorías parlamentarias las más afectadas.

Una serie de preguntas han guiado la reflexión desarrollada en los capítulos antecedentes, algunos cuestionamientos fueron abiertos y visiblemente evacuados; otros solamente han sido alcanzados a través de una construcción desagregada de fenómenos cuya sumatoria ofrece alguna posición, o al menos nuevas interrogantes que permitan desentrañar la complejidad de la realidad.

Algunas de las inquietudes subyacentes han sido: ¿Qué debemos entender por efectividad parlamentaria? ¿Qué variables político-institucionales determinan la efectividad parlamentaria? ¿Cómo se refleja la efectividad parlamentaria desde el ejercicio de la oposición? ¿Cuáles son los sistemas de incentivos y restricciones formales e informales para el establecimiento de coaliciones parlamentarias? ¿Influye el nivel de existencia de los derechos de las minorías parlamentarias en la efectividad parlamentaria, particularmente cuando el presidente no cuenta con mayorías legislativas?

Los anteriores cuestionamientos, directa o indirectamente, se relacionan con una percepción generalizada en ambos países de estudio, ¿se encuentra en parálisis la gobernabilidad parlamentaria?, de ser así, entonces ¿qué es y cómo se determina una parálisis? Si se asume como referencia que la parálisis institucional es todo aquello que impide la colaboración constructiva entre los poderes en la conducta de la política de la nación, generándose una incapacidad de procesar y aplicar institucionalmente decisiones políticas sin violentar el marco del derecho y en un contexto de legitimidad democrática, entonces ¿hasta dónde llega la capacidad de colaboración constructiva?, inclusive, ¿acaso no se requiere cierto nivel de tensión y escalada de conflicto para generar una comprensión real sobre la dependencia a dicha capacidad de colaboración?.

Si la institucionalidad formal no es suficientemente restrictiva o no genera suficientes incentivos para absorber o contener las parálisis o aparentes parálisis institucionales capacidad de absorción–, el sistema tiene que acomodarse a través de vías informales, capaces de compensar una extrema rigidez –o una flagrante debilidad– de la institucionalidad democrática –efecto compensación–.

La estabilidad política –el status quo y los movimientos tendenciales del status quo– corresponde a los efectos generados por las instituciones, que pueden responder a un sistema de incentivos positivos o negativos, así como a sus mutuas restricciones. Por tanto, la tutela de los derechos de las minorías tiende a ser fundamental, pues contribuye a ofrecer canales sostenibles para una canalización de los derechos de disentir, más allá de la construcción de una determinada aritmética legislativa.

El balance general de la situación, a partir de los casos analizados, conlleva a una comprensión de aspectos que a su vez determinan la efectividad parlamentaria. En una primera instancia, se encuentra una situación de facto de (1) la autonomía parlamentaria, definida no desde un concepto totalizador de absoluta independencia del Poder Legislativo, sino más bien como los grados y respetos a la obligada y requerida complementariedad formal e informal entre los poderes constitucionales, particularmente entre el gobierno y la oposición, siendo el resultado directo una institucionalidad formal e informal de dinámicas que condicionan los (2) rendimientos legislativos y el respeto real de los derechos de las minorías.

Asimismo, la efectividad del control ejercido por el Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo depende en gran medida de (3) la racionalidad de la organicidad legislativa, que faculta la potestad de fiscalización constitucional –efectiva– del parlamento.

I. AUTONOMÍA PARLAMENTARIA

Si bien la autonomía parlamentaria nace y se sustenta en el principio constitucional de separación de poderes, también se ha explicitado desde el análisis de casos que existe una fuerte necesidad de complementariedad entre los poderes constitucionales. Situación que exige pasar del modelo de límites funcionales a una estructura más interactiva de pesos y contrapesos.

En una visión procedimental se podría identificar a la autonomía parlamentaria como la potestad de auto-regulación organizativa, financiera-administrativa y disciplinaria, aspectos que se expresan en la capacidad de elaborar y aprobar su reglamento, su presupuesto y fijar el estatuto del personal que de él depende. Esta aprobación y posibles reformas del Reglamento Interno corresponden al Pleno del Parlamento, y requieren el voto favorable de una mayoría determinada, de los diputados en una vo-

tación final sobre el conjunto del texto.

El principio de autonomía permite al Poder Legislativo establecerse como un órgano participativo, dinámico, integrado y con voluntad política para comprender las necesidades del país, aún cuando muchas de sus competencias sean compartidas con el Poder Ejecutivo, o bien exista un diseño institucional que faculte la delegación de otras potestades. Desde la perspectiva de estudio esbozada, la autonomía parlamentaria se ha contemplado desde la ingeniería constitucional, como desde el entramado de las relaciones informales, cuya combinación dota al Poder Legislativo de la satisfacción de una gestión política, administrativa y financiera.

Las condiciones determinantes de la autonomía política parlamentaria se dan en la medida en que la combinación de la institucionalidad formal e informal no limite la libertad para el ejercicio de la iniciativa legislativa –presentación, discusión, aprobación o rechazo–, acceso efectivo de las competencias –control legislativo y control político-parlamentario–, así como todas aquellas competencias encomendadas por la constitución política. Esto sin que sus potestades sean puestas en discusión, o limitadas por otros poderes constitucionales.

La autonomía financiera parlamentaria corresponde a los ingresos que el Poder Legislativo cuenta, así como a la capacidad de éste para decidir sobre su presupuesto, siendo esencial para el desarrollo de los procesos de modernización institucional, entre otros factores. Esta visión de autonomía reconoce las decisiones sobre la existencia y aplicación de los recursos financieros institucionales, en el marco de un sistema nacional coordinado y acorde con el sistema competencial de los distintos poderes constitucionales.

La autonomía administrativa parlamentaria es la capacidad que tiene el Poder Legislativo de generar su propia estructura administrativa enfocada en la autorregulación de sus potestades constitucionales y la autodeterminación de sus intereses institucionales –de gobierno y de oposición–. Se incluye la capacidad de organicidad parlamentaria, sea en función de las potestades legislativas o de fiscalización, capacidad de elegir y formar su recurso humano –técnico, administrativo y político–, entre otras. También se incluye la potestad de utilizar las herramientas organizacionales que considere pertinente y adecuadas a los requerimientos legislativos.

La clasificación de estas tres dimensiones permite comprender las diversas combinaciones e interacciones que se pueden dar a lo interno de un Poder Legislativo, pues perfectamente se puede contar con una fuerte autonomía política parlamentaria, que se encuentra debilitada por la falta de recursos financieros –autonomía financiera parlamentaria–, o incluso por barreras legales que determinan la capacidad de organización interna –autonomía administrativa parlamentaria–.

Bien podría darse un escenario en el cual el parlamento cuenta con un diseño administrativo que contribuye a un ejercicio efectivo de la autonomía parlamentaria, e incluso con un presupuesto institucional capaz de dotarle de un adecuado recurso humano competitivo, pero por vías de la institucionalidad informal, se da una limitada o reducida autonomía política parlamentaria.

Si una Asamblea Legislativa cuenta con una aceptable combinación de voluntad y capacidad política, administrativa y financiera, es factible generar procesos de modernización institucional en función de fortalecer y empoderar la autonomía parlamentaria, entendiendo la modernización institucional como el proceso con capacidad de: (a) incorporar tecnologías y herramientas informáticas, que optimicen y agilicen la gestión legislativa; y (b) desarrollar las capacidades institucionales para operar de forma eficiente, sea desde la formación y profesionalización del capital humano, como es la utilización de sistemas informáticos que agilicen los procesos decisionales y actualicen las bases de datos parlamentarias.

La pérdida de autonomía parlamentaria se inicia desde el sistema de partidos, cuando se materializan los nombramientos de los candidatos a diputados desde las estructuras centrales del partido político, limitando la capacidad de las bases político-partidarias para designar a sus representantes, abriéndose así una brecha fundamental en la calidad de la representación política y la gestión de articulación de intereses –representatividad–.

La subjetiva centralización o descentralización del poder –condicionada por la oferta y la estructura del sistema de partidos, y en una segunda dimensión por el mismo sistema electoral–, determina la aritmética legislativa que regirá durante un período constitucional específico. Ello no es condición para que las relaciones de fuerza entabladas puedan sufrir constantes alteraciones, sea por una proclive institucionalización de coaliciones coyunturales, como por reconfiguraciones en la misma repartición de los escaños legislativos (transfuguismo).

El ejercicio efectivo de la autonomía parlamentaria, presenta una serie de restricciones formales y otras informales. La primera cuestión fundamental es sobre el diseño de la autonomía, pues se parte de un margen de auto regulación en función de una estricta dependencia entre los poderes constitucionales. Las Salas Constitucionales entran como entes tendientes a reforzar o debilitar los márgenes formales de la autonomía parlamentaria

II. RENDIMIENTOS LEGISLATIVOS

Esta reflexión opta por hacer una síntesis de los rendimientos legislativos desde la institucionalidad formal e informal en Costa Rica y Nicaragua, a partir de (a) los incentivos

generados por la institucionalidad, (b) las dinámicas coalicionales y (c) el ejercicio del control legislativo y político-parlamentario.

(a) El rendimiento legislativo es el resultado – o la expresión – obtenido por el legislador a partir de la combinación de una serie de factores institucionales (y los incentivos generados por ellos) en función de una compleja interacción política (negociación, conflicto, polarización), y determinando a su vez por las estrategias del oficialismo y de la oposición. Desde esta perspectiva se trata de evidenciar más allá del análisis institucional, los efectos ocasionados por la institucionalidad sobre el comportamiento de los actores y sus estrategias.

(b) El rendimiento legislativo, tanto de la oposición como del oficialismo, también se ve condicionado por su capacidad de articular mayorías y de conformar coaliciones, ello siendo más o menos probable por el conjunto de factores exógenos (diseño constitucional y sistema electoral), de factores endógenos (escenario legislativo y diseño procedimental) y de factores estructurales (la aritmética legislativa, la distancia y polarización ideológica, la habilidad para la negociación de los legisladores y el oportunismo político, entre otros).

Las dinámicas coalicionales, sean coyunturales o estructurales, constituyen un mecanismo para aliviar y absorber los bloqueos intra-poderes. Su desarrollo responde en gran medida a incentivos que emergen de la institucionalidad parlamentaria (formal e informal).

(c) Finalmente, el rendimiento legislativo es el grado de efectividad de la oposición que se manifiesta a través de una serie de indicadores objetivos y subjetivos en materia de control legislativo y control político-parlamentario, creándose manifestaciones distintas en función de las estrategias y de los comportamientos de las bancadas parlamentarias –y sus interacciones con la oposición extraparlamentaria–. El ejercicio de la oposición se encuentra condicionado a su vez por los incentivos y restricciones derivados de la institucionalidad y las dinámicas coalicionales.

2.1 Lo institucional: incentivos que determinan rendimientos

El marco institucional, conformado por el marco jurídico (constitución política, reglamento legislativo, ley electoral), las instituciones (de las que se deriva un entramado institucional interno y externo, particularmente el directorio, comisiones, secretaría, comisiones especiales, etc.), así como la metodología de trabajo que establece la instrumentalización de las funciones legislativas (proceso de formación de la ley, deliberación, mayorías, mociones, etc.), enmarca, encuadra y regula el trabajo de los legisladores, condicionando en gran parte sus comportamientos y márgenes de acción institucional, así como el acceso a ciertos incentivos o restricciones.

El comportamiento de los actores inducido por este marco institucional obliga a la adaptación de sus estrategias, siendo reactivos o proactivos. Un legislador que maneja a profundidad el reglamento legislativo tendrá una ventaja amplia, derivada del conocimiento de los espacios y márgenes de acción otorgados por el diseño institucional, como por las herramientas a que puede recurrir para desarrollar sus estrategias y fines.

La institucionalidad genera por lo tanto incentivos, que empujan a los actores a ciertas bandas de comportamiento, pero a su vez la institucionalidad informal les permite ampliar o reducir los espacios en los cuales los operadores políticos pueden transitar. Los incentivos animan, estimulan o instigan ciertos comportamientos y des-incitan a otros, su comprensión amplía la potencialidad del grado de predictibilidad del cálculo político.

Los incentivos pueden emerger de restricciones constitucionales, cuando su naturaleza tiende a impedir un cierto comportamiento que pueda afectar la estabilidad política en el sentido de una crisis institucional. Se puede decir que las restricciones constitucionales son incentivos específicos que delimitan los márgenes de acción de los jugadores para evitar una crisis de gobernabilidad.

Los incentivos pueden analizarse a nivel individual –el legislador– o a nivel colectivo –el partido–. En el primer tipo, los incentivos institucionales (formales e informales) son producto de las reacciones provocadas por los marcos institucionales y culturales; es decir, el sistema de recompensas y castigos contenidos.

