



DÉCIMO INFORME SOBRE EL ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Informe final

**Cambios en el Sistema Electoral y Sistema de Partidos Políticos.
Impactos discernibles en el desempeño legislativo y las relaciones
Poder Ejecutivo-Poder Legislativo**

*Investigadora
Nelly María Vargas Hernández*



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
A. CAMBIOS EN EL SISTEMA ELECTORAL, SISTEMA DE PARTIDOS Y RÉGIMEN POLÍTICO COSTARRICENSE ENTRE 1990 Y 2003	6
A.1. MARCO TEÓRICO	6
B. CAMBIOS EN EL SISTEMA ELECTORAL	7
B.1. CARACTERIZACIÓN DEL SISTEMA ELECTORAL COSTARRICENSE.....	7
B.2. ANTECEDENTES	7
B.3. CAMBIOS AL SISTEMA ELECTORAL DE 1990 AL 2003.....	9
B.3.1 Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, Ley N° 7142 de 8 de marzo de 1990.....	9
B.3.2 Voto 980-91 de la Sala Constitucional, 24 de mayo de 1991.	9
B.3.3 Ley de Inscripción y cedulação Indígena, N° 7225 del 19 de abril de 1991	10
B.3.4 Ley N° 7514 de 6 de junio de 1995.....	10
B.3.5 Reforma a varios artículos Código Electoral. Ley N° 7653 de 10 de diciembre de 1996.	10
B.3.6 Ley N° 7675 de 2 de julio de 1997.	11
B.3.7 Código Municipal, Ley N° 7794 de 30 de abril de 1998.....	12
B.3.8 Sentencia N° 1863 de 23 de setiembre de 1999, Tribunal Supremo de Elecciones	12
B.3.9. Sentencia 2837 de 22 de diciembre de 1999, Tribunal Supremo de Elecciones	13
B.3.10 Ley que adiciona un transitorio al artículo 187 del Código Electoral, N° 8119 de 3 de agosto de 2001.....	14
B.3.11 Ley que adiciona dos transitorios al Código Electoral, N° 8121 de 3 de agosto de 2001	14
B.3.12 Ley que modifica los artículos 178, 180, 181, 185, 187, 188, 189 y 192 del Código Electoral, Ley N° 8123 de 1 de agosto de 2001.....	14
B.3.13 Voto N° 3489-2003 de la Sala Constitucional de 2 de mayo de 2003	15
B.3.14 Voto 2771-2003 de la Sala Constitucional de 4 de abril de 2003.....	15
B.3.15 Jurisprudencia del Tribunal Supremo de Elecciones.....	16
B.3.16 Recapitulación.....	18
C. ACTIVIDAD, DEMOCRATIZACIÓN Y REPRESENTATIVIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	23
C.1. ACTIVIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.....	23
C.2. DEMOCRATIZACIÓN Y REPRESENTATIVIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.	25
D. CAMBIOS EN EL SISTEMA DE PARTIDOS	30
D.1. ANTECEDENTES	30
D.2. ELECCIONES NACIONALES DE 1998-2002, PROCESO DE CAMBIO.	32
E. ASPECTOS RELACIONADOS CON LAS REGLAS DEL SISTEMA POLÍTICO, SISTEMA ELECTORAL Y DE PARTIDOS DEFINIDOS POR EL PODER JUDICIAL DE 1990 AL 2003	49
E.1. SISTEMA POLÍTICO	50

E.2. SISTEMA ELECTORAL Y SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS	53
F. DESEMPEÑO LEGISLATIVO, RELACIONES PODER LEGISLATIVO-PODER EJECUTIVO	56
F.1 ESTADÍSTICAS RELACIONADAS CON DESEMPEÑO LEGISLATIVO	56
<i>F.1.1 Relación entre proyectos presentados y leyes aprobadas</i>	<i>56</i>
<i>F.1.2. Duración en la tramitación de proyectos de ley</i>	<i>58</i>
<i>F.1.3. Márgenes de aprobación de las leyes (tamaño de las coaliciones)</i>	<i>61</i>
F.2 ESTADÍSTICAS RELACIONADAS CON EL EJERCICIO DE LAS POTESTADES DEL PODER EJECUTIVO COMO “COLEGISLADOR”	63
<i>F.2.1 Relación entre proyectos presentados por el Poder Ejecutivo y leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa.....</i>	<i>63</i>
<i>F.2.2 Vetos presentados por el Poder Ejecutivo.....</i>	<i>64</i>
<i>F.2.3 Agenda de sesiones extraordinarias.....</i>	<i>66</i>
G. ORIENTACIÓN DE LA AGENDA APROBADA POR EL PODER LEGISLATIVO	68
H. RECAPITULACIÓN.....	72
CONCLUSIONES	76
BIBLIOGRAFÍA.....	79

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

Introducción

Se analiza en el presente trabajo el tema “Cambios en el Sistema Electoral y en el Sistema de Partidos Políticos y su impacto discernible en el desempeño legislativo y las relaciones Poder Ejecutivo-Poder Legislativo”

Intenta responder esta investigación a la siguiente pregunta: ¿Los cambios que se han producido en el sistema electoral y en el sistema de partidos políticos, en los últimos diez años, han tenido impactos discernibles en el desempeño de la Asamblea Legislativa y las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo?

De manera específica, se intenta dar respuesta a las siguientes interrogantes:

¿Qué cambios se han producido en el sistema electoral entre 1990 y 2003?

¿Qué cambios se han producido en el sistema de partidos políticos en dicho período, según los resultados electorales?

¿Son los partidos políticos más activos (tienen más actividad interna), democráticos (se aplican más procedimientos democráticos para la elección de sus representantes y los candidatos que presentan a elecciones nacionales) y representativos (reflejan mejor la composición del electorado) en 2003 que en 1990?

¿Se han producido cambios en el desempeño legislativo: el tiempo de tramitación de las leyes aprobadas, los márgenes de aprobación (el tamaño de las coaliciones) de las leyes aprobadas y la relación entre proyectos presentados y proyectos aprobados?

¿Se han producido cambios en las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, en términos del origen de las iniciativas presentadas y aprobadas, el uso del veto por parte del Ejecutivo y la respuesta del Legislativo, el nivel de aprobación de proyectos en sesiones extraordinarias, y la agenda manejada por el Ejecutivo en períodos de sesiones extraordinarias?

¿Se han producido cambios en la orientación de la agenda que es aprobada por el Poder Legislativo?

¿Cuál ha sido la agenda de reforma política presentada a consideración del parlamento y qué decisiones ha adoptado éste?

¿Qué aspectos de la definición de reglas del sistema político, del sistema electoral y del sistema de partidos políticos han sido definidos por el Poder Judicial entre 1990 y 2003?

Con este fin, la ponencia se divide en dos Capítulos:

El Capítulo I inicia con un marco teórico sobre lo que debe entenderse por Sistema Electoral, Sistema de Partidos y Régimen Político. A partir de allí, se describe y analiza la evolución que se ha producido en el sistema electoral, en el sistema de partidos políticos y en el Régimen Político costarricense entre 1990 y 2002.

Se hace en primer término un recuento de las modificaciones sufridas por nuestro sistema electoral en el ámbito legislativo desde 1990, reformas que abarcan tanto la Constitución Política como el Código Electoral. De igual manera, se hace un recuento de las resoluciones de la Sala Constitucional o del Tribunal Supremo de Elecciones que han producido un cambio relevante en este sentido, durante el mismo período.

Aunado a lo anterior, y con el fin de determinar si los Partidos Políticos son más activos (tienen más actividad interna), democráticos (se aplican más procedimientos democráticos para la elección de sus representantes y los candidatos que presentan a elecciones nacionales) y representativos (reflejan mejor la composición del electorado) en 2003 que en 1990 se hará un análisis de los temas que han ocupado el interés de aquellos partidos que han logrado, al menos, representación legislativa durante el período en estudio, así como de los reglamentos que regulan sus procesos de designación de representantes.

En cuanto al sistema de partidos, se analiza los resultados de las elecciones nacionales de 1990, 1994, 1998 y 2002 para determinar la existencia de posibles cambios en dicho sistema, así como las tendencias que se puedan presentar al respecto.

Finalmente, se presenta un análisis de las reformas constitucionales aprobadas desde 1990 y que han implicado una modificación de nuestro Régimen Político, así como de las resoluciones de la Sala Constitucional que han tenido impacto en este sentido. De igual manera, se hará un recuento de los principales temas de reforma constitucional propuestos por los diputados durante el mismo período, que a pesar de no haber sido aprobados, demuestran una tendencia en los temas que han sido de interés para el legislador en este campo.

El Capítulo II pretende, a partir de un análisis de información estadística brindada por la Asamblea Legislativa, determinar cómo ha sido el desempeño legislativo y el transcurrir de las relaciones entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo en las legislaturas 1990-1991, 1994-1995, 1998-1999 y 2002-2003, considerando principalmente el número de iniciativas presentadas, el número de leyes aprobadas, los temas de interés en dichos períodos, el tiempo de tramitación de las leyes, las coaliciones legislativas y el ejercicio del veto. Esta información, será valorada a la luz de los resultados obtenidos en la primera parte, con el fin de determinar si las variaciones en el sistema electoral y de partidos ha tenido o no un efecto en el desempeño del Parlamento, y si esto ha modificado o no las relaciones entre los Poderes citados.

A. Cambios en el Sistema Electoral, Sistema de Partidos y Régimen Político Costarricense entre 1990 y 2003

A.1. Marco teórico

Para efectos de este trabajo, el Sistema Electoral, Sistema de Partidos y Régimen Político se entenderán como sigue:

El Sistema Electoral se encuentra referido, según los señala el Diccionario Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, en su sentido restringido y científicamente más estricto “al principio de representación que subyace al procedimiento técnico de la elección y al procedimiento mismo, por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos que a su vez se convierten en escaños o poder político” Lo anterior pues “lo que se determina a través de un sistema electoral es la cuestión relacionada con la representación política, el principio que la definirá – principio mayoritario o proporcional- las diversas técnicas disponibles para alcanzar uno de los dos principios, el procedimiento que se aplica. Los reglamentos técnicos que incluyen un sistema electoral abarcan todo el proceso electoral (...) y el procedimiento de asignación de los votos computados, lo que supone establecer la regla decisoria (mayoría o proporcionalidad), el ámbito de adjudicación de los escaños (circunscripción, agrupación de circunscripciones, territorio nacional) el método de cómputo, la barrera electoral o umbral mínimo inicial”

De igual manera, se concibe el Sistema Electoral como el conjunto de normas que determinan las formalidades y los procedimientos con que los electores seleccionan a los candidatos y partidos políticos de su preferencia y la manera en que su voto determina la asignación de escaños (en el caso de las elecciones parlamentarias) y los cargos gubernamentales (en el caso de la elección presidencial) entre las distintas fuerzas políticas participantes (Payne, 2003)

Por Sistema de partidos, el citado Diccionario entiende el conjunto de partidos en un determinado Estado y los elementos que caracterizan su estructura: cantidad de partidos, las relaciones entre sí, tanto respecto a la magnitud de ellos como a sus fuerzas relacionales y en tercer lugar, las ubicaciones respectivas, ideológicas y estratégicas, como elementos para determinar las formas de interacción, las relaciones con el medio circundante, con la base social y con el sistema político. En cuanto a su tipología, siguiendo a Santori, señala el sistema de partido único, el sistema de partido hegemónico, el sistema de partido predominante, el bipartidismo, el pluralismo moderado y el pluralismo polarizado.

Según Payne, tres características definen su impacto en la gobernabilidad democrática: el nivel de institucionalización¹, el grado de fragmentación o número de partidos que obtienen habitualmente² una proporción significativa de los votos y escaños y el grado de polarización de los partidos respecto de su ideología política y base social.

Finalmente, siguiendo el Diccionario Electoral, el Sistema Político se entenderá en este trabajo en su sentido más laxo, a saber: el conjunto de instituciones públicas, organizaciones de la sociedad, comportamientos, creencias, normas y actitudes y valores que mantienen o subvierten el orden.

B. Cambios en el Sistema Electoral

B.1. Caracterización del Sistema Electoral Costarricense

En Costa Rica, el sistema electoral posee tres niveles: el presidencial, el legislativo y el municipal. Cada uno guarda características y disposiciones propias.

En la elección del Presidente y Vicepresidentes, se aplica el sistema de segunda vuelta con umbral reducido³ (Payne, 2003), dado que para ser elegido Presidente se requiere de una mayoría de votos que exceda del cuarenta por ciento del número total de sufragios válidamente emitidos. En caso de que ninguna nómina alcance ese porcentaje, se practica una segunda elección popular, llevada a cabo durante el mismo año, entre las dos nóminas que hubieren recibido más votos, quedando elegidos los que figuren en la que obtenga el mayor número de sufragios.

Por otro lado, la elección del Presidente y Vicepresidentes se hace por voto directo, dado que el voto popular determina quién es el ganador y esta elección es concurrente con las elecciones parlamentarias.

Este sistema permite la reelección presidencial, aunque no de manera sucesiva, dado que de conformidad con la redacción vigente para el inciso 1) del artículo 132 de la Constitución Política, la reelección solo es prohibida para aquellos que hubieren ejercido la Presidencia en cualquier lapso dentro de los ocho años anteriores al período para cuyo ejercicio se verificare la elección.

El mandato presidencial tiene una duración de cuatro años.

En la asignación de escaños de diputados y regidores se emplea el principio de representación proporcional con base en las siguientes reglas: en primera instancia el mecanismo de cociente electoral simple, que se obtiene al dividir el total de votos válidos emitidos para determinada elección entre el número de escaños a llenar. En seguida se recurre al subcociente, que es el total de votos válidos emitidos a favor de un partido que, sin alcanzar la cifra cociente, alcanza o supera el cincuenta por ciento de la misma. Finalmente, si quedan escaños sin asignar, en caso de que ningún partido alcance el subcociente se aplica en última instancia la cifra residual.