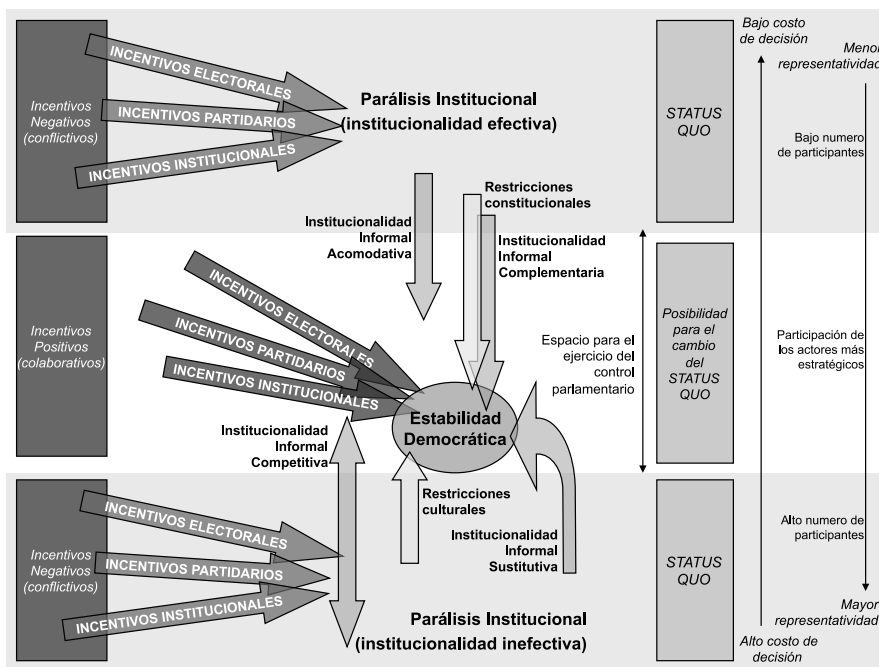
Los del segundo tipo determinan los comportamientos de los legisladores desde su actuación colectiva, se explican por la (in)disciplina y el nivel de cohesión de las bancadas parlamentarias, entre otros aspectos. Responden a una serie de variables micro, o sub-incentivos como los incentivos provenientes de la organización del partido, los incentivos ideológicos o los incentivos electorales.

Los incentivos electorales –el tercer tipo de incentivos–, aún cuando son un factor que trascendió el objeto de estudio, no pueden al menos dejar de mencionarse por su importancia. Se trata quizás del incentivo más visible y por ello uno de los más estudiados por la ciencia política. Sin embargo, no se puede negar que muchas acciones de los legisladores, en términos de control y producción legislativa, de comportamientos coalicionales y de estrategias (extra)-parlamentarias de control político se motivan por la búsqueda de una victoria electoral posterior.

La existencia de este incentivo permite explicar los comportamientos del cálculo político, como por ejemplo el transfuguismo, el no coalicionarse con el oficialismo o la adopción de ciertos mecanismos de control legislativo negativo, incluso la priorización

del control político en espacios extraparlamentarios, como por ejemplo en los medios de comunicación.

Diagrama 8
Incentivos institucionales, electorales y partidarios



Fuente: elaboración propia

Los incentivos y restricciones que acaban de describirse son necesariamente informales, incluso los que surgen de las instituciones, porque no están tipificados en el marco institucional mismo. Los incentivos son las pulsiones extra-legales (pero no ilegales), pues responden a cálculos estratégicos de actores racionales, motivados por el logro de sus objetivos, beneficios electorales o la defensa de un discurso ideológico.

En Costa Rica, donde la reelección directa de diputados no es permitida, entre sus desventajas, falta de profesionalización y especialización de los diputados, pérdida de capital humano, existe la ventaja de disminuir la importancia de ese incentivo electoral. Por tanto, la no reelección genera otros incentivos –efecto compensación– como el hecho de que los diputados no reelectos busquen posicionarse en la función pública al terminar su mandato electoral, generando una alta disciplina hacia el candidato presidencial.

El tema de la reelección permite entender por qué los incentivos electorales en un país como Nicaragua, donde la reelección de diputados es permitida, son más importantes. ¿Cuáles de estos incentivos son determinantes y decisivos para explicar el comportamiento de un legislador o de un partido? Claro está, ciertamente hay legisladores que no se motivan exclusivamente por ganancias electorales, pero también existen diversas motivaciones, incluso contradictorias y difusas, por lo cual la actitud de los legisladores puede parecer incluso irracional.

Una segunda pregunta interesante, que corresponde al tema central de esta reflexión, es ¿cómo los incentivos y restricciones determinan los rendimientos legislativos?, es decir, en qué medida la efusión de los incentivos institucionales, partidarios o electorales, facultan o no un ejercicio efectivo del control legislativo y del control político-parlamentario por parte de las bancadas.

A la luz de los incentivos diversos se pueden interpretar algunos aspectos del control legislativo y del control político-parlamentario, según los casos de Costa Rica y Nicaragua descritos en el capítulo anterior, como lo son la productividad legislativa, el control de puestos estratégicos, el control de la agenda, la participación en comisiones especiales y de investigación, el uso vetos y resellos.

Poco se ha analizado la duración de la aprobación de las leyes. La razón de esta deficiencia de la investigación es por la dificultad de medición: tanto en Costa Rica como en Nicaragua no existen datos precisos sobre la duración (promedio) de la aprobación de la ley, particularmente por los tipos de iniciativa legislativa (reforma constitucional, leyes ordinarias, nombramientos, etc.).

Esta situación se debe a un deficiente monitoreo legislativo, pero también a la convergencia de una serie de incentivos contradictorios que afectan la rapidez de la aprobación de una ley, que depende entre otras cosas de cuán rápido un proyecto de ley es enviado a la Comisión, del plazo que tienen las comisiones para elaborar sus dictámenes, del momento en que el proyecto de ley es presentado al Plenario, de la duración de los debates en el Plenario, de las posibilidades de obstrucción de la oposición, caso del rompimiento del quórum, presentación excesiva de mociones, consultas de constitucionalidad.

Un factor clave de la estabilidad política, además de la cantidad de restricciones constitucionales y el sentido positivo de algunos incentivos, es tener una función pública independiente (no politizada, sin *spoils system*), permitiendo la continuidad entre los períodos constitucionales –políticas de estado–.

El control legislativo positivo se acerca a la calidad técnica para inducir desde la concepción de la ley los instrumentos e incentivos de control. El tema de la calidad de la

ley va más allá pues depende de la capacidad técnica del parlamento. Un diputado, en el mejor de los casos, puede contar con un equipo técnico calificado para asesorarlo en la producción legislativa, pero no necesariamente para el control parlamentario.

Costa Rica y Nicaragua, por tener parlamentos unicamerales, presentan características comunes. El hecho de ser unicameral agiliza el proceso de formación de la ley, ya que las leyes no tienen que pasar por un Senado eventualmente obstructivo para un segundo control de la ley. No obstante, existen instancias que desempeñan una funcionalidad de segundo nivel, como en el caso de Costa Rica, la Sala Constitucional, pero su labor teóricamente se limita a un control de calidad constitucional de la ley, y no constituye un ente de deliberación política.

Por lo menos en teoría, el control político-parlamentario es deliberativo, transita por una fiscalización social y mediática. Dependiendo de la ingeniería constitucional inicia procesos judiciales, pero no necesariamente en todos los casos, dicha ingeniería determina la capacidad de tutelar la responsabilidad jurídica, siendo al menos en la mayoría de los casos la responsabilidad ético-política.

2.2 Dinámicas coalicionales

Las coaliciones son un elemento central para los rendimientos legislativos, puesto que en función de la aritmética legislativa con frecuencia son necesarias para la conformación de mayorías parlamentarias. Altman (2001) identifica cinco escenarios principales en los cuales puede transitar el presidencialismo, los cuales hacen deseables la conformación de coaliciones parlamentarias, siendo en algunos casos coyunturales (variables en función de un tema específico) o incluso estructurales (permanentes en función de una agenda amplia o de la estabilidad política de una administración): **(a)** gobiernos divididos, **(b)** frenos o parálisis entre los poderes ejecutivo y legislativo, **(c)** intentos presidencialistas de circunvalar la legislatura, **(d)** juicio político al presidente, e inclusive **(e)** inestabilidad del régimen.

Una práctica cultural de formación de coaliciones es deseable porque permite agilizar el proceso de formación de la ley y el proceso de toma de decisiones en general, disminuyendo la presión de las sesiones plenarias y aliviando los debates en el plenario.¹⁹⁸ La cooperación política es entonces, un imperativo para evitar o salir de si-

198. "Los presidencialismos multipartidistas gobernados por coaliciones mayoritarias, se transforman en estructuras político-institucionales eficaces para el mantenimiento de la estabilidad democrática" (Chasquetti 2000).

tuciones de parálisis –que impiden un rendimiento parlamentario mínimo– y de crisis institucional (Altman 2001).

Aunque intuitivamente se pueda pensar que las coaliciones sólo corresponden a bancadas apoyando el gobierno, también es posible y deseable la conformación de coaliciones de inter-oposición, capaz de hacer un ejercicio efectivo del control hacia el Poder Ejecutivo. El Bloque contra la Dictadura conformando en Nicaragua es un claro ejemplo de ello; la conformación de dicho bloque obliga al gobierno a negociar con la totalidad de los partidos para conseguir mayorías, lo cual representa en cierta medida una garantía para el respeto de la estabilidad democrática.

No es el presidencialismo, como régimen político, y el culpable de las crisis de gobernabilidad, sino la inexistencia de incentivos o la amplia aplicación de restricciones para la cooperación política entre los poderes constitucionales. Las dinámicas de las coaliciones constituyen una válvula de presión para la absorción y liberalización de las tensiones parlamentarias.

Las coaliciones responden a incentivos diversos, pero constituyen una forma informal de salir de bloqueos institucionales, y por ello constituyen una restricción informal para el restablecimiento de la estabilidad política, particularmente cuando estas se han fundamentado en una base inclusiva-participativa proclive a la estabilidad democrática. Entre más sustento pluralista tenga una coalición –sea coyuntural o estructural– más costos de transacción y más debilidad tendrá la misma, lo cual afectará principalmente su sostenibilidad en el tiempo –puesto que se ha basado en una agenda ambigua–.

Cuando las coaliciones se fundamentan en un compromiso por principio, el resultado puede considerarse como “democrático” en la medida en que las decisiones tomadas por esa coalición integran los puntos de vista de todas o al menos la mayoría de las parte. Sus miembros se identifican con las decisiones tomadas porque forman parte co-sustancial de las mismas; es así como el acuerdo refleja en alguna medida sus preferencias.

¿De qué depende la probabilidad de las coaliciones? Fundamentalmente, a los mismos incentivos-restricciones que se han descrito precedentemente: incentivos institucionales, partidarios y electorales. Sin embargo, sólo se activan cuando son realmente necesarios.

Se pueden evocar numerosos elementos que corresponden a incentivos para la coalición de las bancadas parlamentarias, e incluso existen posiblemente muchos más para el no coalicionarse. Si bien gran parte de la ciencia política determina la proximidad ideológica de los partidos como uno de los principales determinantes para la conformación de coaliciones parlamentarias, ello es factible cuando se da la existencia de un sistema de partidos altamente institucionalizado.

Las alternativas de coalición de un partido político también determinan su probabilidad de interactuar, pues ello les da una posición de fuerza en las negociaciones, tomando en cuenta cuál es la mejor alternativa a un acuerdo negociado (Schelling, 1980). Estas alternativas se encuentran dadas por los niveles de fragmentación, pero también por el tamaño del contingente legislativo del presidente, la disciplina y cohesión partidaria, los vínculos con la oposición extraparlamentaria, entre otros.

2.3 Priorización del control político y del control legislativo

Las bancadas parlamentarias, respondiendo al conjunto de incentivos descritos, adoptan estrategias específicas en su ejercicio del control legislativo y político-parlamentario, en función de los espacios institucionales que posee, de la aritmética legislativa e incluso de la habilidad técnica de sus legisladores. La combinación de estos factores permite identificar las tendencias hacia una priorización de uno u otro tipo de control.

Para el tema de la “habilidad técnica de los legisladores” es relevante especificar que se trata no solamente de la habilidad – audacia – de los legisladores individuales, sino también del cuerpo de funcionarios, asesores y consejeros. Es difícil evaluar este dato, pero es un aspecto determinante de la efectividad del control de una fracción parlamentaria y de sus rendimientos legislativos.

Se puede considerar la productividad legislativa como un indicador de la priorización del control legislativo por una determinada bancada. A partir de las tasas de contribución y de éxito y los comportamientos registrados para los casos de Costa Rica y Nicaragua, se puede proponer la siguiente tipología parcial de las prioridades de la oposición, tomando la producción legislativa como un indicador del control legislativo de una determinada bancada.

Cuadro 70

Tipos de los escenarios de la oposición en materia de producción legislativa

Tipo	Baja priorización del control legislativo		Alta priorización del control legislativo	
	Débil tasa de éxito	Débil tasa de contribución	Fuerte tasa de contribución	Fuerte tasa de éxito
Descripción	Inefectividad de la oposición	Priorización del control político-parlamentario	Interés en el control legislativo	Capacidad extraordinaria de la oposición para articular mayorías

Fuente: elaboración propia

La tasa de éxito depende de un conjunto de factores que van desde el tipo de mayoría necesaria y los costos de transacción necesarios para llegar a ella, como los niveles de apoyo social y político (que la iniciativa por sí misma puede generar), según la temática y el enfoque que aborda.

Desde el enfoque de la efectividad de la oposición, el contar con una elevada tasa de éxito, cercana, similar o incluso superior a la bancada de gobierno, refleja una extraordinaria capacidad de negociación, siendo buen indicador de su efectividad legislativa. Esta constituye un buen indicador de la prioridad de una bancada para el ejercicio del control legislativo –aunque se debe recordar que no todas las iniciativas de ley tienen la misma complejidad temática y política–.

La participación y creación activa y frecuente en comisiones especiales y de investigación constituyen un buen indicador para medir la priorización de una bancada del ejercicio del control político-parlamentario. Además de las comisiones de control, tanto los legisladores como las bancadas poseen espacios y mecanismos formales e informales, siendo en éstos últimos, en muchos casos, de carácter extraparlamentario.