En lo que toca a la elección de diputados y regidores es también un sistema de lista cerrada y bloqueada.

En el nivel legislativo el de Costa Rica es un sistema de distritos plurinominales, donde cada provincia funciona como un distrito electoral y se le asigna el número de escaños a la Asamblea Legislativa en proporción a su población.

B.2 Antecedentes

El Sistema Electoral Costarricense descansa, principalmente, en la normativa contenida en la Constitución Política, que consagra los derechos y deberes políticos, así como la independencia del Tribunal Supremo de Elecciones; y en el Código Electoral, Ley N° 1536 del 10 de diciembre de 1952.

Si bien el presente documento se centrará en analizar las modificaciones que se han dado al Sistema Electoral Costarricense a partir de 1990, es importante mencionar que antes de dicho año se dieron importantes reformas⁴ a la Constitución Política y al Código Electoral, relacionadas principalmente con la fusión de partidos políticos y con el tema de financiamiento, en particular para permitir el financiamiento adelantado.

En lo que respecta al período 1990-2003, las reformas que sufrió el Sistema Electoral en este período se producen no solo por modificaciones constitucionales o legales aprobadas por el Congreso, sino también por decisiones del Tribunal Supremo de Elecciones y la Sala Constitucional.

De modo previo a iniciar un recuento de dichos cambios, es conveniente aclarar que la inquietud que origina el proceso de reforma a que se hará referencia, puede ubicarse desde la Administración Oduber Quirós, en que empieza a discutirse la necesidad de modificar el sistema de representación; no obstante, no es sino hasta 1990 que, al constituirse una Comisión Especial de Asuntos Electorales⁵ en la Asamblea Legislativa, se logra contar con un espacio permanente para el análisis y reflexión en torno al sistema político-electoral costarricense (Vásquez, 2004). Esta Comisión se abocó al conocimiento de temas tales como: régimen presidencialista en contraposición al régimen parlamentarista, el sistema de partidos políticos, el financiamiento a los partidos políticos, el papel de los actores políticos en el sistema democrático, el sistema de elección de los diputados, el fortalecimiento del Régimen Municipal, comunicación y propaganda en período electoral, entre otros (Serrano, 1998).

El trabajo de esta Comisión, permitió la presentación de varios proyectos, tanto de reforma constitucional como legal. No obstante, fue hasta el período constitucional 1994-1998, con la integración de una segunda Comisión de Asuntos Electorales⁶, que se dio continuidad al trabajo ya iniciado y se logró la aprobación de las reformas que se reseñarán en el apartado siguiente.

A manera de antecedente, conviene acotar que esta segunda comisión trabajó, fundamentalmente, con dos agendas (Serrano, 1998). La primera se orientó al análisis de temas relacionados con la ampliación del período de gobierno, la elección popular del Ejecutivo Municipal, la elección a medio período, el aumento en el número de diputados a la Asamblea Legislativa, el referéndum, la contribución del Estado a los partidos políticos, la contribución adelantada y la regulación de las contribuciones privadas a los partidos políticos.

En esta primera etapa, la Comisión recomendó la aprobación de los siguientes proyectos:

1. Expediente N° 11.407. Reforma a los artículos 106, 107, 110, 111, 118, 119, 123, 124, 169 y 171 de la Constitución Política. Este se refería al número de diputados, período y sistema de elección, irresponsabilidad sobre sus opiniones en la Asamblea Legislativa, trámite de la formación de la ley, elección popular del ejecutivo municipal y período para el Régimen Municipal. Este expediente fue dictaminado afirmativamente, sin embargo, fue desechado al ser sometido a votación por el Plenario Legislativo.
2. Expediente N° 10.201. Reforma a los artículos 107, 137, 171 y 196 de la Constitución Política. Proponía aumentar el período presidencial, legislativo y municipal. Este expediente fue dictaminado afirmativamente, sin embargo, fue desechado al ser sometido a votación por el Plenario Legislativo.

3. Expediente N° 10.905. Reforma para incluir un nuevo título sobre el Referéndum en la Constitución Política. Este expediente fue dictaminado afirmativamente, sin embargo, fue desechado al ser sometido a votación por el Plenario Legislativo⁷.
4. Expediente N° 11.117. Reforma a los artículos 95, 96, 100, 101 y 102 de la Constitución Política. Introducía nuevos principios para la regulación del sufragio, revisaba las atribuciones del Tribunal Supremo de Elecciones y permitía debatir el tema de la contribución del Estado a los partidos políticos. Este expediente fue dictaminado afirmativamente en cuanto a las reformas a los artículos 95 y 96, adicionándose una reforma al artículo 98, y fue aprobado mediante Ley N° 7675 de 2 de julio de 1997, la cual se explicará con detalle en el apartado siguiente.
5. Expediente N° 10.776. Reforma y adición del artículo 19 de la Constitución Política. Prohibía a los ciudadanos extranjeros formar parte del servicio diplomático. Este expediente fue dictaminado afirmativamente, sin embargo, fue archivado.
6. Expediente N° 11.506. Reforma a los artículos 16 y 17 de la Constitución Política. Sobre la calidad de ciudadano costarricense. Este expediente fue dictaminado afirmativamente y aprobado mediante Ley N° 7514 de 6 de junio de 1995, la cual se explicará con detalle en el apartado siguiente.

La segunda agenda se centró en el estudio del Expediente 11.504, Ley de Reforma a varios artículos del Código Electoral, que fue aprobado mediante Ley N° 7653 de 10 de diciembre de 1996, la cual se explicará con detalle en el siguiente apartado.

B.3 Cambios al Sistema Electoral de 1990 al 2003

El detalle de los cambios más relevantes se plantea como sigue:

B.3.1 Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, Ley N° 7142 de 8 de marzo de 1990.

En su Capítulo II, esta Ley desarrolla los derechos políticos y para el ejercicio de cargos públicos de las mujeres. Al efecto dispone que los partidos políticos incluyan en sus estatutos mecanismos que aseguren la participación efectiva de la mujer en los procesos electorarios internos; así como mecanismos que aseguren el nombramiento de un porcentaje significativo de mujeres en cargos públicos.

B.3.2 Voto 980-91 de la Sala Constitucional, 24 de mayo de 1991.

Mediante este voto, la Sala Constitucional anula parte del párrafo segundo y el inciso e) del artículo 96 de la Constitución Política, así como varios artículos del Código Electoral, particularmente en lo que toca al mecanismo previsto para que los Partidos Políticos puedan recibir contribución adelantada por parte del Estado.

Declara inconstitucional el vocablo “Financiación” del párrafo segundo y la totalidad del inciso e) del artículo 96 de la Constitución Política. También los artículos 64, párrafo primero, 69, párrafos primero y tercero, 177, párrafo segundo, 179, este por sí y en conexión con los artículos 180, 181,

182, 184 y 185, párrafo primero, 192, 193, 194, párrafo primero, séptimo, octavo, y 195 del Código Electoral.

En cuanto a la inconstitucionalidad del inciso e) del artículo 96, tiene lugar por cuanto no se cumplió para su promulgación con los trámites previstos en la Constitución Política y en el Reglamento Legislativo.

Con respecto al artículo 64, consideró la Sala Constitucional que el requisito de inscripción para los partidos cantonales o provinciales de un 1.5% de adhesiones de electores inscritos en el Registro Civil es desproporcionada y constituye un obstáculo para la inscripción de partidos.

El párrafo segundo del artículo 69, resulta inconstitucional al contener un requisito irrazonable, en cuanto obliga a los partidos políticos a presentar las firmas de adhesión autenticadas por un abogado, gobernador o autoridad policial.

Los artículos 179 al 185 por cuanto son contradictorios con la naturaleza de la financiación adelantada.

El párrafo primero del artículo 187, en cuanto convirtió la fijación de la contribución del Estado en una suma prefijada.

Los artículos 194 párrafo primero, séptimo, octavo, y 195 del Código Electoral y en concordancia aquellos que se refieran al financiamiento adelantado por cuanto permiten la financiación del Estado a los partidos nacionales o provinciales que participaron y obtuvieron un determinado resultado en la elección anterior, con lo que cual se otorga a los partidos tradicionales un monopolio y se excluye a los demás partidos de una participación igualitaria (Vargas, 1997).

B. 3. 3 Ley de Inscripción y cedulación Indígena, N° 7225 del 19 de abril de 1991

Las personas que reúnan los requisitos que a continuación se establecen, podrán ser inscritas como costarricenses por nacimiento, siempre que sigan los trámites señalados en esta Ley:

- a) Ser mayor de diez años.
- b) Ser indígenas conforme a lo dispuesto en la Ley No. 6172 del 29 de noviembre de 1977.
- c) Cumplir con alguno de los requisitos señalados en el artículo 13 de la Constitución Política.
- ch) Residir permanentemente en el territorio de la República.

B.3.4 Ley N° 7514 de 6 de junio de 1995.

Reforma los artículos 16 y 17 de la Constitución Política estableciendo que la calidad de ciudadano costarricense no se pierda ni se pueda renunciar, así como que la adquisición de la nacionalidad trasciende a los hijos menores.

B.3.5 Reforma a varios artículos Código Electoral. Ley N° 7653 de 10 de diciembre de 1996.

Esta reforma se centró en los siguientes temas: mejora a la emisión y recepción del sufragio, el recinto electoral, ampliación de los requisitos estatutarios de los partidos políticos, organización de los partidos políticos, cancelación de inscripción de los partidos, propaganda electoral, transporte de electores, propaganda, encuestas y sondeos de opinión pública (Serrano, 1998).

Se da la facultad al Tribunal Supremo de Elecciones para disponer de los mecanismos, incluso tecnológicos, que permitan mayor agilidad en la recepción del sufragio, elimina la marca de la huella digital, dejando a dicho Tribunal la definición del distintivo a utilizar; regula el número de recintos que puede tener cada junta receptora de votos, establece en dos minutos el tiempo para emitir el sufragio y señala que el proceso electoral se extiende de las 6 a.m. a las 6 p.m.

En cuanto a requisitos estatutarios, señala que deben establecer las normas que permitan publicar el monto y origen de las contribuciones privadas que reciban y la identidad del contribuyente. Además, los partidos deben integrar sus estructuras y las papeletas a puestos de elección popular con apego a los principios de igualdad y equidad de sexos. Se prohíbe a los partidos recibir directa o indirectamente contribuciones, donaciones o aporte en dinero o especie de personas físicas o jurídicas nacionales o extranjeras, en el primer caso más allá del límite indicado en la ley, en el segundo, cuando sean para campaña electoral.

En cuanto a organización, además de los miembros territoriales establece que cada Asamblea estará integrada por los demás miembros que indique el Estatuto, los cuales serán escogidos con base en principios democráticos.

En materia de propaganda electoral, se encarga al TSE velar por el principio de igualdad en materia de difusión de propaganda, así como velar por el fomento de la difusión del pensamiento político. Se establece además la obligación de las empresas que realizan propaganda electoral a inscribirse ante el TSE, lo mismo para las empresas encargadas de realizar encuestas y sondeos. Se regula la divulgación total o parcial de resultados relativos a procesos electorarios durante los dos días antes y el propio día de las elecciones. Se regula también la propaganda del Poder Ejecutivo, la administración descentralizada y las empresas del Estado, las que no podrán hacer propaganda divulgando su gestión, a partir del día siguiente de la convocatoria a elecciones y hasta el día en que se celebre la misma, salvo en casos basados en un criterio técnico que determine su necesidad.

En materia de transporte, establece que los Partidos Políticos no podrán contratar las unidades del servicio público para el transporte de electores durante la víspera, el día que se celebren, o el día siguiente a las elecciones. Dichos vehículos están obligados a seguir con las rutas que cotidianamente realizan y el monto a cobrar por el transporte será el fijado para uso normal. Esto no les prohíbe a los Partidos el contratar empresas de transporte privado con su patrimonio.

Se elimina el pago de embanderamiento por parte del Estado, se regula el número de plazas públicas que realiza cada partido, quedando establecidas en 25 como máximo.

B.3.6 Ley N° 7675 de 2 de julio de 1997.

Reforma el artículo 95, 96 y 98 de la Constitución Política. La reforma al artículo 96 reduce la contribución del Estado a los partidos políticos a un 0,19% del PIB del año tras anterior a la celebración de las elecciones para Presidente, Vicepresidentes y diputados a la Asamblea Legislativa. Permite a la Asamblea Legislativa reducir mediante ley dicho porcentaje. Se reconocen a los partidos los gastos que genere su participación en procesos electorales, así como los originados en necesidades de capacitación y organización política. La fijación del porcentaje queda a discreción de cada partido. Se determina quienes tendrán derecho a la contribución del Estado, reduciéndose la barrera electoral de manera que tendrán derecho los partidos que tomen parte del proceso que obtuvieren al menos un 4% de los sufragios válidamente emitidos a escala nacional, provincial o

elijan al menos un diputado. Los partidos tienen derecho a que se les adelante parte de la contribución del Estado conforme lo determine la Ley⁸, deben comprobar ante el TSE los gastos en que incurran y las contribuciones privadas están sometidas al principio de publicidad y reguladas por ley.

En cuanto al artículo 95, se elimina el principio de inscripción electoral del elector y se sustituye por un enunciado general con el objeto de que se pueda votar desde cualquier parte del país, cuando exista el sistema que garantice el secreto del voto y su universalidad. Se da al TSE la posibilidad de introducir otros medios técnicos para identificar a los electores.

En cuanto al artículo 98, se establece que los partidos políticos deben expresar el pluralismo político y son instrumentos fundamentales para la participación política. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

B.3.7 Código Municipal, Ley N° 7794 de 30 de abril de 1998

En su artículo 14 establece la figura del Alcalde Municipal el cual es elegido popularmente mediante elecciones generales que se realizarán el primer domingo de diciembre inmediatamente posterior a la elección de los regidores.

De conformidad con el transitorio II de la Ley esta elección se realizaría en el año 2002.

B.3.8 Sentencia N° 1863 de 23 de setiembre de 1999, Tribunal Supremo de Elecciones

Esta resolución se produce en el marco de una solicitud presentada por el Instituto de la Condición de la Mujer, con el propósito de que se revise lo acordado por el TSE en relación con las cuotas de participación de las mujeres en las papeletas diputadiles y municipales y en las designaciones de las asambleas partidistas, así como de reglamentación de los mecanismos de implementación de estas cuotas y de la capacitación de las mujeres.

En esta resolución, el Tribunal da por revocado en lo conducente el acuerdo sometido a revisión indicando que:

1. La imposición de porcentajes de participación de las mujeres en el escenario político, constituye un medio compensatorio, que procura una concreción del derecho de igualdad de oportunidades. Es una herramienta y no un fin en sí mismo, a través de la cual se crea una desigualdad formal a favor de las mujeres, con el firme propósito de lograr una igualdad real en el comportamiento de las agrupaciones políticas y del electorado.
2. Pese a existir estas cuotas, en la realidad la designación de mujeres en puestos de elección popular es un claro testimonio de su escasa participación y pone de relieve el divorcio que existe entre el ordenamiento jurídico y la realidad.

Lo anterior pues en la práctica no se han implementado los mecanismos necesarios que procuren el efectivo cumplimiento de la normativa nacional e internacional. No se ha trascendido a realidades concretas, que garanticen el principio de democracia participativa.

3. Esto convierte en imperiosa la necesidad de asegurar la efectiva aplicación de los dispositivos legales y de evitar que, por vías directas o indirectas, por acciones u omisiones, se avale o tolere la resistencia que han tenido quienes están llamados a respetar y hacer efectivas las cuotas de participación femenina.

4. Estas consideraciones, aunadas a los precedentes obligados en todo análisis de orden electoral, conducen al Tribunal, en uso de su competencia interpretativa, a establecer que el porcentaje del 40% de participación femenina en las papeletas diputadiles y municipales, tiene que darse necesariamente en puestos elegibles.

5. La mayoría del Tribunal llega al convencimiento de que no es admisible, dentro de este esquema, que los partidos políticos justifiquen en modo alguno la imposibilidad de dar cumplimiento a lo ahora acordado.

6. Ahora, la facultad interpretativa del Tribunal no puede trascender el límite de la potestad autorreglamentaria inherente a los partidos políticos. En este tema particular, la ley -artículo 58 n) y 60) del Código Electoral- impone una reserva al establecer que es en los estatutos de los partidos, donde se deben establecer los mecanismos que aseguren las cuotas de participación.

7. Ante esta remisión estatutaria, el Tribunal se ve en la imposibilidad de establecer, vía resolución o reglamento, uno o varios mecanismos que garanticen la cuota de participación femenina; sin embargo, para no hacer ilusorios los dispositivos legales ni la interpretación que aquí se ha dado, se impone la obligación a cada partido político de que, antes de la designación de candidatos a diputados y municipales para los próximos comicios y de la integración de delegados en las asambleas distritales, cantonales y provinciales, debe hacer en sus estatutos los ajustes (reformas, incorporaciones o derogatorias) que resulten necesarios para garantizar el cumplimiento de lo acordado.

8. El Registro Civil sólo acreditará las reformas a los estatutos y las actas de las asambleas de los partidos cuando de éstas o del informe de los delegados de este Tribunal, se determine que se cumplió con lo ahora acordado.

9. El Tribunal se reserva su derecho a fiscalizar, por los diferentes mecanismos legales, el efectivo cumplimiento de esta disposición.

B.3.9. Sentencia 2837 de 22 de diciembre de 1999, Tribunal Supremo de Elecciones

En esta resolución, el Tribunal resuelve una consulta formulada por el Movimiento Libertario sobre lo que debe entenderse por puesto elegible en cuanto a la designación de candidatos a diputados y cuáles son los criterios para su calificación y determinación en cada provincia, tomando en consideración su diferencia numérica.

De esta forma, el Tribunal señala que elegible se refiere por antonomasia al que, en competencia con otros *candidatos*, es el designado para el desempeño de un cargo o función mediante el voto de los *respectivos electores*.” Con base en esta definición, puesto elegible es el que se asigna a una persona con posibilidades reales de ser electo, marcándose así una diferencia con la simple postulación.

En cuanto al procedimiento, señala dicho Tribunal que en Costa Rica existe una democracia de partidos, de suerte que la postulación para cualquier cargo público de elección nacional, provincial, cantonal o distrital, sólo puede hacerse a través de estas agrupaciones. En estrecha relación con lo anterior, está el sistema de elección a través de listas cerradas y bloqueadas, lo que hace que el orden de precedencia sea determinante para poder ser electo.

Es por lo anterior, que desde un punto de vista referencial, se recomendó a los partidos políticos la utilización del sistema de listas alternas en la conformación de las papeletas dado que el orden alternativo de género conjugado con los aspectos indicados supra es, en principio, un sistema que permite la elegibilidad proporcional y con ello la efectividad de la cuota femenina.

Al mismo tiempo, planteó como otra opción el método histórico. En su criterio, el promedio de los resultados obtenidos en las contiendas electorales en que ha participado la agrupación política, daría un aproximado de los puestos con posibilidades reales de ser electos y, dentro de ellos, debe ser tomada en consideración la participación de las mujeres en los términos y proporciones señaladas. Afirma que con esta fórmula se descarta la posibilidad de que se les incluya en cualquier lugar de la papeleta, lo que haría ilusoria su efectiva participación, pues a la fecha, ningún partido ha obtenido la designación total de sus candidatos, de suerte que el orden de preferencia en las papeletas de listas cerradas y bloqueadas es determinante.

B.3.10 Ley que adiciona un transitorio al artículo 187 del Código Electoral, N° 8119 de 3 de agosto de 2001.

Establece que para las elecciones nacionales del año 2002 la contribución estatal a los partidos políticos no pueda exceder del 0,10% del PIB del año tras anterior a la celebración de la elección presidencial.

B.3.11 Ley que adiciona dos transitorios al Código Electoral, N° 8121 de 3 de agosto de 2001

En el caso del transitorio para el artículo 85 bis, difiere la obligación de los concesionarios de transporte público remunerado de personas modalidad bus con ruta asignada, de poner sus vehículos y personal a la orden del TSE hasta que exista el sistema de voto electrónico. Mientras tanto, el servicio debe prestarse como en día hábil, no pudiendo ser contratado por los partidos políticos.

En el caso del artículo 177, se reconoce los gastos de transporte a los partidos políticos hasta tanto no exista el sistema de voto electrónico.

B.3.12 Ley que modifica los artículos 178, 180, 181, 185, 187, 188, 189 y 192 del Código Electoral, Ley N° 8123 de 1 de agosto de 2001

Modifica los artículos citados con el fin de: establecer la obligación de los partidos políticos de presentar al TSE liquidaciones parciales de los gastos justificables; establecer que los bonos de contribución del Estado a los partidos políticos devengarán un interés igual a la tasa básica pasiva calculada por el BCCR más el 1%; eliminar la amortización extraordinaria, el llamado a pago de bonos en circulación o la anticipación de la amortización que el Estado podía ejercer por medio de sorteos; establecer un nuevo procedimiento para la distribución del aporte estatal, a partir de multiplicar el costo individual del voto por el resultado de la suma de los votos obtenidos por el partido en la elección; reconocer intereses a partir de la declaratoria de elección de Diputados; y

establecer la obligación de reportar a la CGR las operaciones crediticias respaldadas por cesiones de bonos.

B.3.13 Voto N° 3489-2003 de la Sala Constitucional de 2 de mayo de 2003

Con esta resolución, la Sala levanta el secreto bancario en materia de financiamiento político.

En lo que interesa, dispuso la Sala que las contribuciones privadas de los partidos políticos están expresamente excepcionadas del contenido esencial del derecho fundamental a la intimidad establecido en el artículo 24 de la Constitución, o lo que es lo mismo la transparencia o publicidad de las contribuciones privadas a los partidos políticos es un límite extrínseco o limitación al derecho esencial anteriormente indicado.

Sobre el particular, la regla debe ser que si cualquier persona puede obtener de un partido político información de interés público sobre esa agrupación como lo es el origen y el monto de sus contribuciones privadas, de igual forma puede obtenerla de cualquier otro ente -público o privado- que la disponga o posea.

Dicho Tribunal estima que el número de cuentas corrientes que posea una persona jurídica u organización colectiva del Derecho Privado -Sociedad Anónima, Sociedad de Responsabilidad Limitada, Fundación, Asociación, etc.-, sus movimientos y sus balances, en tesis de principio, sí están cubiertas por el derecho a la intimidad, puesto que, en esta hipótesis no opera la limitación constitucional expresa establecida para las contribuciones de los partidos políticos. En tal supuesto, rige, además, el instituto legislativo del secreto bancario contemplado en el artículo 615 del Código de Comercio para el contrato de cuenta corriente. No obstante, esa regla tiene como excepción la demostración fehaciente e idónea que un partido político le ha transferido a una de tales personas jurídicas parte de sus aportaciones privadas, puesto que, de ser así la información dejaría de ser privada -propia de una relación meramente contractual- y se tornaría de interés público.

B.3.14 Voto 2771-2003 de la Sala Constitucional de 4 de abril de 2003

Mediante esta resolución se anula la reforma efectuada al artículo 132 inciso 1 de la Constitución Política mediante Ley N° 4349 de 11 de julio de 1969. Esta anulación hace que retome vigencia la redacción que tenía este inciso antes de dicha reforma, según la cual no podrá ser elegido Presidente ni Vicepresidente, el que hubiere servido a la Presidencia en cualquier lapso dentro de los ocho años anteriores al período para cuyo ejercicio se verificare la elección, ni el Vicepresidente o quien lo sustituya, que la hubiere servido durante la mayor parte de cualquiera de los períodos que comprenden los expresados ocho años.

En criterio de la Sala la acción de inconstitucionalidad resulta procedente por haberse efectuado mediante una reforma parcial, por un lado la restricción y por el otro, la eliminación de un derecho fundamental. El derecho de reelección había sido consagrado por el Constituyente y es una garantía constitucional de los derechos políticos de los costarricenses en el ejercicio del derecho de elección consagrado, además, en el artículo 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

Asimismo, con especial fundamento en el principio democrático, y de manera coherente con este pronunciamiento, esta Sala hace ver en dicha resolución que lo revisado por ese Tribunal es el procedimiento mediante el cual se produjo la reforma constitucional aquí impugnada, no sobre la conveniencia del instituto de reelección presidencial, por cuanto tal decisión es una competencia que le corresponde en forma exclusiva al poder constituyente originario.

B.3.15 Jurisprudencia del Tribunal Supremo de Elecciones

Cuadro 1

Resoluciones Tribunal Supremo de Elecciones según asunto. 1995-2004

AÑO	Amparo	Apelación	Denuncias	Consultas	Nulidad	Otros	Total
2004	5	1	2	5	1	11	25
2003	19	6	9	19	6	103	162
2002	98	23	19	29	14	91	274
2001	120	64	11	25	24	62	306
2000	10	0	5	9	8	40	72
1999	0	0	0	0	2	14	6
1998	0	1	1	0	1	12	15
1997	0	10	10	0	4	35	59
1996	0	0	3	2	2	11	18
1995	Actas de sesiones del TSE ^{a/}						9

a/ Incluyen pronunciamientos del TSE sobre consultas relacionadas con impedimentos, beligerancia, participación política, proselitismo, financiamiento a los partidos políticos, contribuciones de extranjeras, parcialidad, cédula de identidad y su vigencia

Fuente: Elaborado a partir de la revisión de la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Elecciones dictada de 1995 al 2004, facilitada por dicho Tribunal.

El cuadro anterior refleja las resoluciones emitidas por el Tribunal Supremo de Elecciones del año 1995 al año 2004. En este sentido, interesa resaltar el aumento en el número de resoluciones emitidas a partir del año 2001. Por otro lado, refleja este cuadro la importancia que en el número de resoluciones emitidas ocupan aquellas que tienen lugar por amparos electorales.

Ahora bien, en la apertura que ha tenido el Tribunal al reconocer al amparo electoral como un derecho fundamental en sí mismo y como un mecanismo procedimental cuya finalidad es la tutela efectiva de los derechos político-electorales de los ciudadanos, frente a situaciones concretas de amenaza o lesión a tales derechos, se encuentra quizá uno de los principales cambios que se han producido en el accionar del Tribunal Supremo de Elecciones en el período en estudio y, en general, en el Sistema Electoral Costarricense.

Esto es así, porque al reconocer el Tribunal en resolución N° 303 de 15 de febrero del 2000 su competencia para dilucidar los conflictos que se susciten en materia electoral, y, en particular, la resolución de las denuncias por violación a derechos fundamentales, cuando los actos que la motivan repercutan directamente sobre dicha materia, hizo un aporte fundamental a los mecanismos de tutela con que cuenta el Sistema Electoral Costarricense.

Conviene hacer notar que dicho reconocimiento se hace también con fundamento en la jurisprudencia de la Sala Constitucional, voto N° 3194-92 de las 16 horas del 27 de octubre de 1992, según la cual en el caso de la materia electoral la Constitución de 1949 dio especial importancia a la necesidad de segregar todo lo relativo al sufragio de la órbita de los poderes políticos del Estado. En esa dirección, estableció una serie de principios y adoptó mecanismos eminentemente formales para garantizar la independencia del sufragio, sobre todo mediante la plena autonomía del órgano llamado a organizarlo, dirigirlo y fiscalizarlo.