Una débil participación y creación de comisiones de este tipo indicaría una priorización del control legislativo, o al menos no un alto rendimiento en el ejercicio del control político-parlamentario. A lo interno de la vida legislativa, las bancadas priorizan uno u otro tipo de control, pero también puede darse una especialización de funciones entre los diputados, algunos concentrando sus esfuerzos en el control legislativo en las comisiones, otros en el plenario, e incluso quienes opten por asumir un papel más protagónico en materia de control político-parlamentaria en el pleno, comisiones, o bien en el espacio mediático.

Cuadro 71

Tipos de los escenarios de la oposición en materia de control parlamentario

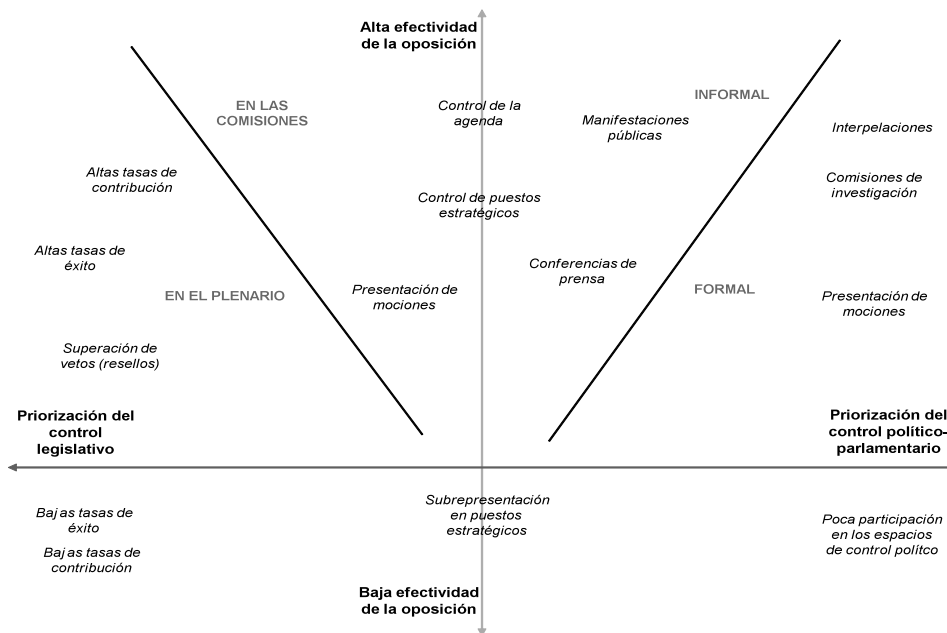
Tipo	Baja priorización del control político		Alta priorización del control político	
	Poca participación en comisiones de investigación	Poca participación en comisiones de investigación	Participación en comisiones especiales	Participación en comisiones de investigación
Descripción	Priorización del control legislativo	Priorización del control legislativo	Priorización del control político	Priorización del control político

Fuente: elaboración propia

La existencia de comisiones especiales no siempre representa un buen indicador de la vocación de control político-parlamentario, pues en muchas ocasiones su creación responde a una estrategia para desviar o concentrar la atención mediática y pública sobre un tema.

Diagrama 9

Priorización del control legislativo y del control político



Fuente: elaboración propia

Esta priorización es necesaria porque una fracción parlamentaria, particularmente una pequeña, no tiene la posibilidad material –por cuestiones de tiempo, de costes de transacción, etc.– para dedicarse a todas las formas de fiscalización legislativas posibles. Además, la priorización del tipo de control está siendo inducida por los mismos incentivos institucionales, electorales y partidarios. Dicha priorización puede ser más o menos efectiva –los rendimientos legislativos de las bancadas pueden ser más o menos altos–, puede inscribirse en espacios diferentes –en las comisiones o en el plenario– y en dimensiones diferentes –formales e informales–.

Un elemento que es fundamental para determinar la efectividad de cualquier tipo de control es el de los puestos estratégicos, los cuales indirectamente determinan la capacidad de influencia sobre la agenda. Altos rendimientos legislativos tienen que pasar por se por el acceso de los puestos estratégicos; sin ello el control legislativo será inefectivo y el político-parlamentario inoperante.

III. LA ORGANICIDAD LEGISLATIVA

La efectividad del control del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo tiene diversas determinantes: la aritmética legislativa (niveles de fragmentación de la oposición y dispersión interna dentro de las bancadas), la habilidad misma de la oposición (su capacidad para conformar coaliciones y posesionarse de los espacios informales para ejercer influencia sobre el proceso parlamentario) y los espacios institucionales que “autorizan” un ejercicio de la oposición y del control, principalmente desde los derechos de las minorías.

Para ello asume un valor predominante el diseño de organización parlamentaria, más allá del tema estructural administrativo, es decir la sintonía –correlación– entre las comisiones existentes y la estructura del gabinete presidencial. Una mayor sintonía faculta al parlamento a ejercer un control y un seguimiento más efectivo sobre el Poder Ejecutivo.

3.1 Sintonía entre la organización del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo

La organización del Poder Legislativo es un elemento que faculta el ejercicio del control, aunque no sea su único determinante, pues depende a su vez del comportamiento de los actores y de la forma en la cual estos se apropian y manejan dicho espacios. Entre mayor sea la sintonía de la organicidad parlamentaria, mayor posibilidad de potencialización para el control legislativo y parlamentario.

Es en este sentido que existe una tendencia a la desconcentración del trabajo legislati-

vo, lo cual no siempre significa que dicha tendencia sea en función de las necesidades más pertinentes para la modernización institucional, siendo en algunos casos proclive a debilitar las capacidades institucionales, o a fortalecerlas, particularmente en la proliferación de sistemas alternativos y experimentales de control.

Al nivel externo se puede mencionar por ejemplo la creación de instituciones como las Contralorías Generales, las Defensorías de los Habitantes, e incluso para Nicaragua, el Consejo de Planificación Económica y Social (CONPES), entes que al menos en sus orígenes buscan complementar, apoyar e incluso coordinar muchas de las funciones parlamentarias de segundo nivel. Se trata de instituciones autónomas e independientes con atribuciones específicas distintas a las del Poder Legislativo.

Estas instituciones desarrollan un control principalmente técnico, contribuyendo a aliviar el trabajo de los parlamentos sobre el control de la burocracia. El funcionamiento correcto de estas instituciones sólo está garantizado si se trata de instituciones independientes y no politizadas, siempre y cuando exista una adecuada coordinación interinstitucional.

En el campo de la democracia participativa también se están haciendo intentos de institucionalizar mecanismos de rendición de cuentas del Poder Ejecutivo directamente a la ciudadanía, ya que estas iniciativas se concentran principalmente en el nivel local o municipal y con éxito variable, pues pueden ser cooptados o manipulados por ciertos grupos políticos (Vargas & Petri 2007).

A lo interno del parlamento, la delegación de tareas en comisiones legislativas constituye probablemente la forma más práctica para agilizar la labor del parlamento y aliviar los procesos en el Plenario. Existen otras formas de agilización como por ejemplo la creación en Costa Rica de las Comisiones Plenas que actúan como mini-plenarios, las cuales tienen potestad legislativa (de adoptar leyes) por delegación del plenario y para temas de segundo rango. Este sistema en Nicaragua no existe, pero se compensa por tener un Plenario más grande que en Costa Rica donde las dinámicas de negociación y de deliberación son distintas.

La organización del parlamento en comisiones legislativas constituye la forma más efectiva para asegurar un ejercicio fluido del control legislativo y parlamentario. Se podría pensar que el control del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo puede ser más efectivo, cuando la repartición temática de las comisiones vaya en sintonía con la organización interna del Poder Ejecutivo, siendo el caso ideal una comisión legislativa para el seguimiento y la fiscalización de cada una de las instituciones del Poder Ejecutivo (ministerios, secretarías e instituciones autónomas), más aún cuando la constitución de las comisiones legislativas tiene como punto mínimo la cantidad de ministerios que posee el gabinete.

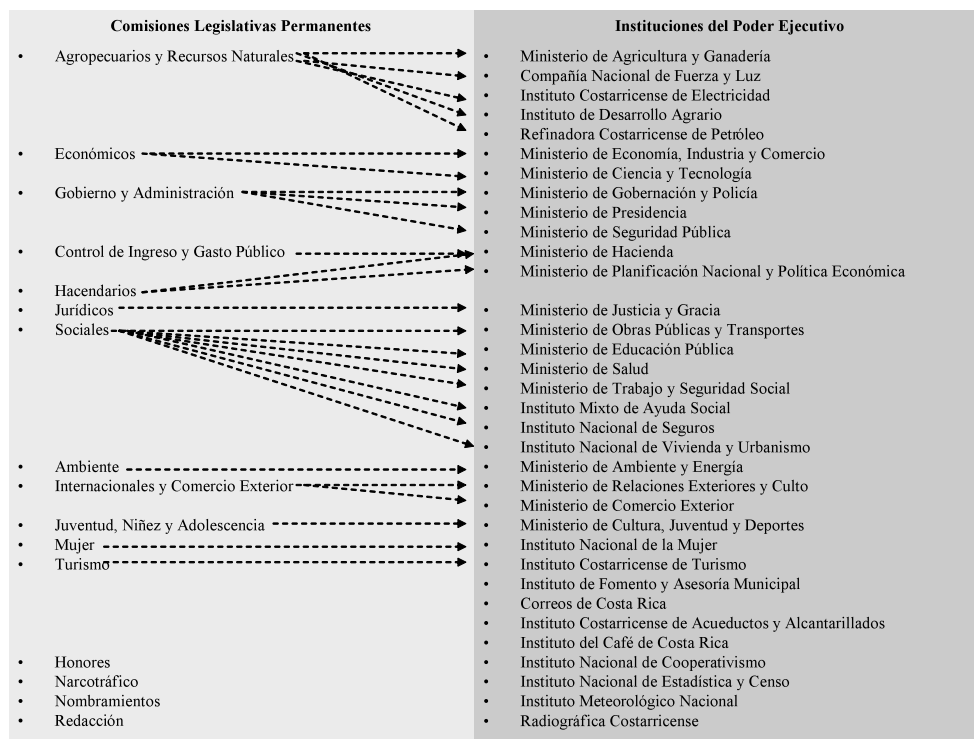
El diagrama siguiente presenta una vista general del grado de sintonía entre la organización del Poder Legislativo con el Poder Ejecutivo, tomando en cuenta las comisiones legislativas permanentes y al “gabinete ampliado”, identificado por “la totalidad de las instituciones político-administrativas estratégicas del Poder Ejecutivo”. La existencia de instituciones secretarías e instituciones autónomas tienen que ver con la búsqueda de una organización del Poder Ejecutivo más eficiente, con un gabinete presidencial reducido y la exclusión de algunas categorías del presupuesto de gobierno.

Para los dos casos de estudio se aborda el período actual y el período anterior. En Nicaragua en el 2006 se ha reducido el número de comisiones de 22 a 15. En Costa Rica el Poder Ejecutivo ha creado una institución adicional – el Coordinador Interinstitucional – y recientemente se ha creado la decimoséptima comisión permanente de asuntos municipales.

Antes de proseguir con el análisis de la sintonía entre la organicidad del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, se debe aclarar que a efectos del presente estudio se optó por presentar las correlaciones temáticas más directas y significativas entre las comisiones legislativas y las instancias del Poder Ejecutivo. Los criterios para la construcción de la correlación (presentada en los diagramas N° 10-13) se deben a su vinculación temática más directa. Sin embargo, no se tiene que perder de vista que se trata de una realidad sumamente dinámica en la cual puede darse el caso de una comisión que fiscaliza temas sobre otras dinámicas de otras instancias, siempre y cuando existe una relación temática. En realidad muchas comisiones se avocan por atender todos los asuntos del gobierno, implicando una dispersión legislativa potencialmente mayor. Por ejemplo la comisión de ingreso y gasto público de Costa Rica tiene por atribución analizar todos los ministerios que emitan ingresos y gastos, pero en la práctica legislativa se concentra específicamente en el tema de Hacendarios.

Diagrama 10

Grado de sintonía entre las Comisiones Legislativas Permanentes y las Instituciones del Poder Ejecutivo en Costa Rica (2002-2006)

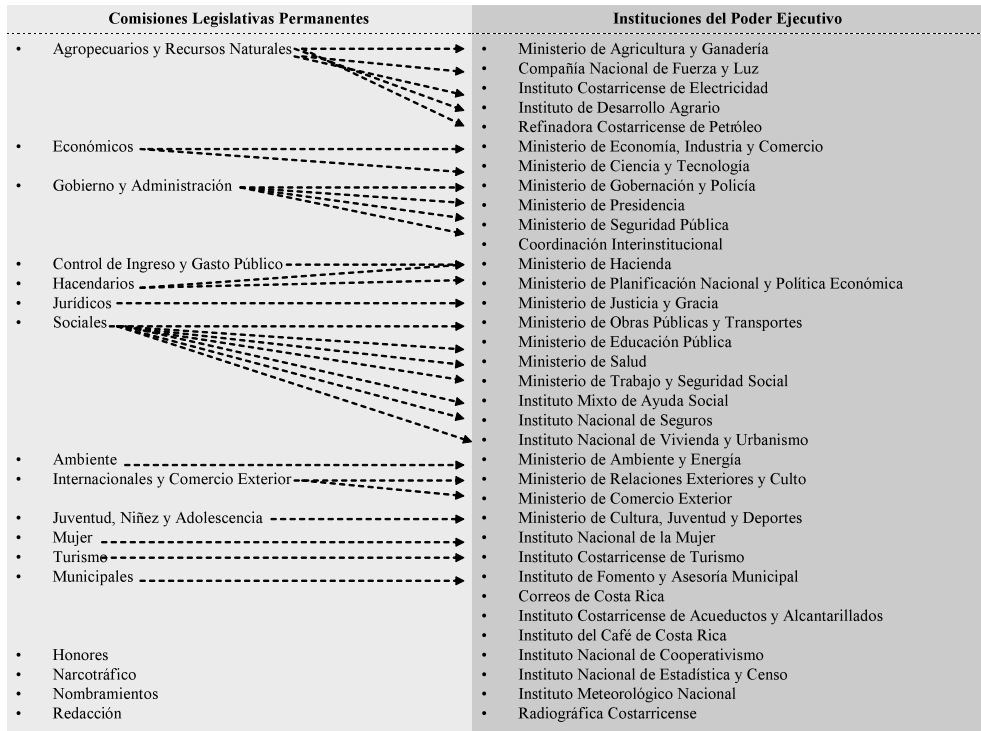


Fuente: elaboración propia en base a la Ley General de Administración Pública (<http://www.asamblea.go.cr/ley/leyes/6000/6227.doc>)

En Costa Rica se nota una relativa dispersión de la organicidad del Poder Legislativo con el Poder Ejecutivo. La existencia de varias comisiones que tienen que controlar la labor de varias instituciones del Poder Ejecutivo. El Ministerio de Hacienda está siendo controlado por dos comisiones diferentes. Hay cuatro comisiones que no controlan a ningún ministerio y algunas instituciones ejecutivas sobre las cuales no se ejerce un control directo.

Diagrama 11

Grado de sintonía entre las Comisiones Legislativas Permanentes y las Instituciones del Poder Ejecutivo en Costa Rica (2006-2010)

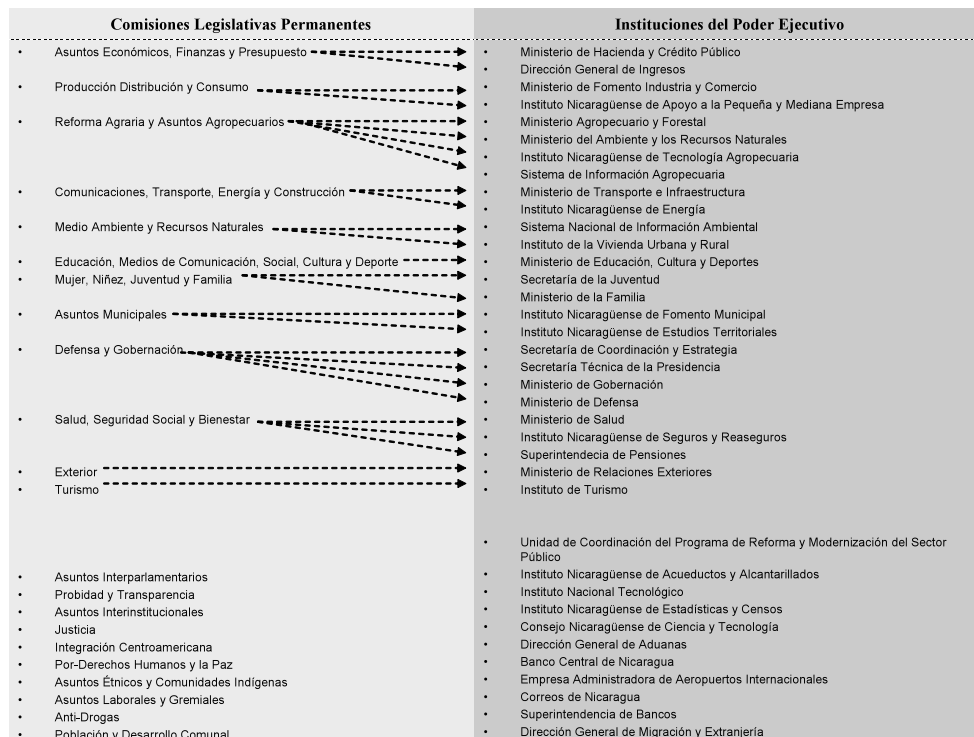


Fuente: elaboración propia en base a la Ley General de Administración Pública (<http://www.asamblea.go.cr/ley/leyes/6000/6227.doc>)

Entre el período constitucional 2002 y 2006 en Costa Rica hubo cambios en la organicidad tanto del Poder Legislativo como del Poder Ejecutivo. Principalmente se modificó la conformación del Poder Ejecutivo, principalmente con la creación de un Ministerio de Coordinación Interinstitucional. Paralelamente, el Poder Legislativo también se transformó con la creación de una nueva comisión permanente de asuntos municipales.

Diagrama 12

Grado de sintonía entre las Comisiones Legislativas Permanentes y las Instituciones del Poder Ejecutivo en Nicaragua (2001-2006)

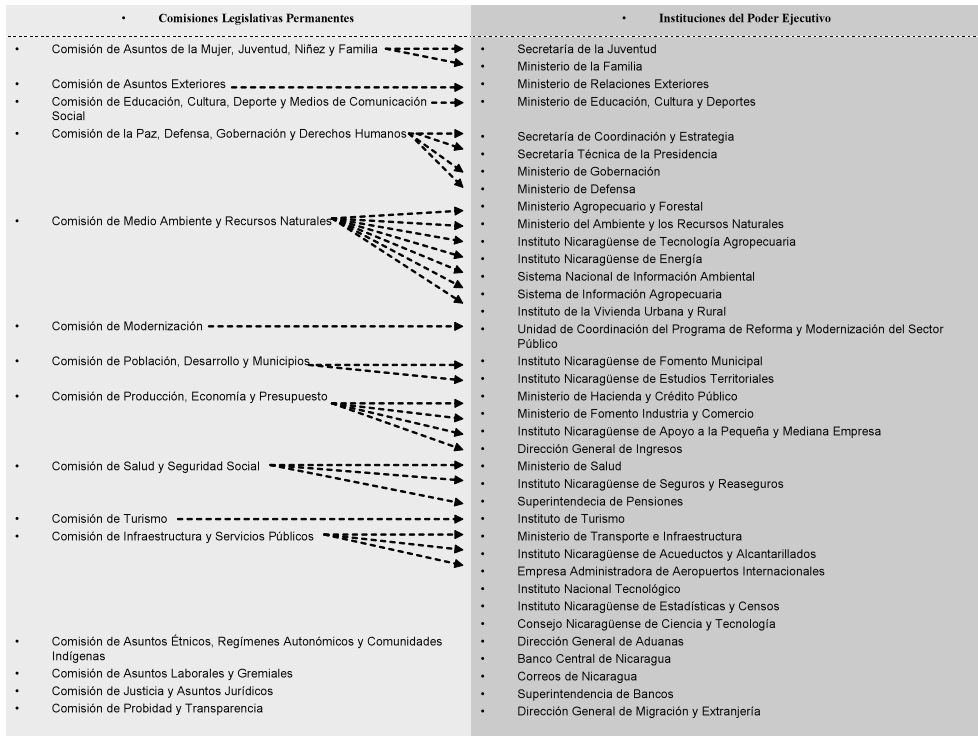


Fuente: elaboración propia en base a la Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo

La organicidad del Poder Legislativo presenta un alto grado de concentración en comparación con la organización del Poder Ejecutivo, varias comisiones teniendo por atribución temática controlar a varias instancias del Poder Ejecutivo. Asimismo, existe un alto número de comisiones que no presentan ninguna superposición con las instituciones del Poder Ejecutivo indicando una difícil realización del control sobre ellas. Llama la atención por ejemplo la no existencia de un Ministerio de Justicia.

Diagrama 13

Grado de sintonía entre las Comisiones Legislativas Permanentes y las Instituciones del Poder Ejecutivo en Nicaragua (2006-2011)



Fuente: elaboración propia en base a la Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo

La reforma de la LOPL de Nicaragua, a finales de 2006, implicó principalmente una reducción de las comisiones legislativas, provocando una mayor concentración de la organicidad del control legislativo – muchas comisiones tienen que controlar varias instituciones del Poder Ejecutivo –. Este último punto no necesariamente es problemático en la medida que las comisiones legislativas en Nicaragua tienen un mayor número de miembros y hay una creación mucho más frecuente de comisiones especiales.

A efectos de facilitar la comparación entre el período antes y después del 2006, se ha optado por tener la misma distribución del “gabinete presidencial”. Al mismo tiempo, la reforma de la LOPL también incluyó la eliminación de algunas comisiones que no te-

nían sintonía con la organicidad del Poder Ejecutivo, implicando una leve disminución de la dispersión legislativa en este sentido.

3.2 Índice de sintonía de dispersión de la organización del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo

Aún cuando la visualización gráfica de las correlaciones entre la organicidad del Poder Legislativo y de lo que se ha designado en esta investigación como gabinete ampliado del Poder Ejecutivo – ministerios más algunas instituciones estratégicas del Poder Ejecutivo – permite apreciar las relativas sintonías entre ambos sistemas presidencialistas, es fundamental estructurar una forma de dar una expresión matemática, a efectos de comprender los efectos positivos o negativos entre los diversos tipos de sintonía que se puedan generar.

Para ello se propone el análisis segmentado de la Dispersión del Poder Legislativo (\mathbf{D}_{PL}) y de la Dispersión del Poder Ejecutivo (\mathbf{D}_{PE}). En el primer caso se analizan los efectos de la dispersión en función de la correlación entre las comisiones y los ministerios; y en el segundo, dicha correlación tiende a ser a la inversa, entre los ministerios y las comisiones. La importancia de realizar ambos cálculos se fundamenta en que tanto desde el lado del Poder Legislativo como del Poder Ejecutivo existen instancias – comisiones o ministerios – que no poseen correlación, siendo fundamental conocer además el peso de éstas sobre la totalidad de su organicidad.

Con ambos cálculos – \mathbf{D}_{PL} y \mathbf{D}_{PE} – es factible conocer el Índice de Sintonía de Dispersión ($\mathbf{ISD}_{(L-E)}$), el cual permite comprender el impacto y la correlación de ambas dispersiones, particularmente si existe una relación perfecta –entendida por tal la inexistencia de dispersiones– o incluso si dicha correlación tiende a ser simétrica (es idéntica en ambos poderes), o asimétrica (tiene un efecto diferenciado entre los poderes, explicando si dicha diferenciación favorece o, al contrario, perjudica las capacidades institucionales para el ejercicio del control legislativo –positivo y negativo–, como del control político-parlamentario).

Por tanto, $\mathbf{ISD}_{(L-E)}$ se constituye en términos generales como la división de \mathbf{D}_{PE} entre \mathbf{D}_{PL} , [$\mathbf{ISD}_{(L-E)} = \mathbf{D}_{PE} / \mathbf{D}_{PL}$], siendo su fórmula:

$$\mathbf{ISD}_{(L-E)} = \frac{\mathbf{D}_{PE} = \left(\frac{\sum \mathbf{GA}_t}{\left(\frac{\sum \mathbf{GA}_d}{\sum \mathbf{GA}^2} \right)} \right)}{\mathbf{D}_{PL} = \left(\frac{\sum \mathbf{CL}_t}{\left(\frac{\sum \mathbf{CL}_d}{\sum \mathbf{CL}^2} \right)} \right)}$$

El $ISD_{(L-E)}$ mide el grado de sintonía entre la dispersión de la organización del Poder Legislativo (D_{PL}) en comparación con la dispersión del Poder Ejecutivo (D_{PE}).

Donde D_{PE} es igual a la sumatoria de la cantidad total de instituciones que formal el gabinete ampliado (GA_j) dividido por el resultado final de la designación valorativa del gabinete ampliado (GA_d) entre el valor de la enésima parte de GA_d – convirtiendo a la $\frac{1}{GA_d} = 1 - a$ al cuadrado (GA^2).

Cuando el resultado tiende a ser 0 no existe distorsión en función del Poder Ejecutivo, pues se encuentra en una relación de dominación. Entre más se acerca el resultado a 1, existe una adecuada armonía entre ambos poderes constitucionales. Cuando el valor tiende a ser superior a 1, la organicidad parlamentaria se encuentra en un relativo nivel de superioridad al Poder Ejecutivo¹⁹⁸.

Donde D_{PL} es igual a la sumatoria de la cantidad total de comisiones legislativas permanentes (CL_j) dividido por el resultado final de la designación valorativa del gabinete ampliado (CL_d) entre el valor de la enésima parte de CL_d – convirtiendo a la $\frac{1}{CL_d} = 1 - a$ al cuadrado (CL^2).

Cuando el resultado tiende a ser 0 no existe distorsión en función del Poder Legislativo, pues se encuentra en una relación de dominación. Entre más se acerca el resultado a 1, existe una adecuada armonía entre ambos poderes constitucionales. Cuando el valor tiende a ser superior a 1, la organicidad parlamentaria se encuentra en un relativo nivel de superioridad al Poder Ejecutivo.

Si el resultado de $ISD_{(L-E)}$ es igual a uno (**1**) significa dos posibles escenarios, el primero que no existe distorsión, pues la cantidad de comisiones será la misma que el número total de instituciones del gabinete ampliado, dándose además una relación de una comisión para una institución. El segundo escenario responde a una relación de distorsión simétrica, en la cual la magnitud de la distorsión a lo interno del Poder Legislativo, tiende a ser idéntica a la del Poder Ejecutivo.

198. Aunque siempre existen otras variables que influyen en los procesos como fragmentación, polarización, dispersión de la oposición, entre otras.

Si el resultado es inferior a uno implica una sintonía de dispersión asimétrica de la organicidad parlamentaria, con lo cual se da una concentración funcional de la labor legislativa a favor del Poder Ejecutivo. Esta situación se puede generar por un alto número de comisiones que están controlando múltiples instituciones del gabinete ampliado del Poder Ejecutivo, o incluso que la estructura organizacional de dicho poder sea relativamente superior (en cantidad de instituciones), como de entes que han quedado sin supervisión alguna.