Por otra parte, señala dicha Sala que el artículo 95 de la Constitución Política establece una serie de principios rectores del ejercicio del sufragio, en particular, en su inciso 1°, la "autonomía de la función electoral". Esa autonomía de la materia electoral, combinada con las prerrogativas y potestades del Tribunal Supremo de Elecciones, permite concluir que se trata de un ámbito constitucional especial, al que no le convienen las mismas reglas que a los demás Poderes Públicos.

En abono a lo anterior reconoce la Sala que en el sistema de la Constitución, su interpretación vinculante sólo está atribuida a dos órganos del Estado, a saber: a la Sala Constitucional, en el ejercicio de su función jurisdiccional-constitucional, y al Tribunal Supremo de Elecciones, en lo relativo a la organización, dirección y fiscalización de los actos relativos al sufragio. Esto equivale a decir que el Tribunal interpreta la Constitución Política en forma exclusiva y obligatoria, en el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales en materia electoral, y, por tanto, no cabe suponer que esa interpretación pueda ser fiscalizada por otra jurisdicción, así sea la constitucional.

En lo que toca a la tutela de derechos fundamentales, si bien la Sala reconoce que esto constituye materia constitucional y por ende, materia susceptible de ser ventilada en esa sede, también aclara que las violaciones que repercuten, en forma directa, sobre materia electoral, en particular los derechos políticos de elegir mediante el voto?y el de ser electo, son competencia del Tribunal Supremo de Elecciones, órgano al que, en definitiva, corresponde interpretar la Constitución en lo relativo a la organización, dirección y fiscalización de los actos relativos al sufragio" (voto N° 3812-93 de las 16:48 horas del 6 de agosto de 1993).

A mayor abundamiento, en el voto N° 495-98, de las 9:48 horas del 29 de enero de 1998, la misma Sala Constitucional ha entendido que la actividad político electoral en general, y no sólo el sufragio en sentido escrito, está sometida a la competencia ?exclusiva y absoluta?del Tribunal para dirigirla, organizarla y fiscalizarla. De ahí que la jurisdicción constitucional haya rechazado sistemáticamente los amparos interpuestos contra determinaciones de los partidos políticos relacionadas con tal actividad (designaciones internas o cambio de lugar para emitir el voto, por ejemplo).

Lo expuesto permitió al Tribunal Supremo de Elecciones afirmar que los partidos políticos, por su carácter público, están sometidos a la jurisdicción constitucional de la libertad, de modo que aquellos de sus actos que violen o amenacen violar los derechos fundamentales de las personas pueden ser recurridos, a efectos de restaurar su goce o prevenir que sean irrespetados. De igual manera, a la luz de la línea jurisprudencial sostenida por la Sala Constitucional, dicho Tribunal reconoció que cuando dichos actos se produzcan en el ámbito de lo propiamente electoral, ocasionan conflictos que deben ser dilucidados por él; de manera que, en este marco de electoralidad, la Sala Constitucional sólo se involucra si éste declina su competencia para resolver.

A mayor abundamiento señala dicho Tribunal que la última reforma constitucional que sufrieran los artículos 98 y 95 de la Carta Política, impone a los partidos políticos su deber de estructurarse internamente y de funcionar democráticamente, lo que comprende el deber de que sus autoridades y candidatos sean designados respetando tal parámetro. Dado que dicha exigencia constitucional supone que su actividad sea respetuosa de los derechos fundamentales de sus miembros, se colige que la fiscalización que constitucionalmente corresponde al Tribunal sobre la actividad político-electoral se extiende al conocimiento de los actos de las estructuras partidarias que perturben el goce legítimo de los derechos políticos de los ciudadanos.

En síntesis, para el Tribunal Supremo de Elecciones existe una competencia constitucional que lo habilita a conocer los reclamos que se presenten contra las actuaciones partidarias que menoscaben los derechos políticos de los militantes de las distintas agrupaciones políticas del país, competencia que no puede ser rehuida por la circunstancia que no exista previsión legal al respecto o procedimiento especial para ejercerla, a la luz del principio de plenitud hermética del ordenamiento. En tal caso, la laguna del ordenamiento infraconstitucional debe ser colmada mediante las reglas usuales de integración del bloque de legalidad, lo que obliga a aplicar analógicamente las reglas del recurso de amparo que se tramita ante la Sala Constitucional.

En cuanto a los temas tratados por el Tribunal Supremo de Elecciones en su jurisprudencia, baste con mencionar que estos abarcan la anulación de votos, asambleas cantonales, asambleas de los partidos políticos, beligerancia política, cancelación de credenciales, candidatos a diputados, capacitación, ciudadanía, clubes políticos, coalición y fusión de partidos, comicios internos concejo municipal, consejos de distrito, cuotas de inscripción, cuotas de participación política, declaratoria de elección, delegación de poder, delegados electorales, deuda política, diputados, divisa política, división territorial electoral, domicilio electoral, elecciones municipales, estatutos, fraude electoral, gasto electoral, indígenas, inscripción de partidos, inscripción de candidatos, juventud, mensajes publicitarios, mesas de votación, militancia política, mítines, participación femenina, nulidad electoral, papeletas, plazas públicas, propaganda electoral y política, ratificación de candidaturas, recusación, reelección, representación política y tendencias⁹.

Existe también el mecanismo de la acción de nulidad, que permite accionar en caso que se produzca algún quebranto de las reglas mínimas establecidas en el Código Electoral.

B.3.16 Recapitulación

Para dar respuesta la interrogante ¿Qué cambios se han producido en el sistema electoral entre 1990 y 2003?, se presenta el siguiente cuadro:

Cuadro 2

Enumeración de cambios sufridos por el Sistema Electoral Costarricense, 1990-2003

AÑO	NORMATIVA MODIFICADA	INSTRUMENTO NORMATIVO	MODIFICACION
1990		Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, N° 7142.	Derechos políticos y para el ejercicio de cargos públicos de las mujeres.

			Nombramiento de un porcentaje significativo de mujeres en cargos públicos.
1991	Artículo 96 Constitución Política. Varios artículos Código Electoral	Voto 980-91 de la Sala Constitucional	Establece los principios que deben regir el financiamiento del Estado a los partidos políticos, en particular la igualdad. Reconoce la proporcionalidad y razonabilidad como principios que rigen las normas sobre inscripción y funcionamiento de los partidos políticos.
1991		Ley de Inscripción y cedula Indígena, N° 7225 del 19 de abril de 1991	Reconoce la condición de costarricenses por nacimiento a aquellas personas mayores de 10 años, indígenas, que cumplan con los requisitos del artículo 13 de la Constitución Política y residan permanentemente en el territorio nacional.
1995	Artículos 16 y 17 de la Constitución Política.	Ley N° 7514.	Calidad de ciudadano costarricense es irrenunciable. Adquisición de la nacionalidad trasciende a los hijos menores.
1996	Varios artículos Código Electoral	Ley N° 7653.	Mejoras a la emisión del sufragio. Ampliación requisitos estatutarios de los partidos políticos (publicidad de las contribuciones privadas, apego a los principios de igualdad y equidad de sexos) Regulación de propaganda electoral y encuestas. Financiamiento público a los partidos políticos, regulación de las contribuciones privadas. Limitaciones al transporte, signos externos y plazas públicas.
1997	Artículo 95, 96 y 98 de la Constitución Política	Ley N° 7675.	Financiamiento público de los partidos políticos para gastos electorales, elecciones nacionales, y capacitación y organización política. Reducción a un 4% de la barrera electoral. Contribuciones privadas

			<p>sometidas a la ley.</p> <p>Mecanismos para facilitar la emisión del sufragio.</p> <p>Constitucionaliza los partidos políticos como expresión del pluralismo político, así como la democratización de sus estructuras internas.</p>
1997	Artículo 79, 85 y 151 Código Electoral	Voto 1750-97 de la Sala Constitucional.	Inconstitucionalidad de las normas que prevén la inscripción previa para prestar servicios de propaganda
1998	Código Municipal	Ley N° 7794.	Crea figura del Alcalde Municipal, electo popularmente.
1999	Código Electoral y Estatutos de los Partidos Políticos	Resolución N° 1863 y 2837 del Tribunal Supremo de Elecciones	Establece que el 40% de representación femenina debe ser en puestos elegibles. Recomienda el método histórico para definir la aplicación de este principio.
2000		Resolución N° 303 del Tribunal Supremo de Elecciones	Reconoce el amparo electoral como un derecho fundamental y el mecanismo para proteger los derechos de los ciudadanos en esta materia.
2001	Artículo 187 Código Electoral	Ley que adiciona un transitorio al artículo 187 del Código Electoral, N° 8119.	Reduce a un 0.10% del PIB la contribución del Estado, esto para las elecciones del 2002.
2001	Artículo 85 bis y 177 del Código Electoral	Ley que adiciona dos transitorios al Código Electoral, N° 8121.	Reconoce los gastos de transporte a los partidos políticos hasta tanto no exista el sistema de voto electrónico.
2001	Artículos 178, 180, 181, 185, 187, 188, 189 y 192 del Código Electoral	La Ley N° 8123	Modifica las normas sobre financiamiento públicos a los partidos políticos relacionadas con intereses y la distribución de aporte estatal
2003		Voto N° 3489-2003 de la Sala Constitucional	Levanta el secreto bancario en materia de financiamiento político.
2003	Artículo 132, inciso 1) de la Constitución Política.	Voto 2771-2003 de la Sala Constitucional	Permite la reelección presidencial

Fuente: Elaborado a partir del análisis de la normativa reseñada.

Se desprende del cuadro N° 2 que el Sistema Electoral Costarricense ha sufrido cambios sustanciales en el período 1990-2003. Estos cambios pueden clasificarse en modificaciones de fondo y modificaciones de corte procedimental.

De esta forma, modificaciones de fondo resultan todas aquellas dirigidas a reconocer y garantizar los derechos de los ciudadanos en el campo electoral, o bien, a modificar la forma en estos se venían ejerciendo. Estas modificaciones se presentan fundamentalmente en los siguientes temas:

1. Financiamiento a los partidos políticos.

La aplicación por parte de la Sala Constitucional de los principios de razonabilidad, proporcionalidad y de igualdad en relación con el financiamiento a los partidos políticos, debe resaltarse al analizar los cambios sufridos por el Sistema Electoral Costarricense, dado que en mayor o menor medida estos fueron adoptados en las reformas constitucionales y legales aprobadas a partir de 1990. Evidentemente, factores como la forma de financiamiento estatal a los partidos políticos pueden limitar la participación; una legislación que beneficie directa o indirectamente a determinados partidos políticos, puede excluir o limitar a otras agrupaciones sus posibilidades de optar al poder en condiciones reales de igualdad, tal es el caso del método histórico que se venía aplicando para recibir el financiamiento adelantado.

Otro tema que debe resaltarse en este campo, es el reconocimiento que el Constituyente hace de la necesidad de contar con partidos políticos debidamente institucionalizados. Esto es así pues, a pesar de que aún no se encuentra debidamente desarrollada a nivel legal, el constituyente reconoció la posibilidad de financiar mediante la contribución estatal, las necesidades de capacitación y organización política de los partidos políticos.

Por otra parte, de carácter sustantivo resulta también que se reconozca que las contribuciones privadas estarán sometidas al principio de publicidad y se regularán por ley.

Ahora bien, conviene mencionar que en materia de financiamiento a los partidos políticos aún se encuentran pendientes varias discusiones que, para efectos de este trabajo, únicamente se pretende queden enunciadas.

En primer lugar, es importante mencionar la tendencia que se viene presentando en esta materia, dirigida a reducir, a nivel legal, el porcentaje de financiamiento público que los partidos políticos reciben. Si bien en este caso se encuentra implícito un aspecto de índole fiscal y en algunas ocasiones de tipo moral, las denuncias y críticas que se han dado en los últimos años en torno al tema de las contribuciones privadas y su regulación deben servir para reflexionar sobre la conveniencia de esta reducción, así como de cuál es la mejor forma para garantizar y resguardar la independencia de estas agrupaciones.

De igual manera, se hace necesario retomar también lo dicho en el Noveno Informe del Estado de la Nación, en el sentido que los procesos electorales del 2002 pusieron en evidencia graves defectos de la legislación que regula el financiamiento a los partidos políticos. Por ejemplo, su carencia de disposiciones relativas a una segunda ronda electoral, el hecho que el financiamiento no comprende las elecciones cantonales, la falta de responsabilidades personales imputables por las transgresiones a esa misma legislación y las limitadas e imprecisas facultades que en este caso se asignan al TSE.

2. Democratizar las estructuras internas y el funcionamiento de los partidos políticos, como es el caso de los principios introducidos por las Leyes N° 7653 y 7675.

3. Garantizar la no discriminación por razón de género. Nótese que este proceso, iniciado en el año 1989, si bien ha sido lento y ha pasado por diversas etapas en cuanto a su reconocimiento y efectiva garantía, ha permitido que para las elecciones del 2002 la participación femenina aumentara considerablemente con respecto al año 1990. El siguiente cuadro ilustra este dicho:

Cuadro 3

Mujeres en cargos de decisión por elección popular. 1990-2002

Cargos de elección popular	Elecciones			
	1990	1994	1998	2002
Vicepresidentas	0	1	2	1
Diputadas	7	9	11	20
Regidoras propietarias	66	74	190	232
Regidoras suplentes	87	119	221	266
datos del 2002, preliminares				

Fuente: Elaborado a partir de información contenida en <http://www.tse.go.cr>

Así, de 7 diputadas en 1990, se cuenta en la actualidad con 20 mujeres ocupando dicho cargo. En el caso de regidoras propietarias, de 66 en 1990, en la actualidad ocupan el cargo 266. En todos los casos, se ha presentado un crecimiento sostenido en la representación femenina.

En este sentido, fundamental resulta la sentencia N° 1863 del Tribunal Supremo de Elecciones por medio de la cual se interpreta que la participación femenina del 40% debe darse en puestos elegibles.