Si el resultado es superior a uno, significa que hay una mayor organicidad parlamentaria en función al gabinete ampliado del Poder Ejecutivo, situación en la cual cada institución del Poder Ejecutivo tiene al menos una correlación con una comisión, o incluso puede que dos o más comisiones tengan la sintonía temática con una misma institución.

Para el cálculo y construcción de GA_d y CL_d , se requiere la asignación de valores, a efectos de poder diferenciar situaciones en las cuales una comisión se dispersa entre dos o más instituciones del gabinete ampliado. La D_{PL} y la D_{PE} permiten identificar, “premiar” y “castigar” aquellas situaciones en las cuales las comisiones no poseen dispersión – sintonía perfecta –, o incluso cuando se da una ausencia absoluta de correlación parlamentaria con la organicidad del gabinete ampliado. Para ello se requiere dependiendo de situaciones específicas, la asignación de los siguientes valores:

DPE:

- Se asigna uno **(1)** si existe una correlación perfecta por cada institución del GA_t con una comisión legislativa; es decir, si la institución tiene correspondencia solamente con una comisión.
- Si la institución del GA_t tiene correlación con una comisión, y además dicha instancia legislativa tiene vinculación con otras instituciones del GA_t , entonces cada una de ellas recibirá el valor de la fracción correspondiente. Por ejemplo, si una comisión tiene vinculación con tres instancias del GA_t entonces la operación sería $1/3$, asignándose para cada una su respectivo valor ($0,33$ para el ejemplo desarrollado).
- Si una institución del GA_t recibe el control de dos o más comisiones, se procede entonces a realizar una sumatoria de las distintas fracciones que le corresponde. Un ministerio que recibe el control de dos comisiones, la primera de ellas solamente tiene correlación con dicha instancia del GA_t , pero la segunda comisión tiene correlación con dos ministerios, por tanto se procedería a suma $1 + 0,5 = 1,5$ como valor designado.
- Si la institución del GA_t no tiene una correlación con alguna comisión se procede a darle el valor de 0.

DPL:

- Se asigna uno (**1**) si existe una correlación perfecta por cada comisión del **CL_t** con una institución del **GA_t**; es decir si la comisión tiene correspondencia solamente con una institución.
- Si la comisión del **CL_t** tiene correlación con varias instituciones del **GA_t**, entonces recibirá el valor de la fracción correspondiente. Por ejemplo, si una comisión tiene vinculación con cuatro instancias del **GA_t**, entonces la operación sería 1/4, asignándose para ella su respectivo valor (0,25 para el ejemplo desarrollado).
- Si una comisión del **CL_t** comparte con otras la supervisión de una o varias instituciones del **GA_t**, se procede a realizar el mismo cálculo que el punto anterior, 1 dividido entre el total de instituciones que son controladas por dicha comisión, independientemente del cálculo de las otras comisiones.
- Si una comisión del **CL_t** no tiene correlación con alguna institución del **GA_t**, se procede a darle el valor de 0.

El Cuadro N° 72 presenta los datos del **ISD_(E-L)**, como de la **D_{PL}** y la **D_{PE}** para los casos de Costa Rica y Nicaragua, en sus actuales y anteriores períodos constitucionales.

Cuadro 72
Índice de Sintonía de Dispersión en Costa Rica y Nicaragua

Período constitucional	D _{PE}	D _{PL}	ISD _(E-L)	Tipo de sintonía	Efecto
Costa Rica (2002-2006)	0,18055004	0,202613516	0,891105624	Asimétrica	Organicidad parlamentaria se convierte en una restricción para la oposición
Costa Rica (2006-2010)	0,15619351	0,178025823	0,877364349	Asimétrica	Organicidad parlamentaria se convierte en una restricción para la oposición
Nicaragua (2001-2006)	0,146315586	0,326547787	0,448067917	Asimétrica	Organicidad parlamentaria se convierte en una restricción para la oposición
Nicaragua (2006-2011)	0,175396229	0,290682644	0,603394226	Asimétrica	Organicidad parlamentaria se convierte en una restricción para la oposición

Fuente: elaboración propia

Del Cuadro N° 72 se desprende que en Costa Rica la dispersión de la organicidad parlamentaria, analizada en ambos poderes constitucionales, refuerza el supuesto que el diseño tanto del Poder Ejecutivo como de la Asamblea Legislativa, no se encuentra en función de facilitar condiciones institucionales para el control legislativo en primera instancia, y para un control político-parlamentario desde las comisiones permanentes. En ambas administraciones analizadas se evidencia que el índice de sintonía de dispersión tiende a estar bastante cercano de 1 (una tendencia superior al 0,85).

La disminución registrada en Costa Rica, entre los períodos constitucionales de 2002-2006 y de 2006-2010 se debe fundamentalmente a dos factores: **a)** la creación de una nueva comisión de asuntos permanentes que asume correlación con una institución – Instituto de Fomento Municipal –, que no tenía vinculación directa con una comisión permanente (aún cuando ya la Comisión de Asuntos Municipales existía bajo una modalidad de comisión especial), y **b)** la creación del Ministerio de Coordinación Interinstitucional, que provoca una mayor fragmentación en las vinculaciones y correspondencias institucionales con la Comisión de Gobierno y Administración. La sumatoria de ambas cosas viene a generar un efecto inverso pues produce una relativa dispersión mayor de la organicidad parlamentaria en su conjunto.

En el caso de Nicaragua durante el período constitucional de 2001-2006 se demuestra con mayor visibilidad la diferencia de distorsiones, siendo para el caso del Poder Ejecutivo 0,146 y para el Poder Legislativo 0,3265; aunque siendo bajos ambos casos, los datos demuestran que la organicidad parlamentaria permitía relativamente una mayor capacidad de control legislativo. Al integrar ambas distorsiones el resultado tiende a reflejar y evidenciar el distanciamiento existente entre la organicidad parlamentaria y la del gabinete ampliado, inclinando la balanza a favor del presidente.

Aún cuando las reformas reglamentarias en Nicaragua buscaron dar una modernización a la gestión parlamentaria, los datos para el período constitucional 2006-2011 muestran que el impacto generado si bien ha tenido un efecto positivo en la visión general 0,603 (índice de sintonía de dispersión); el balance final tiende a ser una correlación de diseños organizacionales que no generan las suficientes condiciones de partida (e incentivos) para el ejercicio del control legislativo y el control político-parlamentario.

Por tanto, se concluye que la organicidad parlamentaria en comparación con la del gabinete ampliado del Poder Ejecutivo, así como los niveles de sintonía de dispersión son restricciones de la ingeniería institucional formal para la oposición parlamentaria, y a su vez se convierten en incentivos institucionales para mitigar la efectividad del control legislativo principalmente por parte del Poder Ejecutivo.

Los datos presentados ponen en evidencia que una mayor generación de comisiones legislativas permanentes no necesariamente contribuye a mitigar las dispersiones del Poder Legislativo en comparación a la organicidad del gabinete ampliado del Poder Ejecutivo, pues lo fundamental no es tanto la cantidad por sí misma, sino los tipos e intensidades de correlaciones entre las comisiones y las instancias contempladas en el gabinete ampliado.

IV. UN COMENTARIO FINAL

Al elaborar un análisis sobre los rendimientos legislativos, particularmente acentuando gran parte de las preguntas de investigación sobre ¿qué entender por efectividad? y más aún ¿qué es la efectividad de la oposición?, los resultados y hallazgos ponen en evidencia de forma colateral el análisis de la efectividad de la fracción de gobierno, y por externalidad causal al Poder Ejecutivo.

Si existe una oposición poco efectiva, en gran parte se puede derivar de toda una serie de condiciones y variables político-institucionales, algunas de ellas mencionadas y otras desarrolladas con mayor propiedad en la presente investigación. No se puede obviar que el acceso y la instrumentalización de muchas de esas variables institucionales se encuentran limitadas por una fuerte habilidad político-estratégica de la fracción de gobierno, como del Poder Ejecutivo para limitar los márgenes de maniobra de la oposición.

El estudio desarrollado no ha contemplado algunas variables que influyen directamente en los rendimientos legislativos, como la ingeniería electoral e incluso los referentes con la oposición extraparlamentaria, tanto por parte de la oposición como de la misma fracción de gobierno, en mayor o menor medida – como muchas otras – han sido mencionadas, haciendo hincapié que dichas dinámicas responden a realidades multi-causales, donde convergen factores históricos, institucionales, culturales, entre muchos otros.

El énfasis ha estado en función de evitar considerar que las diferencias de los rendimientos responde exclusivamente a las capacidades y a las competencias de los interlocutores políticos, pretendiendo llegar a un conjunto de aspectos individualizados que permiten explicar los rendimientos, como las condiciones que limitan o potencializan a los mismos, pero retomando siempre la necesidad de una visión global e integral entre los múltiples factores identificados.

No se puede obviar que el documento posee algunos cuestionamientos inducidos al lector de forma tácita, el primero de ellos podría considerar en una primera aproximación al tema sobre ¿cómo garantizar la coincidencia de la mayoría presidencial con la mayoría parlamentaria?, lo cual lleva una doble trampa ¿se requiere de un presidente con mayoría legislativa?

La respuesta a ambas preguntas depende fundamentalmente de la posición asumida por el lector, pues si lo que se desea es una mayor estabilidad política, vista desde el presidente, la respuesta es clara: se necesitan mayorías legislativas.

Si quien responde las preguntas tiene una inclinación por la estabilidad democrática-

ca, seguramente la respuesta es la necesidad de un poder repartido a lo interno del Poder Legislativo, asegurando una expresión práctica del balance de poderes constitucionales. Aún así, el sistema presidencialista no se encuentra exento a la parálisis y el bloqueo institucional. Por tanto, surgiría la pregunta ¿qué sistema de incentivos se requiere para que funcionen las relaciones entre ambos poderes constitucionales cuando no se poseen mayorías legislativas?, con lo cual la referencia sería ¿incentivos formales o informales?, seguido posiblemente de ¿para quién? ¿será para el gobierno o para la oposición?

El análisis legislativo en los sistemas presidencialistas, no puede quedar al margen de las variables político-institucionales, y particularmente no se puede construir una visión parcialmente completa si no se incluye en determinadas categorías de análisis el correlato con el Poder Ejecutivo.

Esta reflexión viene a conducir a un punto fundamental ¿se requiere una modificación estructural al sistema presidencialista?, al menos desde el estudio de casos desarrollado queda claro que el tema no se encuentra en el plano formal en la agenda política, si bien la institucionalidad informal se encuentra encaminada a ir mitigando e incorporando algunos aspectos importantes de un semi-presidencialismo, transitando desde una visión moderada por la creación del Ministerio de Coordinación Interinstitucional en Costa Rica, hasta el caso de Nicaragua con las reformas conocidas popularmente como “La Ley Marco”, potabilizada por El Pacto.

La efectividad parlamentaria se encuentra condicionada por una aritmética legislativa (fragmentación, dispersión, polarización, entre otros aspectos), volatilidad de la aritmética legislativa (transfuguismo), el ejercicio de coaliciones (gobierno-oposición, oposición-oposición). También se introducen otros aspectos como los tipos de procedimientos decisionales (algunos casos más complejos que otros), la existencia y respeto de los derechos de las minorías parlamentarias, la organicidad parlamentaria (que no puede ser analizada sin tomar en consideración la organicidad del gabinete ampliado del Poder Ejecutivo),

Existen otros ejes temáticos, por los cuales podrían optar futuras investigaciones como: **a)** las orientaciones temáticas en las cuales asume o no la oposición una efectividad relativa, sea a nivel territorial-nacional o económico-social, **b)** la efectividad parlamentaria según el tipo de gobierno dividido al que se encuentre, **c)** los tipos y tendencias coalicionales que se conforman – coyunturales o estructurales –, entre otros ámbitos de investigación.

BIBLIOGRAFÍA

Obras y artículos especializados

Ackerman, Bruce (2000) "The New Separation of Powers", en *Harvard Law Review*, Vol. 113, N° 3 (Jan, 2000), pp. 663 – 729.

Agüero (1995) "El proceso de formación de la Ley en Costa Rica". Programa para el Desarrollo Legislativo. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Centro para la Democracia, San José.

Aguilar, José (2002) "Oposición y separación de poderes: la estructura institucional del conflicto, 1867 - 1872", en María Amparo Casar & Ignacio Marván (coordinadores) *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, CIDE / Taurus, México.

Ajenjo, Natalia (2004) "El papel y función de los Parlamentos centroamericanos: cuatro casos comparados", en: *América Latina Hoy*, Revista de Ciencias Sociales Vol. 38, diciembre del 2004. Ediciones Universidad de Salamanca.

Alcántara, Manuel (2004) *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos*. Institut de Ciències Polítiques i Socials. Barcelona

_____ & Freidenberg, Flavia (2003): *Partidos Políticos de América Latina. Centroamérica, México y República Dominicana*. México, Fondo de Cultura Económica – Instituto Federal Electoral.

_____ et al (2005). *Funciones, Procedimientos y Escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*, Ediciones Universidad Salamanca, Salamanca.

_____ (2007) "Los diputados frente a sí mismos: análisis de las percepciones, actitudes y opiniones de la elite parlamentaria costarricense", presentación PowerPoint.

Altman, David (2000). "Coalition formation and survival under multiparty presidential democracies in Latin America: Between the tyranny of the electoral calendar, the irony of ideological polarization, and inertial effects". Prepared for delivery at the 2000 meeting of the Latin American Studies Association, Hyatt Regency Miami, March 16 – 18.

_____ (2001). "Crisis de gobernabilidad democrática: orígenes y mapa de lectura". En *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 8 y 9 (2001) págs. 385- 410. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, España

Ames, Barry (2000) "Disciplina partidaria en la legislatura brasileña" en *Política y Gobierno*, volumen VII, número 1, primer semestre, CIDE, México, D.F.

_____ (2002) "Party Discipline in the Chamber of Deputies", en *Legislative politics in Latin America*, Morgenstern, Scott & Nacif Benito (ed), Cambridge University Press, United Kingdom.

Amparo Casar, María (2000) "Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México. 1997-1999". En "Política y Gobierno" Vol. VII, Núm. 1, primer semestre, CIDE, México.

_____ & Marván, Ignacio (2002) "Introducción", en María Amparo Casar & Ignacio Marván (coordinadores) *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, CIDE / Taurus, México.

_____ (2002) "Perspectiva política de un gobierno dividido en México", en María Amparo Casar & Ignacio Marván (coordinadores) *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, CIDE / Taurus, México.

Anduiza, Eva & Bosch, Agustí (2004) "Comportamiento político y electoral". Ariel Ciencia Política, Barcelona.

Arbós, X. & Giner Salvador (1996) "La Gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial". Editorial Siglo XXI, Madrid.

Archard, Diego & González, Luis E. (2004) "Poder presidencial y partidos políticos en América Central, Panamá y República Dominicana", en *Un desafío a la democracia, los partidos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*, Archard & González (eds), publicado por El Banco Interamericano de Desarrollo, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y la Organización de los Estados Americanos, San José.

Archerd, Ronald P. & Shugart, Matthew Soberg (2002) "El potencial desaprovechado del predominio presidencial en Colombia", en *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Mainwaring & Shugart Soberg, M. (ed.), Paidós, Argentina

Arias, Oscar (1980) "Grupos de presión en Costa Rica", Editorial Costa Rica, San José.

Artiga González, Álvaro (1998) "Fluidez y volatilidad en la institucionalización de los sistemas de partidos (Notas metodológicas para su medición)". *América Latina Hoy*, 1998, 19, pp. 125-129.

_____ "El proceso de estructuración de los actuales sistemas de partidos políticos en Centroamérica", en *La Democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI*, Jorge Rovira Mas (ed), Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José.

_____ (2004). *Elitismo competitivo*, San Salvador, UCA editores.

_____ (2007). "Fragmentación y polarización de los sistemas de partidos políticos en Centroamérica". In Fernando Carrillo, Luís Alberto Cordero (Ed.), *Hacia el buen gobierno: tareas aún pendientes*, San José, Fundación Arias, p. 40-56.

Aubert, V. (1969) "Law as a Way of Resolving Conflicts: The Case of a Small Industrialized Society", en *Law in Culture and Society*, L. Nader (ed.).

Axelrod, Robert (2003) "La complejidad de la cooperación. Modelos de cooperación y colaboración basados en los agentes". Fondo de Cultura Económica, México.

Batres Garcia, Eugenio (2006). Impurezas de la democracia. La conspiración de la izquierda continental. Managua: Editorial Hispamer

Béjar Algaza, Luisa (2003) "Representación y disciplina parlamentaria en México: el marco partidista – electoral después de la alternancia". Paper prepared for delivery at the meeting of Latin American Studies Association, Dallas, Texas, March, 26-28.

Berian, J. (1996) "La integración de las sociedades modernas", Anthropos, Barcelona

Cameron, Charles M. (2000) "Veto Bargaining. Presidents and the Politics of Negative Power". Cambridge University Press Political Economy of Institutions and Decisions, United States

Carey, John M. (1996) "Term limits and legislative representation", Cambridge University Press, United States of America

_____ & Shugart, Matthew Soberg (1998) "Executive Decree Authority", Cambridge University Press, United States of America

_____ (2002) "Parties, coalitions, and the Chilean Congress in the 1990's", en Legislative politics in Latin America, Morgenstern, Scott & Nacif Benito (ed), Cambridge University Press, United Kingdom.

_____ & Shugart, Matthew Soberg (2003) "Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics", Cambridge University Press, United States of America

_____ 2006 "Límites a la reelección y representación legislativa". CIDE, México.

Carrillo, F. & Jarquín, E. (2001) "Introducción. La importancia del renacer democrático para el desarrollo", en Democracia en Déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina, Fernando Carrillo (ed), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

_____ (2001) "El Déficit de la Democracia en América Latina", en Democracia en Déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina, Fernando Carrillo (ed), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

_____ Payne, Mark y Zovatto, Daniel (2002). La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina, BID, Nueva York.

Colomer, Joseph M. – sin año – "Policy Making in Divided Government. A Pivotal Actors Model with Party Discipline". Disponible en: www.cide.edu/investigadores/Josep_Colomer/Polycymaking.htm

Castiglioni, (1997) "Prólogo" en La oposición en las democracias contemporáneas", Giafranco Pasquino (ed), Editorial Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Cavarozzi & Casullo (2002) *El asedio de a la política*. Homo Sapiens Ediciones, Argentina; pp. 12-30.

Chasqueti, Daniel (2003) "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación" en *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Jorge Lanzaro (ed), Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Gráfica y Servicios S.R.L., Buenos Aires.

Cheibub, José Antonio (2007) *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Cambridge University Press, USA

Coicaud, Jean Marc (2000) "Legitimidad y política. Contribución al estudio del derecho y de la responsabilidad política", Homo Sapiens, Ediciones Rosario, Buenos Aires.

Colomer, Joseph. M. (2001) "Instituciones políticas", Ariel Ciencia Política, Barcelona.

_____ (2004) "Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro". Editorial Gedisa, España.

Constitución Política de la República de Costa Rica (2003) "Constitución Política de la República de Costa Rica", presentada y actualizada por Gustavo Rivera Sibaja, 11 edición, Editec Editores, San José.

Cortés Ramos, Alberto (2001) "Cultura política y sistema de partidos en Costa Rica: ¿nuevas tendencias en el 2002?", en *La Democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI*, Jorge Rovira Mas (ed), Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José.

Cox, Gary W. & McCubbins, Mathew (1993) "Legislative Leviathan. Party government in the House", University of California Press, Unites States of America.

_____ (2001) "The Institutional Determinants of Economy Policy Outcomes", en *Presidents, Parliaments, and Policy, Political Economy of Institutions and Decisions*, Cambridge University Press, United State of America.

_____ (2002) "Epilogue: Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents", en *Legislative politics in Latin America*, Morgenstern, Scott & Nacif Benito (ed), Cambridge University Press, United Kingdom.

_____ & McCubbins, Mathew (2005) "Setting the Agenda. Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives", Cambridge University Press, United States of America.

Crozier, M.J., Huntington. S.P. & Watanuki, J. (1975) "The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission" New York University Press, New York.

Dabène, Olivier (2006) *L'Amérique latine à l'époque contemporaine*, Armand Colin, Paris

_____ (dir.) (2006) *Atlas de l'Amérique latine*, Autrement, Paris

_____ (2005) "La relance du Mercosur. Ouro Preto II ou le temps des réformes politiques", *Critique Internationale*, n°26, janvier 2005, p.35-43

_____ (1997) *La démocratie dégradée*, Complexe, Paris

_____ (1997) *La région Amérique latine. Interdépendance et changement politique*, Presses de Sciences Po, Paris

_____ (1992) *Costa Rica. Juicio a la democracia*, FLACSO-CEMCA, San José

Dahl, Robert (1999) "La democracia. Una guía para los ciudadanos", Editorial Taurus, Madrid.

Deheza, Grace Ivana (1998) "Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur", en *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Dieter Nohlen y Mario Fernández (editores), Editorial Nueva Sociedad, Caracas.

Del Rey Morato, J. (1997) "Los juegos de los políticos. Teoría General de la Información y Comunicación Política", Editorial Técnos, Madrid.

Deutsch, M. (1971) "Conflict and its resolution", en *Conflict resolution*, Smith C. G. (ed.), Notre Dame University Press.

Dotti, Jorge E. (2000) "Carl Schmitt en Argentina". *Homo Sapiens*, Buenos Aires.

Duhamel, Olivier (2003). *Les Démocraties*. Tome II, Paris: Le Seuil.

Easton, David. (1976) "Esquema para el análisis político", Amorrortu Editores, Argentina.

_____ (1992) "Categorías para el análisis sistémico de la política", en: *Diez textos básicos de ciencia política*, Albert Batle (ed), Editorial Ariel, S.A., Barcelona.

Elgie, Robert (2005) "Divided Government in Comparative Perspective", Oxford University Press, United States of America.

Epstein, David & O'Halloran Sharyn (1999) "Delegating powers. A transaction cost politics approach to policy making under separate power". Cambridge University Press, United Kingdom.

Fernández, Oscar (1997) "Los avatares de la noción de Sociedad Civil" en *Boletín Electoral Latinoamericano*, XVII enero-junio 1997, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral.

_____ (2001) "Representación parlamentaria en la Costa Rica de hoy" en *La Democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI*, Jorge Rovira Mas (ed), Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José.

_____ (1992) "La bipolaridad partidaria en Costa Rica: entre la escena y la arena". Documento presentando en el Coloquio Internacional sobre Democracia y Democratización en Centroamérica, organizado bajo el auspicio de la Comisión de Comunidades Europeas y de la Universidad de Costa Rica, San José 14 – 18 de septiembre. Disponible en: <http://cariari.ucr.ac.cr/~oscarf/Parti2.pdf>

Fisher, R. (1996) "¿En Teoría, disuadir, imponer o negociar?", en *Negociación 2000*, Danny Ertel (ed.) McGraw – Hill, Colombia.

_____ & William Ury. 1996 "Obtenga el Sí. El arte de negociar sin ceder", Compañía Editorial Continental, México.

_____ et al. (1996) "Más allá de Maquiavelo. Herramientas para afrontar conflictos", Ediciones Gránica S.A., Buenos Aires.

Flax, Javier (2004) "La democracia atrapada. Una crítica del decisionismo". Editorial Biblos, Buenos Aires.

García Díaz, Mercedes (2004) "El procedimiento legislativo en América Latina", *América Latina Hoy*, 38, 2004, pp. 17-55.

García Montero, Fátima & Martínez, Elena (2002). "La estrategia política y parlamentaria de los partidos de oposición latinoamericanos ¿capacidad de influencia o influencia efectiva?". En *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 12 y 13. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Espanya. Disponible en www.iigov/revista/?p=12_13.

Guerrero, Enrique (2000) "Crisis y cambios en las relaciones Parlamento – Gobierno (1993 - 1996)". Técnos Editorial, Madrid.

Guzmán, Luis Humberto (2004). *La representación política en Nicaragua*. Managua: Fundación Nueva Generación.

Hagamos Democracia (2007) "Informe Anual de Monitoreo Legislativo"

Haggard, S. & McCubbins M. (2001) "Introduction: Political Institutions and the Determinants of Public Policy", en *Presidents, Parliaments, and Policy, Political Economy of Institutions and Decisions*, Cambridge University Press, United State of America.

Hamilton, A., Madison, J. & Jay, J. (1986), "El Federalista. El debate por la unión", Editorial Asociación Libro Libre, San José.

Helmke, Gretchen & Levitsky, Steven (2006) "Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America". The John Hopkins University Press, USA

Hernández, Gerardo. (2001), "Tendencias electorales y sistema de partidos en Costa Rica", en *La Democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI*, Jorge Rovira Mas (ed), Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José.

Hernández, Rubén. (2001), "¿Parlamentarismo o presidencialismo?", en *La Democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI*, Jorge Rovira Mas (ed), Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José.

Hernández, Walter (2003) "¿Ha cambiado el parlamento nacional? Crónicas del primer año sin bipartidismo legislativo". *Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica*, San José.

Hula, Kevin W. (2002) "Cabildeo / Lobbying", Editorial Limusa S. A., México.

Jiménez, Margarita (2006). "La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida", Miguel Ángel Porrúa – Cámara de Diputados en apoyo a la investigación académica, México.

Jones, Mark P. (1995) "Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies", University of Notre Dame Press, Notre Dame.

_____ (2002) "Explaining the high level of party discipline in the Argentine Congress", en *Legislative politics in Latin America*, Morgenstern, Scott & Nacif Benito (ed), Cambridge University Press, United Kingdom.

Karpinski, R., Castillo, F. & Trejos, A. (1989) "Reflexiones sobre el Poder Legislativo Costarricense", Asamblea Legislativa, San José.

Nelly, Sean (1994) "Punctuated Change and the Era of Divided Government" en: Lawrence C. Dodd & Calvin Jillson, *New Perspectives on American Politics*, CQ Press, Washington.

Kooiman, Jan (1993) "Findings, Speculations and Recommendations", en *Modern Governance*, Jan Kooiman (ed.), Sage, London

Kvaternik, Eugenio (1994) "Carl Schmitt y el liberalismo". En *Ágora*, N° 1, Buenos Aires.

Lanzaro, Jorge (2003) "Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina" en *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Jorge Lanzaro (ed), Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Gráfica y Servicios S.R.L., Buenos Aires.

Laver, Michael & Schofield, Norman (1990) "Multiparty government: The politics of coalition in Europe", Oxford University Press, Oxford.

Lindblom, Ch., & Dahl, R. (1971) "Política económica y bienestar", Biblioteca de Economía, Política y Sociedad, Volumen 4 Paidós, Buenos Aires.