4. Garantizar representación para las minorías. Interesa resaltar en este caso la disminución de la barrera electoral prevista en el artículo 96 de la Constitución, por medio de la cual tienen derecho a la contribución estatal los partidos políticos que participaren en los procesos electorales para Presidente, Vicepresidentes y Diputados a la Asamblea Legislativa y alcanzaren al menos un 4% de los sufragios válidamente emitidos a escala nacional o los inscritos a escala provincial, que obtuvieren como mínimo ese porcentaje en la provincia o eligieren, por lo menos, un Diputado.

En este sentido, importante resulta también la Ley de Cedulación Indígena, en cuanto al reconocimiento de la condición de ciudadanos costarricenses que dio a esta población.

5. Los partidos PUSC y PLN adoptaron el sistema de elección directa de los candidatos a puestos de elección popular, con el fin de fortalecer el nexo entre el elector y sus representantes¹⁰.

6. El recurso de amparo electoral, que según el decir del mismo TSE es un derecho fundamental en sí mismo.

Por modificaciones de tipo procedimental se entienden aquellas que establecen la forma en que se ejercen los derechos reconocidos o garantizados en materia electoral. En este caso, se resaltan todas aquellas modificaciones a la legislación electoral aprobadas a partir del año 1996, las cuales buscan agilizar la emisión y recepción del sufragio. En este contexto, permitir el voto electrónico será sin duda de la mayor importancia.

Por otro lado, el amparo electoral que, además de derecho fundamental en sí mismo, constituye, según el decir del TSE, un mecanismo procedimental cuya finalidad es la tutela efectiva de los derechos político-electorales de los ciudadanos, frente a situaciones concretas de amenaza o lesión a tales derechos.

Ahora bien, para concluir este apartado, resulta importante hacer mención a una reforma que requiere el Sistema Electoral Costarricense y que hasta la fecha ha sido pospuesta; se trata de la modificación que debe recibir el sistema de distritos plurinominales establecido en la Constitución Política, con miras a lograr una efectiva representación de los actores que conforman la sociedad costarricense (Vásquez, 2004 y Pacheco, 2004). En este sentido, Urcuyo (2003) señala como, desde la perspectiva del sistema electoral, la combinación de un sistema de lista nacional con circunscripciones electorales territoriales, aumentando el número de diputados e introduciendo un corrector en la lista nacional que asegure los intereses de los partidos más pequeños, es una avenida interesante que vale la pena explorar.

C. Actividad, democratización y representatividad de los Partidos Políticos

Interesa responder en este apartado a la pregunta: ¿Son los partidos políticos más activos (tienen más actividad interna), democráticos (se aplican más procedimientos democráticos para la elección de sus representantes y los candidatos que presentan a elecciones nacionales) y representativos (reflejan mejor la composición del electorado) en 2003 que en 1990?

Para dar respuesta a esta interrogante, se realizó un análisis de los estatutos de los partidos políticos que han obtenido representación legislativa a partir de 1990. Al mismo tiempo, se realizó un estudio de los expedientes de dichos partidos que constan en el Tribunal Supremo de Elecciones, para analizar, en particular, las asambleas nacionales realizadas por estos durante el mismo período.

C.1. Actividad de los partidos políticos.

En cuanto al nivel de actividad de los partidos políticos, los siguientes cuadros ilustran el número de asambleas nacionales o provinciales, según sea el caso, celebradas por estos de 1990 al 2004.

Cuadro 4

Asambleas Nacionales celebradas por partidos políticos inscritos a escala nacional, 1990-2004

OMBRE DE PARTIDO ^{a/}	ASAMBLEAS NACIONALES														
	AÑO														
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004

Partido Acción Ciudadana	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 ^{c/}	5	3	4	1
Partido Fuerza Democrática	-	-	1 ^{c/}	1	-	-	1	4	-	-	-	8	1	-	-
Partido Integración Nacional	-	-	-	-	-	-	1 ^{c/}	2	-	1	-	1	1	-	-
Partido Liberación Nacional ^{b/}	-	1	4	2	1	2	3	7	2	4	4	2	3	5	1
Partido Movimiento Libertario	-	-	-	-	1 ^{c/}	-	2	2	-	-	-	4	-	-	-
Partido Renovación Costarricense	-	-	-	-	-	2 ^{c/}	-	1	1	-	2	2	-	-	-
Partido Unión General	1	-	-	1	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-
Partido Unidad Social Cristiana	1	1	1	4	1	4	2	3	1	1	3	4	-	-	1

a/ Se incluyen solamente los partidos que han obtenido representación legislativa durante el período en estudio.

b/ En el caso del Partido Liberación Nacional no se contabilizó la Asamblea Nacional que dio nacimiento al Estatuto de 1991 pues no fue aceptada por el Tribunal Supremo de Elecciones.

c/ Asamblea Constitutiva

Fuente: Elaborado con base en análisis de los expedientes de los Partidos Políticos facilitada por el Tribunal Supremo de Elecciones¹¹.

Cuadro 5

Asambleas Provinciales celebradas por partidos políticos inscritos a escala provincial, 1990-2004

NOMBRE DE PARTIDO ^{a/}	ASAMBLEAS PROVINCIALES														
	AÑO														
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Partido Agrario Nacional	-	-	-	2	-	1	4	3	-	-	-	2	-	-	-
Partido Acción Laborista Agrícola	-	-	1	-	-	-	-	1	-	-	1	1	-	-	-
Partido Unión Agrícola Cartaginés	-	-	-	2	-	-	-	1	-	-	-	1	-	-	-

a/ Se incluyen solamente los partidos que han obtenido representación legislativa durante el período en estudio.

Fuente: Elaborado con base en análisis de los expedientes de los Partidos Políticos facilitada por el Tribunal Supremo de Elecciones

Esto nos permite afirmar que los partidos políticos que se han mantenido más activos durante el período en estudio, en cuanto a la celebración de asambleas nacionales, son el Partido Liberación Nacional, el Partido Fuerza Democrática y el Partido Acción Ciudadana. En los dos primeros casos, los años donde se han producido más asambleas nacionales coinciden con períodos de crisis interna (1997 el PLN, 2001 Fuerza Democrática) En el caso del Partido Acción Ciudadana, coincide con la creación e inscripción del partido (año 2000).

En cuanto a temas, sin perjuicio de lo que se indicará en el punto siguiente, es posible afirmar que la mayoría de las asambleas nacionales fueron realizadas para proceder a la ratificación de los candidatos a puestos de elección popular, de conformidad con lo que dispone al efecto el Código Electoral. No obstante, los expedientes con que cuenta el Tribunal Supremo de Elecciones permiten determinar que de las 26 asambleas nacionales celebradas por el PUSC en el período en estudio, al menos 16 fueron convocadas, entre otros, para conocer reformas a los estatutos, a partir de 1991, muchas de esas reformas estuvieron relacionadas, como se verá, con temas como la elección directa de candidatos a puestos de elección popular y con la participación femenina.

En el caso del PLN, de las 41 asambleas nacionales celebradas a partir de 1990, al menos 20 se relacionaron con reformas al estatuto, entre otros, fueron tratados los siguientes temas: incorporación de normas que permitan la elección directa de candidatos a puestos de elección

popular, de normas que permitan la participación femenina y de normas que permitan organizar la forma en que los movimientos sectoriales participen en los niveles organizativos.

En el caso del PAC, de las 14 asambleas nacionales celebradas a partir de su fundación, 4 han sido convocadas para conocer de la reforma a sus estatutos, sobresaliendo temas como la creación del congreso ciudadano, la conformación de la comisión de enlace parlamentario, la acumulación de lo dispuesto en diversos artículos sobre paridad de género en un solo artículo, así como reformas a temas sobre membresía y requisitos para la postulación de candidatos.

En lo que respecta a Fuerza Democrática, de las 16 asambleas celebradas desde su fundación en 1992, ha dedicado 5 a la reforma de sus estatutos, en especial, se han tratado temas relacionados con la forma en que se celebra el congreso ideológico del partido y la integración de las asambleas.

El Movimiento Libertario, de las 9 asambleas realizadas desde su fundación en 1994, ha dedicado al menos 5 a la reforma de sus estatutos, en particular para incorporar y regular el tema de género y definir las normas para la elección de candidatas a puestos de elección popular.

El Partido Renovación Costarricense, de las 8 asambleas nacionales celebradas desde su fundación en 1995, ha dedicado al menos 7 a la reforma de sus estatutos. En particular ha incorporado y regulado el tema de género, ha reestructurado sus estructuras internas y a partir del 2001 se ha centrado en el tema de deuda política, definiendo la forma en que esta debe ser distribuida en aspectos como organización partidaria y formación política.

En relación con la realización de Congresos Ideológicos, no fue posible encontrar información que permita sustentar cuántas actividades de este tipo han realizado durante esta década los partidos políticos analizados. No obstante, el Cuadro N° 6 permite determinar que a nivel estatutario tienen definido este mecanismo el PUSC, el PLN, el PAC y Fuerza Democrática. En promedio el Congreso debe ser realizado cada dos años, con excepción de Fuerza Democrática que lo realiza cada cuatro años.

C.2 Democratización y representatividad de los partidos políticos.

En este sentido, es importante anotar que uno de los temas que implicó el mayor cambio en los estatutos de los partidos políticos analizados fue el de la participación femenina.

Así, modificaron sus estatutos para reconocer dicha representación los partidos Acción Laborista Agrícola, Agrario Nacional, Integración Nacional, Unión Generala, Renovación Costarricense, Movimiento Libertario, Acción Ciudadana, Fuerza Democrática, Unidad Social Cristiana y Liberación Nacional.

Ahora bien, este proceso ha tomado varios años y no es sino hasta que se dicta la resolución del TSE N° 1863 de 23 de setiembre de 1999 que se hace efectivo el principio de representación de al menos un 40% de mujeres en puestos elegibles.

El PAC, dado que fue creado en el 2000, se basa a nivel estatutario en los principios definidos por el TSE, en la actualidad, sus estatutos reconocen la integración paritaria en órganos internos, estructuras de dirección y papeletas a cargos de elección popular.

Otro tema que fue de interés de los partidos políticos durante este período, en particular de los partidos Liberación Nacional y Unidad Social Cristiana fue el establecimiento a nivel estatutario y reglamentario de procesos de elección directa de los candidatos a puestos de elección popular o democratización interna¹².

De esta forma, en el caso de la elección del candidato presidencial, para 1990 el PUSC tenía dispuesto que esta fuera en convención nacional interna. Este criterio varió a partir de 1994, donde se adoptó la convención nacional externa, con participación de todos los costarricenses inscritos en el padrón nacional.

En el caso de la elección de candidatos a diputados, hasta 1994 esta correspondía a la Asamblea Nacional. No obstante, en 1998 y en el 2002 se aplica un proceso de consulta popular por provincia que es combinado con la escogencia de algunos puestos por la Asamblea Nacional (cinco candidatos son de elección del candidato presidencial).

En lo que toca a la elección de candidatos a puestos municipales, se ha aplicado también la consulta popular desde 1998.

El PLN elige a los candidatos a la presidencia de la República por medio de convención nacional desde las elecciones de 1986.

En cuanto a la elección de candidatos a diputados, a partir de la escogencia de candidatos para las elecciones del 2002¹³ el PLN aplicó la consulta popular. Así, los primeros cuatro puestos de la provincia de San José son electos por la Asamblea Plenaria, dos de ellos son los presidentes de los movimientos femenino y de juventud. Los demás son electos por distrito administrativo.

Para la elección de los candidatos a los puestos de carácter municipal, a partir de la escogencia de los candidatos para las elecciones del 2002 el PLN aplicó la consulta popular, con excepción de los puestos de alcalde y concejales, los cuales fueron electos por una asamblea integrada por el órgano consultivo cantonal y otros miembros de la organización interna del partido.

En el caso del PAC, interesa resaltar que si bien no se prevé en sus estatutos procesos de elección directa para los candidatos, hay una referencia a que, por medio de invitación formulada, las organizaciones de la sociedad civil de cada cantón postulen candidatos. Por su parte, en lo que toca a la elección de diputados, el candidato a la Presidencia podrá proponer hasta un máximo de siete candidatos en las provincias y lugares que considere convenientes.

Ahora bien, es importante llamar la atención sobre el hecho que los procesos de elección directa mencionados en relación con el PUSC y PLN, en particular en lo que toca a la escogencia de candidatos a diputados y a puestos municipales, están siendo revertidos, dado los problemas de compatibilidad que presentan en relación con el sistema de distritos plurinominales existente en el país, así como el excesivo gasto que estos procesos implican y las divisiones internas que generan (Vásquez, 2004 y Pacheco, 2004).

El PLN, según lo indica el periódico La Nación del 28 de marzo del 2004 y fue confirmado en entrevista concedida por el Presidente de dicha agrupación, Francisco Antonio Pacheco, varió el

procedimiento citado de tal manera que sean los miembros de la Asamblea Nacional y Plenaria los que elijan a los candidatos a diputados.

El PUSC, por su parte, acordó un nuevo sistema según el cual, para ser nombrados candidatos a diputados, los postulantes deberán participar en elecciones distritales, así como ser recomendados por las estructuras cantorales y provinciales del partido. Elige la Asamblea Plenaria y Nacional. Además, deben demostrar que son militantes activos y poseer trayectoria en el partido. La elección de candidatos puestos municipales se hará por medio de una Asamblea Cantonal Ampliada.

En cuanto a elección de candidatos a la Presidencia de la República, ambos mantienen el sistema de elección por medio de convenciones nacionales abiertas.

A manera de resumen, el siguiente cuadro ilustra la forma en que los estatutos de los partidos políticos analizados regulan en la actualidad los temas mencionados.

Cuadro 6

Normas sobre elección de candidatos, participación femenina y congresos ideológicos según los estatutos de los partidos políticos que han obtenido representación legislativa, 1990-2003

Partido Político	Elección Candidato Presidencial	Elección Candidatos a Diputados (as)	Elección Candidatos (as) Municipales	Participación Femenina	Congresos Ideológicos
PUSC	Convención Nacional, ratifica Asamblea Nacional	Asamblea General recomienda a Asamblea Nacional los candidatos. Esta escoge tomando en cuenta los resultados de los procesos y recomendaciones de las estructuras cantonales y provinciales. Cinco candidatos los recomienda el candidato presidencial	Asamblea Cantonal Ampliada	Puestos de elección popular, asambleas internas y otros organismos, excepto Frente de Mujeres, no deben tener un porcentaje mayor al 60% del mismo género	Congreso Nacional cada 2 años
PLN	Convención Nacional, ratifica Asamblea Nacional ^v	Asamblea Plenaria elige por mayoría absoluta 4 diputados nacionales (uno será el Presidente del Movimiento Femenino y otro del de Juventud) Los demás son electos por distrito administrativo Asamblea Nacional	Candidatos a regidores electos en Convención Nacional. Candidatos a alcaldes y concejales electos por Asamblea Cantonal Ampliada	Garantiza al menos un 40% de representación femenina en organización interna y candidaturas (puestos elegibles según criterios históricos). La elección de diputados se hace	Congreso Nacional cada dos años

		ratifica los nombramientos		en dos papeletas, una de hombres y otra de mujeres.	
Acción Ciudadana	Asamblea Nacional ^{b/}	Asamblea Nacional. El candidato presidencial designa 7 puestos nacionales en los puestos y provincias que él disponga	Asamblea Nacional. Puede delegar en Asamblea Cantonal. Existe proceso de consulta a la Sociedad Civil por medio de una Asamblea Consultiva de Electores	Integración paritaria en órganos internos, estructuras de dirección y papeletas a cargos de elección popular (combinación alternativa)	Congreso Ciudadano cada 4 años
Movimiento Libertario	Asamblea Nacional	Convención interna	Asamblea Nacional	Garantiza al menos un 40% de representación femenina en organización interna y candidaturas (puestos elegibles según criterios históricos)	No aplica
Fuerza Democrática	Asamblea Nacional	Asamblea Provincial	Asamblea Cantonal	Garantiza al menos un 40% de representación femenina en organización interna y candidaturas	Congreso Ideológico cada 4 años
Renovación Costarricense	Asamblea Nacional	Asamblea Nacional	Asamblea Cantonal	Garantiza al menos un 40% de representación femenina en organización interna y candidaturas	No aplica
Integración Nacional	Asamblea Nacional	Asamblea Nacional	Asamblea Cantonal	Garantiza al menos un 40% de representación femenina en organización interna	No aplica
Unión General	Asamblea Nacional	Asamblea Nacional	Asamblea Cantonal	Se busca promover la participación femenina	No aplica
Agrario Nacional		Asamblea Provincial	Asamblea Cantonal	Garantiza al menos un 40% de representación	No aplica

				femenina en organización interna	
Acción Laborista Agrícola		Asamblea Provincial	Asamblea Cantonal	Garantiza al menos un 40% de representación femenina en organización interna y candidaturas	No aplica
Unión Agrícola Cartaginesa		Asamblea Provincial	Asamblea Cantonal	Se compromete a asegurar la participación femenina en organización interna y candidaturas	No aplica

a/ El Partido Liberación Nacional modificó durante el año 2004 sus procedimientos de elección para candidatos a puestos de elección popular, no obstante, no se incluye en este trabajo el nuevo procedimiento dado que se encuentra pendiente de aprobación por parte del TSE.

b/ De acuerdo con los estatutos del PAC, la Asamblea Nacional puede definir un procedimiento de elección y en ese caso le correspondería sólo la ratificación.

Fuente: Elaborado con base en “Biblioteca virtual, Estatutos de los Partidos Políticos” en <http://www.tse.go.cr>

Para concluir este apartado, puede darse respuesta a las preguntas que motivan esta investigación como sigue:

1. ¿Tienen los partidos políticos más actividad interna en 2003 que en 1990? Al respecto, la información que se desprende de los cuadros 4 y 5 permite afirmar que, al menos en lo que toca al número de asambleas nacionales o provinciales celebradas, los partidos han mantenido estable su nivel de actividad interna en el período en estudio.

El número de asambleas aumenta cuando se encuentra cercano el inicio de un período electoral, o bien, como es el caso del PLN y Fuerza Democrática, cuando se encuentran en un período de crisis interna.

Ahora bien, sobre los temas tratados en estas asambleas, llama la atención el hecho que, además de la ratificación de candidaturas prevista en el Código Electoral, de 1990 al 2003 ha habido coincidencia en las agrupaciones analizadas en relación con el tema de género, en cuya definición jugó un papel fundamental el TSE. De la misma forma, los partidos mayoritarios incorporaron la elección directa de sus candidatos a puestos de elección popular.

Debido a que no fue posible documentar el tema de los congresos ideológicos, no es posible profundizar más en esta respuesta.

2. ¿Aplican los partidos más procedimientos democráticos para la elección de sus representantes y los candidatos que presentan a elecciones nacionales? La respuesta a esta interrogante sugiere definir de previo qué se entiende por procedimientos democráticos. Al respecto, según lo ha expresado la Sala Constitucional (voto N°2881-95), el principio democrático es base fundamental de la organización política y social costarricense y por lo tanto debe impregnar la

actividad de los partidos políticos. Esto implica que deban contar con mecanismos que atenúen o eviten su oligarquización, protejan el derecho de participación de sus afiliados en la elección de los representantes que integran los órganos de dirección del partido y den una protección efectiva a las minorías.

Desde este punto de vista, la pregunta formulada puede responderse afirmativamente, máxime si se parte de la idea de que los partidos políticos en Costa Rica están regidos por una regulación mínima establecida en la legislación electoral que tiende precisamente a garantizar una estructura democrática. De hecho, como lo ha reconocido la misma Sala, el Código Electoral establece una estructura tipo que deben adoptar los partidos en sus estatutos, que puede complementarse con sus propias regulaciones, mientras no vayan a contrapelo del principio democrático.

Ahora bien, puede afirmarse que durante el período en estudio tanto el PUSC como el PLN, al aplicar procedimientos de elección directa para la elección de sus candidatos, lograron un importante avance en lo que toca a la aplicación de procedimientos democráticos. En menor medida puede hacerse esta afirmación con respecto al PAC, dado que si bien sus estatutos prevén consultas a la sociedad civil, no han llegado a plantear mecanismos directos de elección.

No obstante, la experiencia ha llevado a ambas agrupaciones a replantear dichos procedimientos, de manera que, al menos en lo que toca a la elección de candidatos a diputados y puestos municipales, la elección corresponda nuevamente a la Asamblea Nacional, previa recomendación de las estructuras distritales, cantorales y provinciales. Este no es el caso de la escogencia de los candidatos a la Presidencia de la República, donde se mantiene vigente el procedimiento de elección por medio de convención nacional abierta.

3. ¿Son los partidos políticos en el 2003 más representativos que en 1990, es decir, reflejan mejor la composición de electorado? En cuanto a la representatividad, puede afirmarse que los mecanismos de elección directa de candidatos a que se ha hecho referencia representaron, al menos en teoría, un paso importante con miras a que los partidos políticos reflejen mejor la composición del electorado. No obstante, como se ha señalado ya con anterioridad, el hecho de que estos no hayan estado acordes con el sistema establecido a nivel constitucional para la elección de diputados, ha podido ser la causa de que aumente el descontento de la ciudadanía hacia el quehacer político, dado que no se cumple con las expectativas generadas al momento de la elección.

D. Cambios en el Sistema de Partidos

Este apartado intenta responder a la interrogante ¿Qué cambios se han producido en el sistema de partidos políticos en el período 1990-2003, según los resultados electorales?

Al respecto, luego de analizar algunos antecedentes de interés, se procederá a dar respuesta a esta pregunta.

D.1. Antecedentes

La revisión de los procesos electorales de 1974 a 1998 confirma que el sistema político costarricense ha tenido un proceso de génesis, consolidación e institucionalización del bipartidismo (Vargas, 1997). Este proceso se puede clasificar en dos períodos:¹⁴

a) De 1953 a 1970. En este período, si bien un total de diez partidos participaron en los procesos electorales, cuatro de los cuales lograron participar en más de una elección, la revisión de los resultados electorales permite determinar que en la realidad política hubo una concentración de fuerzas en dos bloques políticos (liberacionismo y oposición o antiliberacionismo)

b) De 1978 a 1990 el bipartidismo se constituye en la principal característica del sistema político costarricense, lo cual se consolida e institucionaliza con las reformas de 1982 al Código Electoral, Ley N° 6833, que permiten a las coaliciones de partidos que participan en una elección y que posteriormente se convierten en partido político único, no perder el derecho a financiamiento (tal es el caso de la Coalición Unidad que da origen al Partido Unidad Socialcristiana).

El siguiente cuadro permite, por medio de los porcentajes obtenidos a nivel de representación legislativa, observar más claramente el fenómeno apuntado.

Cuadro 7

Porcentaje de votos obtenidos en la elección para Presidente y diputados a la Asamblea Legislativa, según bloque político 1953-1986

AÑO	PARTIDO POLÍTICO	PORCENTAJE VOTOS OBTENIDOS ELECCION PRESIDENTE	NUMERO DE DIPUTADOS OBTENIDOS
1953 ^{a/}	Partido Liberación Nacional	64.7	30
	Partido Demócrata	35.3	11
1958 ^{b/}	Partido Unión Nacional	46.42	11
	Partido Liberación Nacional	42.78	22
	Partido Independiente ^{c/}	10.8	3
1962 ^{d/}	Partido Liberación Nacional	50.29	29
	Partido Republicano	35.34	17
	Partido Unión Nacional	13.50	9
	Partido Acción Democrática	0.87	1
1966 ^{e/}	Partido Unificación Nacional	50.42	26
	Partido Liberación Nacional	49.52	29
1970 ^{f/}	Partido Unificación Nacional	41.17	22
	Partido Liberación Nacional	54.80	32
1974 ^{h/}	Partido Liberación Nacional	43.44	27
	Partido Unificación Nacional	30.40	16
	Partido Nacional Independiente	10.88	6
	Partido Renovación Democrática	9.12	3
	Partido Demócrata	2.78	1
	Partido Acción Socialista	2.37	2
1978 ^{i/}	Coalición Unidad	50.5	27
	Partido Liberación Nacional	43.8	25
	Pueblo Unido	2.7	3

	Unificación	1.6	-
1982	Partido Liberación Nacional	58.8	33
	Coalición Unidad	33.6	18
	Movimiento Nacional	3.84	1
	Pueblo Unido	3.32	4
1986	Partido Liberación Nacional	52.33	30
	Partido Unidad Social Cristiana	45.80	25
	Pueblo Unido		1
	Unión Alianza Popular		1

a/ En este proceso el abstencionismo alcanza un 32.8%

b/ En este proceso, el abstencionismo alcanza un 35.3%

Obtiene 12 diputados el Partido Republicano y 2 diputados el Unión Cívico Revolucionario

c/ Partido Independiente, surge a raíz de una fricción a lo interno del PLN

Por Ley N° 741 de 12 mayo de 1961, se reforma el artículo 106 de la Constitución y se aumenta el número de diputados de 45 a 57.

d/ En este proceso, el abstencionismo alcanza un 19.1%

e/ En este proceso, el abstencionismo alcanza un 18%

f/ En este proceso, el abstencionismo alcanza un 16.7%

h/ En este proceso, el abstencionismo alcanza un 20.1%

i/ Coalición Unidad conformada por Partido Renovación Democrática, Republicano Calderonista, Unión Popular y Demócrata Cristiano

Fuente: Elaborado a partir de información contenida en Vargas, 1997

A partir de la información contenida el cuadro N°7, se puede concluir que el predominio de dos bloques políticos claramente definidos ha estado presente en los procesos electorales a partir de 1953 (liberacionismo y oposición o antiliberacionismo). Así, durante el período 1953-1970, aunque diez partidos lograron acceder a una curul, es evidente la concentración que se dio entre dos y tres partidos.

Hay una evidente polarización política, donde un partido político fuerte predominó (PLN), en particular a nivel legislativo, frente a una oposición que al actuar unida, pudo acceder en dos ocasiones al Poder Ejecutivo, generando alternabilidad. En este contexto, las elecciones de 1966 marcaron el punto de inicio de esta polarización, dado que al coaligarse la oposición en un solo partido y bajar el abstencionismo ambos bloques se aseguran la mayoría de los escaños legislativos.

Durante el período 1974-1990 aunque el PLN se fortalece y mantiene su predominio legislativo, la oposición logra construir una verdadera Coalición, la cual se institucionaliza en el PUSC a partir de la reforma de 1982.

Aunque se dio un aumento en el número de partidos a nivel legislativo, a excepción de 1974 y 1982 esto no implicó un aumento de curules, dado que los partidos mayoritarios lograron un promedio de 90% del total de bancadas (Vargas, 1997).

D.2 Elecciones Nacionales de 1998-2002, proceso de cambio.

Según Payne, 2003, centrando el análisis en el período 1974-1998, el sistema de partidos costarricense contaba con un alto índice de institucionalización, 2.46, con respecto a los demás países de América Latina y una volatilidad electoral de 11.81

Para el mismo período, y a partir de una medición realizada utilizando el índice del número efectivo de partidos¹⁵, el sistema de partidos costarricense obtenía un promedio de 2.32¹⁶, siendo un sistema de partidos relativamente concentrado.