_____ (1991). "El proceso de elaboración de políticas públicas"; Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.

Lindenberg, Daniel (2001) "La incertidumbre democrática", en *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Isidoro Cheresky e Inés Pousadela (comp.), Paidós Latinoamericana, Argentina.

Linz, Juan J. & Arturo Valenzuela (1994) "The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives, Volume 1", The Johns Hopkins University Press, United States of America

_____ (1996) "Los peligros del presidencialismo" en *El resurgimiento global de la democracia*, Larry Diamond & Marc. Plattner (eds), Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, México.

_____ (1996) "Las virtudes del parlamentarismo" en *El resurgimiento global de la democracia*, Larry Diamond & Marc. Plattner (eds), Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, México.

_____ (1998) "Democracia presidencial o parlamentaria ¿Qué diferencia implica?" en La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas, Volumen 1, Juan J. Linz & Arturo Valenzuela (eds), Alianza Universidad, Madrid.

_____ & Arturo Valenzuela (1998) "La crisis del presidencialismo. El caso de Latinoamérica, Volumen 2", Alianza Universidad, Madrid.

Lijphart, Arend (1991) "Las Democracias contemporáneas", Ariel Ciencia Política, Barcelona.

_____ (1998) "Presidencialismo y democracia mayoritaria: Observaciones teóricas" en La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas, Volumen 1, Juan J. Linz & Arturo Valenzuela (eds), Alianza Universidad, Madrid.

_____ (2000) "Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países", Ariel Ciencia Política, Barcelona.

_____ (2000) "Parliament versus Presidential Government", Oxford University Press, New York.

Lipset, Seymour Martín (1996) "El orden democrático desde una perspectiva comparada" en Apuntes para una reflexión sobre la democracia: tres ensayos, Cuadernos de CAPEL N° 41, Instituto Interamericano de Derechos Humanos – Centro de Asesoría y Promoción Electoral, VARITEC S.A., San José.

Llanos, Mariana & Mustapic, Ana María (2006) "El Control Parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil", GIGA, Konrad Adenauer Stiftung, Homo Sapiens Ediciones, Argentina

Locke, John (1999) "Segundo tratado sobre el gobierno. Un ensayo sobre el verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil", edición de Pablo López Alvarez, Editorial Biblioteca Nueva, Madrid.

López Aguilar, J. (1991) "Minoría y oposición en el Parlamentarismo", Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid.

Lübbe, Hermann (1983) "Decisionismo, una teoría política comprometida". En Filosofía práctica y teoría de la historia. Editorial Alfa, Barcelona.

Luhmann, N. 1995 "Poder", ANTHROPOS: Editorial del Hombre, Barcelona.

Lujambio, Alonso (1995) "Federalismo y Congreso en el cambio político de México", Universidad Nacional Autónoma de México, México.

_____ (2003) "Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México" en Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina, Jorge Lanzaro (ed), Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Gráfica y Servicios S.R.L., Buenos Aires.

_____ & Martínez, Jaime 2002 "Gobierno Dividido, Estrategia Presidencial y Opinión Pública. Un intento de clarificación conceptual". Ponencia presentada en el VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, auspiciado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México. Colegio de Ingenieros Civiles, Ciudad de México, 13 de febrero de 2002.

Mainwaring, Scott & Scully, Timothy R. 1996 "Introduction. Party Systems in Latin America", en Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America, Mainwaring & Scully (ed), Stanford University Press, United States of America.

_____ (1996) "Brazil: Weak Parties, Feckless Democracy", en Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America, Mainwaring & Scully (ed), Stanford University Press, United States of America.

_____ & Scully, Timothy R. (1996) "Conclusions: Parties and Democracy in Latin America – Different Patterns, Common Challenges", en Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America, Mainwaring & Scully (ed), Stanford University Press, United States of America.

_____ (1998) "Introduction: Juan Linz and the Study of Latin American Politics", en Politics, Society, and Democracy, Scott Mainwaring and Arturo Valenzuela (eds) – Essays in Honour of Juan J. Linz –, Westview Press, United States of America.

_____ (2002) "Pluripartidismo, federalismo fuerte y presidencialismo en Brasil", en Presidencialismo y democracia en América Latina, Mainwaring & Shugart Soberg, M. (ed.), Paidós, Argentina

_____ & Shugart Soberg M. (2002) "Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate", en Presidencialismo y democracia en América Latina, Mainwaring & Shugart Soberg, M. (ed.), Paidós, Argentina

_____ (2002) "Pluripartidismo, federalismo fuerte y presidencialismo en Brasil", en Presidencialismo y democracia en América Latina, Mainwaring & Shugart Soberg, M. (ed.), Paidós, Argentina

_____ & Shugart Soberg M. (2002) "Conclusión: Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina", en Presidencialismo y democracia en América Latina, Mainwaring & Shugart Soberg, M. (ed.), Paidós, Argentina

Manzella, Andrea (1987) "El Parlamento". Cámara de Diputados LIII Legislatura, México

Massari, Oreste (1997) "Naturaleza y rol de las oposiciones político-parlamentarias" en La oposición en las democracias contemporáneas", Giafranco Pasquino (ed), Editorial Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Mezey, Michael (1999) "La legislatura, el Poder Ejecutivo y las políticas públicas. La inútil búsqueda de poder para el Congreso" en: "La Democracia Dividida. Cooperación y Conflicto entre el Presidente y el Congreso"; James Thurber (ed), Editorial Heliasta, Buenos Aires.

Metcalfe, L. (1993) "Public Management from Imitation and Innovation", en Modern Governance, Jan Kooiman (ed.), Sage, London

Mill, John Stuart (2001) "Consideraciones sobre el gobierno representativo". Ciencia Política Alianza Editorial, Madrid.

Ministerio de Justicia, Oficio número 82-088 del 13 de septiembre de 1982, dirigido al Presidente de la Asamblea Legislativa, Costa Rica.

Monsalve, Sofia & Sottoli, Susana (1998) "Ingeniería constitucional versus institucionalismo histórico – empírico: dos enfoques sobre la génesis y la reforma de las instituciones políticas", en *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Dieter Nohlen & Mario Fernández (eds), Nueva Sociedad, Caracas

Montesquieu (1997) "Del Espíritu de las leyes", Editorial Porrúa. México.

Moore, Christopher (1995) "El proceso de mediación. Métodos prácticos para la resolución de conflictos". Gránica Editorial, Buenos Aires.

Moore, M. (1995) "Creating Public Value", Michigan University Press. Michigan.

Mora – Donatto, Cecilia 2006 "Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada". Cámara de Diputados LIX Legislatura, México.

Morgenstern, Scott (2002) "Explaining legislative politics in Latin America", en *Legislative politics in Latin America*, Morgenstern, Scott & Nacif Benito (ed), Cambridge University Press, United Kingdom.

_____ (2002) "Towards a model of Latin American Legislatures", en *Legislative politics in Latin America*, Morgenstern, Scott & Nacif Benito (ed), Cambridge University Press, United Kingdom.

_____ (2004) "Patterns of legislative politics", Cambridge University Press, United States of America.

Muñoz, Hugo (1995) "Las Comisiones Legislativas Plenas". Programa para el Desarrollo Legislativo. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Centro para la Democracia, San José.

Muñoz Quesada, Hugo A. (2000) *Las Comisiones Legislativas Plenas*. Investigaciones Jurídicas, S. A., Costa Rica.

Mustapic, Ana María (2002) "Oscillating relations: President and Congress in Argentina", en *Legislative politics in Latin America*, Morgenstern, Scott & Nacif Benito (ed), Cambridge University Press, United Kingdom.

Nacif, Benito (2002) "Understanding party discipline in the Mexican Chamber of Deputies: The centralized party model", en *Legislative politics in Latin America*, Morgenstern, Scott & Nacif Benito (ed), Cambridge University Press, United Kingdom.

_____ (2004) "La nueva relación entre el presidente y el congreso" en *Política y Gobierno*, volumen XI, número 1, primer semestre, CIDE, México, D.F.

Nietzsche, Friedrich (1999) "El Ocaso de los ídolos". EDIMAT Libros, España.

Nohlen, Dieter (1993) "Sistemas electorales y gobernabilidad" en Elecciones y Sistemas de Partidos en América Latina, Dieter Nohlen (ed), Instituto Interamericano de Derechos Humanos – Centro de Asesoría y Promoción Electoral, VARITEC S.A., San José.

_____ (1996) "La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos" en Apuntes para una reflexión sobre la democracia: tres ensayos, Cuadernos de CAPEL N° 41, Instituto Interamericano de Derechos Humanos – Centro de Asesoría y Promoción Electoral, San José.

_____ (1998) "Presidencialismo versus parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos", en El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina, Dieter Nohlen & Mario Fernández (eds), Nueva Sociedad, Caracas

_____ (1998) "Sistemas de gobierno: perspectivas conceptuales y comparativas", en El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina, Dieter Nohlen & Mario Fernández (eds), Nueva Sociedad, Caracas

_____ & Fernández, M. (1998) "El presidencialismo latinoamericano: evolución y perspectivas", en El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina, Dieter Nohlen & Mario Fernández (eds), Nueva Sociedad, Caracas

_____ (1999) "Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico - empírico", Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México.

_____ (1998) "Presidencialismo, sistemas electorales y sistemas de partidos en América Latina", en El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina, Dieter Nohlen & Mario Fernández (eds), Nueva Sociedad, Caracas

Nolte, Detlef & Llanos, Mariana (2006). "Los Congresos en América Latina: Legislaturas reactivas, potencialmente activas". Conferencia magistral presentando el 18 de octubre de 2006 en México D.F.

North, Douglas (2005) "Institutions, Institutional Change and Economic Performance", Cambridge University Press, United States of America.

Novaro, Marcos (2000) "Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas", Homo Sapiens Ediciones, Argentina

_____ (2001) "El presidencialismo argentino entre la reelección y la alternancia", en Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas, Isidoro Cheresky e Inés Pousadela (comp.), Paidós Latinoamericana, Argentina.

_____ (2003) "Presidentes, equilibrios institucionales y coaliciones de gobierno en Argentina (1998 – 2000)" en Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina, Jorge Lanzaro (ed), Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Gráfica y Servicios S.R.L., Buenos Aires.

Osborne, D. & Gaebler, T. (1992) "Reinventing Government", Addison – Wesley, Massachusetts.

Palanza, Valeria (2006) "Delegación y Control Parlamentario en Argentina". En: Llanos, Mariana & Mustapic, Ana María 2006 "El Control Parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil", GIGA, Konrad Adenauer Stiftung, Homo Sapiens Ediciones, Argentina

Palermo, Vicente 2001 "Instituciones políticas y gestión de gobierno: los términos del debate institucional brasileño", en Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas, Isidoro Cheresky e Inés Pousadela (comp.), Paidós Latinoamericana, Argentina.

Pasquino, Gianfranco (1995) "La Oposición". Alianza Editorial Colección de Ciencia Política, España.

_____ (1997) "Por qué y como estudiar la oposición" en La oposición en las democracias contemporáneas", Gianfranco Pasquino (ed), Editorial Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

_____ (1998) "La oposición", Alianza Editorial, Salamanca.

_____ (2004) "Sistemas Políticos Comparados". Prometeo Libros, Bononiae Libris. Buenos Aires

Pedersen, Mogens N. (1979). "Electoral Volatility in Western Europe, 1948-1977". Disponible en: <http://janda.org/c24/Readings/Pedersen/Pedersen.htm>

Pérez Baltodano Andrés. "Entre el Estado Conquistador y el Estado Nación: Providencialismo, pensamiento político y estructuras de poder en el desarrollo histórico de Nicaragua" – Managua: Instituto de Historia de Nicaragua y Centroamérica – Universidad Centroamericana, 2003. Fundación Friedrich Ebert.

Pérez-Liñan, Anibal (2007), Presidential Impeachment and the New Political Instability, Cambridge University Press.

_____ (2003) "Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: ¿Hacia un nuevo presidencialismo? Latin American Research Review, Vol 38, N° 3, October. Disponible en: www.larr.lanic.utexas.edu/sample_issues/perez-linar.pdf

_____ & Rodríguez-Raga, Juan Carlos (2003). Veto Players in Presidential Regimes: Institutional Variables and Policy Change, University of Pittsburgh, Pittsburgh.

Petri, Dennis P. (2008) De sociale dialoog in Latijns-Amerika nader beschouwd, Sociaal-Economische Raad, Den Haag

Pessanha, Charles (2001) "Poder legislativo del Ejecutivo en Brasil: decreto – ley y medida provisoria, 1965 - 1999", en Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas, Isidoro Cheresky e Inés Pousadela (comp.), Paidós Latinoamericana, Argentina.

Pharr, S. & Putman R. (2000) "Disaffected Democracies. What's Troubling The Trilateral Countries", Princeton University Press, New Jersey.

Piñeiro, A. (1992) "El quinto poder: Teoría y práctica del Lobbying",. Ediciones Maccchi, Buenos Aires.

Plantey, A. (1980) "La négociation internationale", CNRS, París.

Prats, Joan (1999) "Reforma del Estado y reforma parlamentaria en América Latina", en Experiencias de Modernización Legislativa en América Central y República Dominicana, Ronny Rodríguez (ed.), Instituto Interamericano de Derechos Humanos – CAPEL y Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de Estados Americanos, San José.

_____ (2001) "Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico", Desarrollo Institucional para una Gobernabilidad Democrática, N° 10, Octubre. Disponible en: www.ii.gov.org/revista/re10/re10_04.htm

Proyecto Estado de la Nación (2004) "Décimo Informe. Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible", Litografía e Imprenta Guilá, San José.

Raiffa, Howard et al. (1999) "Decisiones inteligentes. Guía práctica para tomar las mejores decisiones", Grupo Editorial Norma, Bogotá.

Ramírez Altamirano, Marina (2001) "Reglamento de la Asamblea Legislativa. Anotado con resoluciones de la Sala Constitucional y criterios del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa", Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, San José.

Rangeon, F. (1986) "L' Interét Général", Económica, París.

Rawls, John (1993) "Teoría de la Justicia". Fondo de Cultura Económica, México.

Gonzalo, Eduard, & Requejo Ferran 2002 Las democracias. En Caminal Badia, Miquel, (Ed) Manual de Ciencia Política, Madrid Técnos

Rivera S, Gustavo (2003) "Presentación" en Constitución Política de la República de Costa Rica, Editec Editores, San José

Ross, Marc Howard (1995) "La Cultura del Conflicto. Las diferencias interculturales en la práctica de la violencia", Editorial Paidós, Barcelona.

Rossi, P. (2001) "Introducción", en Ensayos sobre metodología sociológica, Max Weber, Amrotuo Editores, Argentina.

Rovira, Jorge Mas, G. (2001), "¿Se debilita el bipartidismo?", en La Democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI, Jorge Rovira Mas (ed), Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José.

Saballos, Angela (2006). Elecciones 2006. Todos los otros, somos nosotros mismos. Managua: Foro Democratico/Instituto de Promocion Humana

Sánchez, Francisco J. (1996) "La negociación y el proceso legislativo", en Negociación 2000, Danny Ertel (ed.) McGraw – Hill, Colombia.

Sartori, Giovanni (1994) "Ingeniería Constitucional Comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados", Fondo de Cultura Económica, México.

_____ (1995) "Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo". Alianza Universidad, Madrid.

_____ (1996) "Límites de la ingeniería constitucional" en Apuntes para una reflexión sobre la democracia: tres ensayos, Cuadernos de CAPEL N° 41, Instituto Interamericano de Derechos Humanos – Centro de Asesoría y Promoción Electoral, VARITEC S.A., San José.

_____ (1998) "Ni presidencialismo ni parlamentarismo" en La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas, Volumen 1, Juan J. Linz & Arturo Valenzuela (eds), Alianza Universidad, Madrid.

_____ (2005) "Partidos y sistemas de partidos", Alianza Editorial, Madrid

_____ (2003) "¿Qué es la democracia?" Colección Pensamiento, Editorial Taurus, Argentina.

Schelling, Thomas C. 1984 "Choice and Consequence. Perspectives of an errant economist", Harvard University Press, Unites States of America.

_____ (1999) "The Strategy of conflict", Harvard University Press, Unites States of America.

Schmitt, Carl (1992) "Teoría de la Constitución", Alianza Universidad Textos, Madrid.

Shell, Richard G. (2000) "Bargaining for Advantage", Penguin Group, New York.

Shepsle, Kenneth (1986) "Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions", en Herbert Weisberg (ed.); Political Science: The Science of Politics. Athlone. New York.

_____ & Bonchek, Mark (2005) "Las fórmulas de la política. Instituciones, racionalidad y comportamiento". CIDE / Taurus. México

Shmitter, Philippe C. & Karl, Terry L. (1996), "Qué es... y qué no es la democracia" en El resurgimiento global de la democracia, ed. Diamond, Larry & Plattner, Marc. F., Editorial Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de México, México.

Soberg Shugart, Matthew (2001) "Sistemas de Gobierno en América Latina: Frenos y contrapesos en una era de globalización", en Democracia en Déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina, Fernando Carrillo (ed), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

_____ & Haggard, Stephan (2001) "Institutions and Public Policy in Presidential Systems", en Presidents, Parliaments, and Policy, Political Economy of Institutions and Decisions, Cambridge University Press, United State of America.

Solís, Alex (2002) "Reyes sin Corona. Rendición de cuentas y evaluación de resultados". Impresión Gráfica del Este S.A., San José.

_____ (1995) *El Control Parlamentario. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica y Centro para la Democracia - PRODEL (Programa para el Desarrollo Legislativo)*, Costa Rica.

Stephan, Alfred y Skach, Cindy (1997) "Presidencialismo y parlamentarismo en perspectiva comparada", en *Las Crisis del Presidencialismo, Perspectivas comparadas Volumen I*, Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (ed.), Alianza Universidad, Madrid.

Strøm, K and Müller Wolfgang C. (2003) "Coalition Governments in Western Europe" Oxford University Press, United States of America.

_____ (1990) "Minority Government and Majority Rule". Cambridge University Press, United States of America.

Suares, Marínés (1997) "Mediación. Conducción de disputas, comunicación y técnicas", Editorial Paidós, Argentina.

Subirats, Joan (1992) "Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración", Ministerio para las Administraciones Públicas, Gráficas Ancora, S. A., Madrid.

Sunkel Guillermo 2003 "La Pobreza en la Ciudad: Capital Social y Políticas Públicas", Documento Docente N° 7. Curso de especialización de postítulo en Asentamientos Humanos, Gestión de Ciudad y Territorio. Disponible en: www.cepal.cl

Tomás Mallén, Beatriz (2002) "Transfuguismo parlamentario y democracia de partidos". Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

Terrón Montero, Javier (1995) "Opinión pública y negociación en el procedimiento parlamentario" en *Parlamento y Opinión Pública*, ed. F. Pau Vall, Editorial Tecnos, Madrid.

Thibaut, Bernhard (1998) "El gobierno de la democracia presidencial: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en una perspectiva comparada", en *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Dieter Nohlen & Mario Fernández (eds), Nueva Sociedad, Caracas

Thurber, J. A. (1999) "La Democracia Dividida. Cooperación y Conflicto entre el Presidente y el Congreso"; Editorial Heliasta, Buenos Aires.

Tocqueville, Alexis de (2001) "La Democracia en América", Fondo de Cultura Económica, México.

Touzard, H. 1981 "La mediación y la solución de conflictos", Editorial Herder, Barcelona.

Treminio, Omar (2007). "Grupos de presión y oposición parlamentaria: Nicaragua", en *Pactos sociales y participación en las políticas públicas: gobernabilidad neocorporativa en América Central*, Vargas, Jean-Paul & Petri, Dennis P. (coord.), Madrid: Fundación Carolina, en prensa.

Treminio Chavarría Carmen Reynaldo. (2007) "Superando el tradicionalismo político en Nicaragua", Diseño e Impresión Alfabeto Artes Gráficas. Managua, Nicaragua.

Tsebelis, George (2002), "Veto Players. How Political Institutions work", Princeton University Press, United States of America.

_____ & Alemán, Eduardo (2002, b) "Agenda control in Latin American Presidential Democracies". Annual Meeting of the American Political Science Association, August 29 – September 1°.

Urcuyo Fournier, Constantino (2003) "Reforma política y gobernabilidad", Editorial Juricentro S. A., San José

Valadés, Diego (2002) "Constitución y democracia". Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F.

Valles, Miguel S. (2003) "Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional", Síntesis sociológica, Editorial Síntesis S.A., Madrid

Vargas, Jean Paul (2008) "El ocaso del presidencialismo costarricense". Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José – Costa Rica

_____ & Pallavicini, Violeta (2008) "Gobierno dividido: oportunidades para la incidencia política. Análisis de casos: El Salvador, Costa Rica y España". Fundación Carolina, en: www.fundacioncarolina.es, España.

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

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

_____ Petri, Dennis P. (2007). *Pactos sociales y participación en las políticas públicas: gobernabilidad neocorporativa en América Central*, Madrid: Fundación Carolina, en prensa.

_____ 2006 "De la representatividad política a la participación ciudadana: el camino hacia la consolidación democrática en Centroamérica". En: *Revista Anuario de Estudios Centroamericanos*. Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad de Costa Rica.

_____ 2003 "Hacia una aproximación metodológica de la incidencia y el cabildeo en Centroamérica", en *Fortalecimiento de la Sociedad Civil – Memoria*, Federación de Organismos No Gubernamentales de Nicaragua (FONG) & Grupo GOM (CORAI, ICCO, HIVOS, NOVIB y PLAN); Managua – Nicaragua.

Weber, M. (2001) "Ensayos sobre metodología sociológica", Amorrortuo Editores –sexta reimpresión–, Argentina.

Weldon, Jeffrey A. (2002) "Las estrategias presidenciales con gobierno dividido en México, 1917 - 1937", en María Amparo Casar & Ignacio Marván (coordinadores) *Gobernar sin mayoría. México 1867 – 1997*, CIDE / Taurus, México.

Zamora, Melissa & Morales, Carla (2007). "Grupos de presión y oposición parlamentaria: Costa Rica", en *Pactos sociales y participación en las políticas públicas: gobernabilidad neocorporativa en América Central*, Vargas, Jean-Paul & Petri, Dennis P. (coord.), Madrid: Fundación Carolina, en prensa.

Zartman, I. W. (1976) "The 50% Solution", Yale University Press, United States of America.

_____ (1982) "The Practical Negotiator", Yale University Press, United States of America.

_____ (1999) "International negotiation. Actors, Structure, Process, Values". St. Martin's Press. United States of America.

Zintl, Reinhard (1998) "Comportamiento político y elección racional". Gedisa Editorial, Madrid.

TESIS

Reniu Vilamala, Joseph M^a (2001) "Las teorías de las coaliciones políticas revisadas: la formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996". Tesis de Grado para optar al Título de Doctor en Ciencia Política y de la Administración. Universidad de Barcelona, Barcelona.

Rivera Varela, Anabelle (1988) "El Veto Presidencial por razones de oportunidad". Tesis de Grado para optar al Título Licenciada en Derecho. Universidad de Costa Rica, San José.

Vargas, Jean Paul (2001) "Negociación parlamentaria: el caso combo ICE". Monografía presentada para optar al Título Master en Ciencias Políticas. Universidad de Costa Rica, San José.

_____ (2007a) "Tipología de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el sistema presidencialista costarricense". Tesis de grado presentada para optar el Título de Doctor en Gobierno y Políticas Públicas. Universidad de Costa Rica.

FUENTES ELECTRÓNICAS

Asamblea Legislativa de Costa Rica (Unidad de Análisis de la Gestión Parlamentaria, Departamento de Archivo, Departamento de Servicios Parlamentarios, Departamento de Relaciones Públicas, Prensa y Protocolo), <http://www.asamblea.go.cr/>

Asamblea Nacional de Nicaragua (Biblioteca de la Asamblea, Diario de Debates, Archivo de la Asamblea, Oficina de Información Legislativa), <http://www.asamblea.gob.ni/>.

Estado de la Nación, informes anuales sobre Costa Rica. Disponible en: <http://www.estadonacion.or.cr/>

Hagamos Democracia, Barómetro Legislativo de Nicaragua. Disponible en: <http://www.hagamosdemocracia.org.ni/>.

Instituto Interuniversitario de Iberoamérica y Portugal de la Universidad de Salamanca, Datos de opinión: Elites Parlamentarias Latinoamericanas. Disponible en: <http://www.usal.es/~iberoame/elites.htm>.

Latinobarómetro, Opinión Pública Latinoamericana. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/>.

ENTREVISTAS

Entrevista con Carlos Sanabria González, Director del Archivo de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, realizada el 15 de febrero de 2008

Entrevista con Edmundo Jarquin, ex-candidato presidencial de MRS, realizada el 4 de octubre de 2007 y el 28 de enero de 2008

Entrevista con Eduardo José Mejía Bermúdez, Asesor Jurídico Parlamentaria de la bancada del FSLN, realizada el 28 de noviembre de 2007.

Entrevista con Glenda Ramírez, Directora de la Oficina de Información Legislativa de la Asamblea Nacional de Nicaragua, realizada el 28 de noviembre de 2007 y el 28 de enero de 2008

Entrevista con Harold Villegas, Asesor del PAC en la Asamblea Legislativa de Costa Rica, realizada el 26 de marzo de 2007, en Vargas & Petri (2007)

Entrevista con José Antonio Pastor Pacheco, asesor parlamentario del Partido Liberación Nacional de Costa Rica, entrevista realizada el 22 de febrero de 2008

Entrevista con José Francisco Somarriba, Fundación Hagamos Democracia de Nicaragua, realizada el 30 de enero de 2008

Entrevista con Juan Manuel Muñoz Portillo, politólogo especializado en monitoreo legislativo, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, realizada el 17 de enero de 2008.

Entrevista con Laura Prado, asesora parlamentaria del Partido Liberación Nacional de Costa Rica, entrevista realizada el 13 de marzo de 2008

Entrevista con Luis Alberto Cordero Arias, Director Ejecutivo de la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano (Costa Rica), realizada el 16 de enero de 2008

Entrevista con Ricardo Ruiz González, Departamento de Relaciones Públicas, Prensa y Protocolo de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, realizada el 12 de febrero de 2008

Entrevista con Víctor Hugo Tinoco, diputado del MRS, realizada el 28 de noviembre de 2007.

LEYES Y CÓDIGOS

Constitución Política de la República de Costa Rica

Constitución Política de la República de Nicaragua (con las Reformas Constitucionales de 2005)

Decreto A.N. N° 412 (Reglamento Interno de la Asamblea Nacional de Nicaragua)

Ley General de Administración Pública de Costa Rica

Ley N° 122 (Estatuto General de la Asamblea Nacional de Nicaragua)

Ley N° 290 (Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo de Nicaragua), Decreto N° 25-2006, Reglamento de la Ley 290

Ley N° 331 (Ley Electoral de Nicaragua)

Ley N° 606 (Ley Orgánica del Poder Legislativo de Nicaragua)

Reglamento de la Asamblea Legislativa de Costa Rica

Este libro se terminó de imprimir
en Setiembre de 2008,
en San José, Costa Rica