Ahora bien, es a partir de 1998 que empieza a notarse un claro debilitamiento de los partidos tradicionales, una erosión del sistema bipartidista y una caída en los niveles de participación electoral (Vargas, 2004)

Cuadro 8

Control de los poderes Ejecutivo y legislativo, número de partidos efectivos y volatilidad electoral 1974- 2002

Período	Control del Ejecutivo	Control del Legislativo	NEP elecciones presidencia a/	NEP elecciones legislativas a/	Volatilidad elecciones presidencia (%) b/	Volatilidad elecciones legislativas (%) c/
1974-1978	PLN	Sin mayoría g/	3.3	4.0	13.8	41.7
1978-2002	CU d/	Sin mayoría g/	2.2	2.9	3.9	19.6
1982-1986	PLN e/	PLN	2.2	2.5	13.5	16.0
1986-1990	PLN	PLN	2.1	2.5	6.7	8.1
1990-1994	PUSC f/	PUSC	2.1	2.6	5.2	10.3
1994-1998	PLN	Sin mayoría g/	2.1	2.7	4.1	13.0
1998-2002	PUSC	Sin mayoría g/	2.4	3.4	29.0	..
2002-2006	PUSC	Sin mayoría g/	3.2	3.7		

a/ NEP: número de partidos efectivos. Mide el peso real de los partidos de acuerdo con la proporción de votos que obtuvieron. La fórmula empleada es la desarrollada por Laakso y Taagapera.

b/ Volatilidad electoral presidencia: la fórmula empleada es la desarrollada por Pedersen. Mide la proporción de votos que cambian de un partido a otro en dos elecciones sucesivas.

c/ Para el cálculo de la volatilidad electoral en las elecciones legislativas se aplicaron las siguientes reglas para contar como un mismo partidos a: (a) los partidos que cambian de nombre pero mantienen la misma dirigencia, orientación política y obtienen representación parlamentaria con el nuevo nombre; (b) los partidos que se agrupan para formar una coalición y obtienen representación parlamentaria como coalición.

d/ Coalición Unidad

e/ Partido Liberación Nacional

f/ Partido Unidad Social Cristiana

g/ Ningún partido tienen la mayoría parlamentaria de 29 escaños. En todos los casos, el partido en el gobierno es la primera minoría.

Fuente: Tomado de Vargas, 2004.

Gráfico 1

Volatilidad total¹⁷ en las elecciones presidenciales y legislativas en Costa Rica, 1958-2002

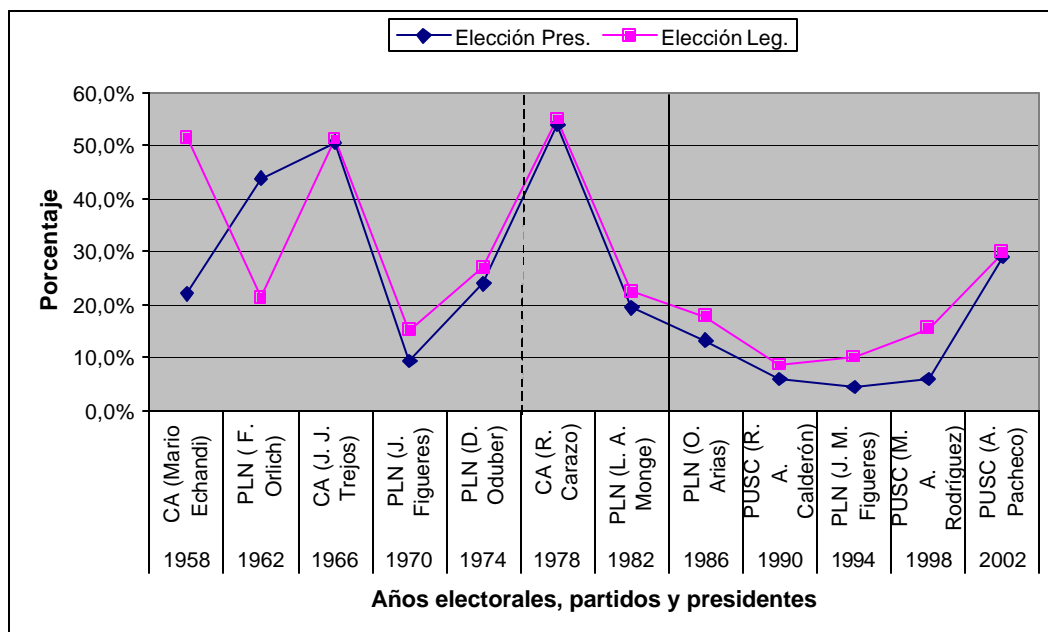
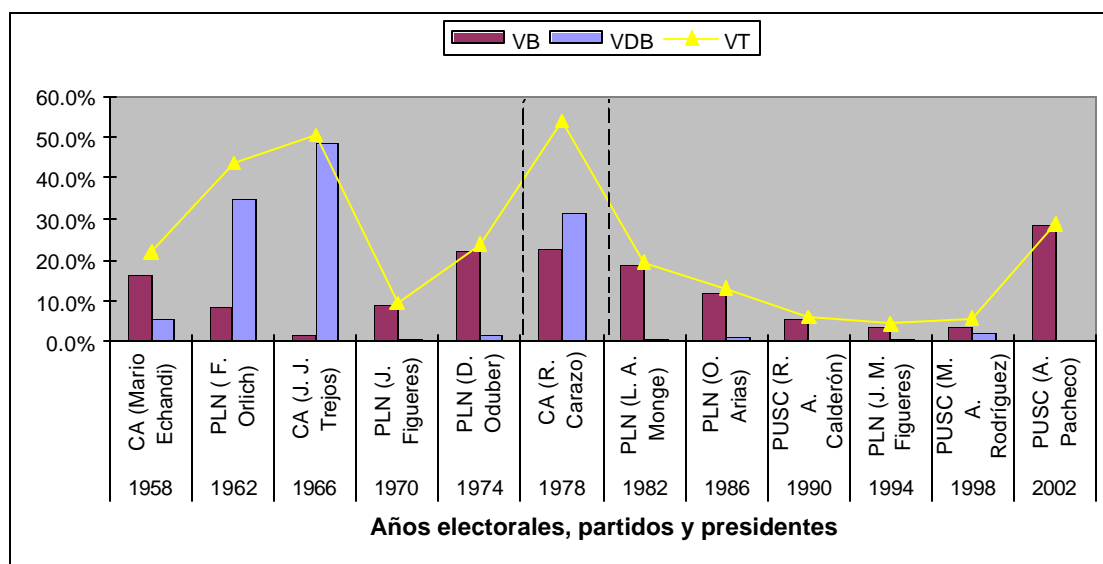


Gráfico 2

Volatilidades en elecciones presidenciales en Costa Rica, 1958-2002



VB: Volatilidad entre bloques

VDB: Volatilidad dentro de bloques

VT: Volatilidad total

Fuente: Tomado de PEN, 2002.

El cuadro 8 y los gráficos 1 y 2 reflejan como los niveles de volatilidad electoral alcanzados en el período 1982-1998 se dispararon durante las elecciones del 2002, especialmente la volatilidad entre partidos pertenecientes a distintos bloques ideológicos (PEN, 2002)

De manera combinada el PUSC y el PLN mermaron su caudal electoral en poco más de 200.000 votos, siendo el PLN el más afectado. Surgió una tercera fuerza, el PAC, que incrementó casi diez veces el caudal obtenido por el tercer partido en 1998 (Fuerza Democrática). Estos resultados impactaron la distribución del peso político de los partidos medida por el índice de partidos efectivos, así, para el 2002 este índice alcanzó un 3.2 para las elecciones presidenciales y 3.7 para las elecciones legislativas (PEN, 2001)

Lo anterior se ilustra mejor a partir de la siguiente descripción de lo que han sido los procesos electorales a partir de 1990.

Cuadro 9

Resultados electorales según votos emitidos, según asignación de escaños legislativos. 1990, 1994, 1998, 2002

Elección	Partido Ganador	Padrón (N° personas)	Abstencionismo (N° y % de personas)	Votos emitidos para Presidente y Vicepresidentes	Votos emitidos para Diputados	Partidos Participantes a escala nacional o provincial que obtuvieron representación legislativa	Número de diputados
1990	PUSC	1.692.050	307.724 (18.2%)	1.384.326	1.383.956	PUSC	29
						PLN	25
						Acción Agrícola Cartaginés	1
						Pueblo Unido (coalición)	1
						Unión Generaleña	1
1994	PLN	1,881,348	355,368 (18.9%)	1.525.979	1.525.624	PLN	28
						PUSC	25
						Fuerza Democrática	2
						Agrario Nacional	1
						Unión Agrícola Cartaginés	1
1998	PUSC	2,045,980	614,067 (30.0%)	1.431.913	1.430.579	PUSC	27
						PLN	23
						Fuerza Democrática	3
						Movimiento Libertario	1

						Renovación Costarricense	1
						Integración Nacional	1
						Acción Laborista Agrícola	1
2002	PUSC	2.279.851	Primera ronda 710.433 (31.16%) Segunda ronda (39.8%)	Primera ronda 1.569.418 Segunda ronda 1.372.93	1.569.338	PUSC	19
						PLN	17
						Acción Ciudadana	14
						Movimiento Libertario	6
						Renovación Costarricense	1

Fuente: Elaborado a partir de información contenida en <http://www.tse.go.cr>

En el proceso electoral de 1990, el PUSC obtiene un 51.40% de la votación y el PLN un 47.19%, entre ambos obtuvieron un 98.68% de los votos válidos. Los restantes un 1.3%.

En lo que toca a las elecciones legislativas, entre el PUSC y el PLN obtuvieron 54 curules, las restantes tres se les adjudicaron los partidos Unión Generala, Unión Agrícola Cartaginés y Pueblo Unido.

En términos generales, se mantiene la tendencia al bipartidismo ubicada a partir de 1974, la cual se muestra, en particular, en los porcentajes de votación alcanzados por las dos fuerzas políticas predominantes y la forma en que quedó compuesta la Asamblea Legislativa.

En el proceso electoral de 1994, el PLN obtiene un 49.61% de los votos, el PUSC un 47.73%, seguido de Fuerza Democrática, que obtiene un 1.90%. En conjunto, los partidos mayoritarios obtienen un 97.34%.

A nivel legislativo, el PLN obtiene 28 diputados, el PUSC 25, Fuerza Democrática 2, Agrario Nacional 1 y Unión Agrícola Cartaginés 1. Pierde en este caso el Partido de Gobierno la mayoría legislativa.

En el proceso electoral de 1998, el PUSC obtiene un 48.7% de los votos, el PLN un 46.2%. En total, ambos partidos obtienen un 94.9%. Se produce un virtual empate entre los partidos mayoritarios.

A nivel legislativo, el PLN obtiene 23 diputados, el PUSC 27, Fuerza Democrática 3, Movimiento Libertario 1, Renovación Costarricense 1, Integración Nacional 1, Acción Laborista Agrícola 1. Pierde de nuevo el Partido de Gobierno la mayoría legislativa.

En el proceso electoral de 2002, el PUSC obtiene en la primera ronda un 38.58% de los votos y el PLN un 31.05%. Ambos obtienen un 69.63%.

A nivel legislativo, el PLN obtiene 17 diputados, el PUSC 19, Acción Ciudadana 14, Movimiento Libertario 6, Renovación Costarricense 1. Interesa resaltar el fenómeno de la segunda ronda y el hecho que los partidos mayoritarios pierden su mayoría legislativa una vez más.

Ahora bien, la descripción anterior resulta interesante si se analiza que el cambio político analizado ha sido gradual. De esta forma, si bien durante el período 1990-2002 los partidos mayoritarios, PUSC y PLN, han obtenido de manera alternativa la Presidencia de la República, esto ha ido aparejado a una pérdida paulatina de la mayoría legislativa. Así, en 1990 el PUSC contó con los 29 diputados que conforman la mayoría absoluta parlamentaria, necesaria para adoptar muchas de las decisiones legislativas. A partir de 1994, se empieza a dar una disminución, en especial en lo que respecta a la representación del Partido en el Gobierno. En 1994 el PLN obtiene únicamente 28 diputados y en 1998 el PUSC alcanza 27 diputados. No obstante, es en la elección del 2002 donde esta representación se reduce aún más significativamente, dado que el PUSC obtiene solo 19 diputados seguido por 17 del PLN, 14¹⁸ del PAC, 6 del Movimiento Libertario y 1 del Partido Renovación Costarricense.

Ahora bien, un somero análisis de los resultados electorales a nivel cantonal durante el período 1990-2002, permite determinar que en este ámbito el fenómeno de debilitamiento del bipartidismo es aún más claro. Según lo reseña Alfaro, 2002, un análisis de las elecciones municipales permite determinar la existencia de un bipartidismo moderado, con la presencia significativa de tres partidos políticos en promedio. Los partidos tradicionales ceden terreno en el nivel local, y el sistema de partidos a nivel municipal tiene manifestaciones de multipartidismo aún sin afianzarse. Se presenta un control electoral partidario en disputa, aunque el PLN y el PUSC siguen siendo las agrupaciones que obtienen mayor número de votos (aunque con menos votos con cada elección) y los que predominan en la alternancia.

El cuadro N° 10 ilustra mejor este fenómeno.

Cuadro 10

Partidos Políticos que obtuvieron regidores según provincia. 1990, 1994, 1998, 2002

Año Elección	Partidos que obtuvieron regidores	Número de regidores por provincia						
		San José	Alajuela	Cartago	Heredia	Guanacaste	Puntarenas	Limón
1990	Unión Generalaëna	3					1	
	Alajuelita Nueva	1						
	Pueblo Unido (coalición)	2		1	1			2
	Acción Laborista Agrícola		3					
	Independiente				1			
	Agrario Nacional							2
	Auténtico Limonense							1
	PUSC	66	50	30	33	35	40	20
PLN	68	40	29	25	28	28	15	
1994	Unión Generalaëna	1				1	2	
	Fuerza Democrática	9	3	3	4	1	2	
	Alajuelita Nueva	1						
	Acción Laborista Agrícola		1					
	Acción Democrática Alajuelense		3					
	Guanacaste Independiente					2		

Cambios en el Sistema Electoral y Sistema de Partidos Políticos. Impactos discernibles en el desempeño legislativo y las relaciones Poder Ejecutivo-Poder Legislativo

	Independiente					1		
	Vanguardia Popular						1	1
	Auténtico Limonense							1
	Agrario Nacional							7
	PUSC	62	42	26	27	26	33	16
	PLN	77	48	31	33	32	33	15
1998	Yunta Progresista Escazuqueña	4						
	Humanista Montes de Oca	1						
	Del Sol	2						
	Alajuelita Nueva	1						
	Curridabat Siglo XXI	2						
	Independiente	1				2		
	Fuerza Democrática	13	3	3	4		1	
	Unión General	1			1			
	Integración Nacional	3						
	Acción Laborista Agrícola		7					
	Acción Democrática Alajuelense	1						
	Rescate Nacional		1			1		
	Pueblo Unido			1				
	Convergencia Nacional			1				
	Nacional Independiente		1	2				
	Movimiento Libertario				1	1	2	
	Independiente Belemita				1			
	Guanacaste Independiente					2		
	Nuevo Partido Democrático						2	
	Agrario Nacional							5
	Auténtico Limonense							1
	PUSC	65	48		30	36	40	27
	PLN	62	41	28	27	25	28	15
2002	Yunta Progresista Escazuqueña	3						
	Curridabat Siglo XXI	1						
	Del Sol	2						
	Integración Nacional	1						
	Alajuelita Nueva	1						
	Renovación Costarricense		1	1	1	1	2	
	Acción Laborista Agrícola		2					
	Independiente Obrero			1				
	Auténtico Paraiseño			1				
	Fuerza Democrática			4				
	Auténtico Sarapiqueño				1			
	Rescate Nacional					1		
	Acción Quepeña						2	
	Garabito Ecológico						2	
	Agrario Nacional							1
	Coalición Cambio 2000							1
	Movimiento Libertario	6	3	1	1		1	1

	Acción Ciudadana	33	18	11	18	6	9	6
	PUSC	44	31	16	18	25	26	18
	PLN	47	34	19	17	27	21	13

Fuente: Elaborado a partir de información contenida en <http://www.tse.go.cr>.

El abstencionismo es otro tema a resaltar. En 1990 y 1994 se dio una importante participación en las urnas, solo un 18,2% y un 18.9% de abstencionismo, respectivamente. Por su parte, en 1998, este pasó a ser de un 30% y estuvo acompañado por un mayor apoyo a los partidos emergentes en la Asamblea Legislativa, donde pasaron de tener de 4 a 7 de los 57 diputados. Para las elecciones del 2002, las elecciones presidenciales y legislativas de febrero mostraron que el aumento del abstencionismo registrado en las elecciones de 1998 no fue un hecho aislado. Para la primera ronda electoral, este representó un 31.2% y fue aún mayor para la segunda ronda, 39.8%, por su parte, el número de partidos emergentes que obtuvo representación legislativa fue aún mayor y en una considerable proporción¹⁹.

Cuadro 11

Padrón Electoral, votos recibidos y abstencionismo, en número absolutos, 1982-2002

	1982	1986	1990	1994	1998	2002
Padrón electoral	1.261.127	1.486.474	1.692.050	1.881.348	2.045.980	2.279.851
Votos recibidos	991.679	1.216.300	1.384.326	1.525.979	1.431.913	1.569.418 ^{a/}
Abstencionismo	296.448	270.174	307.724	355.369	614.067	710.433

a/ Obedece a los resultados de la primer ronda. En la segunda ronda los votos recibidos fueron 1.372.93

Fuente: Adaptado de Rojas, 2003 y actualizado con información contenida en <http://www.tse.go.cr>

El hecho que para las elecciones del 2002 se tuviera que aplicar por primera vez el mecanismo de la segunda ronda para escoger al Presidente y Vicepresidentes de la República debe resaltarse también en este análisis.

En síntesis, a partir de las elecciones del 2002 es posible afirmar que el sistema de partidos de Costa Rica se encuentra en estado de cambio, en estado de fluidez (Sánchez, 2003). Los partidos

tradicionales no han desaparecido, pero su estabilidad y futuro (y el de los emergentes) es incierta²⁰ (Vargas, 2004). Se trata de un Sistema de Partidos en Recomposición (Rojas, 2003).

Ahora bien, a partir de la información contenida en los gráficos 1 y 2, Sánchez, 2003, plantea una tesis que merece una mención especial; en su criterio, una de las diferencias más importantes que se presentan en el fenómeno de cambio que vive el sistema político costarricense se encuentra en el deterioro de las lealtades tradicionales que han venido sufriendo los partidos Liberación Nacional y la Unidad Socialcristiana²¹. La alta volatilidad que se presenta en las elecciones del 2002 es causada por la incapacidad de estos partidos tradicionales para retener las lealtades de los electores²².

Por otro lado, según analiza Sánchez, 2003, esa volatilidad se produce entre distintos bloques, lo que se explica por el sobresaliente desempeño del PAC. Esto es importante, pues muestra la erosión de las lealtades históricas hacia los principales partidos políticos, lo que los estudiosos de la política denominan “desalineamiento electoral” o la progresiva pérdida de apoyo electoral por los grupos principales y que aparenta ser el resultado de un proceso de “desalineamiento partidario”, entendido como el debilitamiento de las lealtades habituales y estables de los partidos entre el electorado.

En su criterio, dicho fenómeno es ilustrado por cuatro elementos fundamentales:

1. El ausentismo electoral, que alcanzó un alto porcentaje en el 2002 a pesar de existir nuevas opciones (PAC).
2. Un creciente apoyo a terceros partidos, en particular en las elecciones legislativas.
3. Un Incremento en los niveles de fraccionamiento del voto que desde 1986 ha tenido una tendencia ascendente. Desde 1978 y hasta 1990 los partidos mayoritarios reflejaron un nivel de fraccionamiento que oscilaba alrededor del 5%, a partir de 1994 aumenta a un 12.4%, 15.5% en 1998 y 17% en el 2002.
4. Mayor volatilidad electoral total cuya principal causa es una erosión en las lealtades partidarias históricas, o desalineamiento partidario.

Como causas del desalineamiento partidario, Sánchez menciona cambios sociológicos y políticos.

En el primer caso, la movilización social, los crecientes niveles de educación y el incremento en el acceso a la información política ha creado electores más políticamente independientes y sofisticados. Por otro lado, un posible envejecimiento del sistema partidario motivado en la pérdida de relevancia, sobre todo para las nuevas generaciones, de los temas que motivaron la ruptura de 1948²³.

En el segundo caso, el descontento²⁴ con los partidos y en el caso del PLN, los dilemas y transformaciones de los movimientos políticos socialdemócratas²⁵.

En relación con las causas políticas, es importante mencionar que desde el año 1995 los informes del Programa Estado de la Nación han venido reseñando la creciente pérdida de credibilidad que los ciudadanos expresan hacia los partidos políticos y hacia instituciones como la Asamblea Legislativa y el Gobierno, no solo a través de estudios de opinión, sino también a través de los mismos procesos electorales.

En este sentido, los resultados de las encuestas de opinión realizadas por Mitchell Seligson en Costa Rica desde 1978, en relación con la opinión sobre la cultura política y el nivel de apoyo que tiene el sistema político costarricense, advierten que durante el período 1978-1999 disminuyó el apoyo de la ciudadanía al sistema político costarricense. Aunque empezó a evidenciarse desde 1985, en el último quinquenio la tendencia se ha acelerado. Hasta 1998 esa disminución no se reflejó en una disminución en la participación electoral, pero en ese año probablemente el umbral de apoyo mínimo aceptable disminuyó de tal forma que tuvo efectos directos en el aumento del abstencionismo en las elecciones nacionales (PEN, 2001b)

Lo más preocupante es que el descontento y escepticismo ciudadano continúa. La encuesta sobre Percepción de la población costarricense sobre la situación socioeconómica y política del país (pobreza, calidad de vida y confianza institucional) del Instituto de Estudios Sociales en Población, IDESPO, de noviembre del 2003, señala que “la credibilidad y legitimidad de los sistemas políticos aparece gravemente cuestionada por la existencia de patrones de corrupción en el desempeño de las instituciones políticas y sociales, de las burocracias públicas en cuanto de las burocracias privadas.

Esto redundo en lo que se ha dado en llamar “antipolítica” concebida como el descalabro de la política para las grandes mayorías y el enraizamiento de la apatía política, que se ve reflejada en el abstencionismo y la ausencia de una cultura de responsabilidad cívica generalizada”. Por otro lado, “otro factor que incide en el enquistamiento de esa antipolítica es la pérdida de credibilidad en la clase política, que en el contexto de la democracia aparece aglutinada y articulada principalmente en los partidos políticos. De las respuestas obtenidas al consultar sobre la confianza depositada en la clase política, el 94 de los entrevistados para esta encuesta, tanto en la personal como en la telefónica, han manifestado que tienen poca o ninguna confianza en las clases políticas del país.

Resulta importante resaltar también cómo el fenómeno de cambio reseñado se ha dado independientemente de los cambios sufridos por el Sistema Electoral y las modificaciones estatutarias adoptadas por los partidos mayoritarios, las cuales se hicieron con la idea de llenar el vacío que se venía percibiendo en la ciudadanía sobre todo en materia de representatividad, y como una solución a una crisis de gobernabilidad (Vásquez, 2004).

A manera de conclusión, puede afirmarse entonces que durante el período en estudio, el Sistema de Partidos Políticos Costarricense, caracterizado por ser bipartidista, ha entrado en un proceso de cambio, de recomposición, que se hizo evidente en 1998 y se confirmó en el 2002. A pesar de que este proceso de cambio sugiere que dicho sistema se perfila hacia un multipartidismo, aún es muy pronto para asegurarlo, máxime si se considera que cada día aumenta el porcentaje de costarricenses que manifiestan tener poco o ninguna confianza en las clases políticas del país.

E. Temas de reforma política sometidos a consideración del Parlamento.

Motiva este apartado la pregunta ¿Cuál ha sido la agenda de reforma política presentada a consideración del parlamento y qué decisiones ha adoptado éste?

Dentro de este contexto, el cuadro N°12 plantea un resumen de las reformas constitucionales y legales aprobadas por el Congreso y que se relacionan con reforma política.

Cuadro 12

Temas de Reforma Política aprobados por el Parlamento, 1990-2003

TEMA	LEY	CONTENIDO
Creación de la jurisdicción constitucional y de la Sala Constitucional	Ley N° 7128, 18 de agosto de 1989	Reforma el artículo 10 y 11 de la Constitución Política y crea una Sala especializada de la Corte Suprema de Justicia, a la que corresponde declarar la inconstitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al derecho público. Le corresponde además conocer de los recursos de habeas corpus y amparo, dirimir los conflictos de competencia entre los dos Poderes del Estado, incluido el Tribunal Supremo de Elecciones y conocer de las consultas sobre proyectos de reforma constitucional, aprobación de convenio o tratados internacionales y otros que disponga la ley.
Creación Defensoría de los Habitantes	Ley N° 7319 de 17 de enero de 1992	Crea la Defensoría de los Habitantes de la República como el órgano encargado de proteger los derechos y los intereses de los habitantes. Le corresponde velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho. Además, debe promocionar y divulgar los derechos de los habitantes.
Regulación del tema de ciudadanía	Ley N° 7514, 6 de junio de 1995	Reforma los artículos 16 y 17 de la Constitución Política y señala que la calidad de ciudadano costarricense es irrenunciable, así como que la adquisición de la nacionalidad trascienda a los hijos menores.
Financiamiento político	Ley N° 7675, 2 de julio de 1997	Reforma el artículo 96 de la Constitución Política y reduce la contribución del Estado a los partidos políticos hasta un 0,19% del PIB del año tras anterior a la celebración de las elecciones para Presidente, Vicepresidentes y diputados a la Asamblea

		Legislativa. Permite a la Asamblea Legislativa reducir mediante ley dicho porcentaje. Se reconocen a los partidos los gastos que genere su participación en procesos electorales, así como los originados en necesidades de capacitación y organización política. La fijación del porcentaje queda a discreción de cada partido. Se determina quienes tendrán derecho a la contribución del Estado, reduciéndose la barrera electoral de manera que tendrán derecho los partidos que tomen parte del proceso que obtuvieren al menos un 4% de los sufragios válidamente emitidos a escala nacional, provincial o elijan al menos un diputado. Los partidos tienen derecho a que se les adelante parte de la contribución del Estado conforme lo determine la Ley ²⁶ , deben comprobar ante el TSE los gastos en que incurran, las contribuciones privadas están sometidas al principio de publicidad y reguladas por ley.
Partidos Políticos	Ley N° 7675, 2 de julio de 1997	Reforma el artículo 98 de la Constitución Política y establece que los partidos políticos deben expresar el pluralismo político y son instrumentos fundamentales para la participación política. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.
Elección directa del Alcalde Municipal	Ley N° 7794 de 30 de abril de 1998	Crea la figura del Alcalde Municipal, el cual es electo popularmente,
Rendición de cuentas y evaluación de resultados	Ley N° 8003, 8 de junio del 2000	Reforma el artículo 11 de la Constitución Política y señala que la Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. La ley señalará los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las

		instituciones públicas.
Ampliación del plazo para exigir responsabilidad al Presidente de la República y Ministros de Gobierno	Ley N° 8004, 22 de junio del 2000	Reforma el artículo 150 de la Constitución Política y amplía hasta cuatro años después de haber cesado en sus funciones la responsabilidad de quien ejerce la Presidencia de la República y de los Ministros de Gobierno por hechos que no impliquen delito.
Creación de los concejos municipales de distrito	Ley N° 8105, 31 de mayo del 2001	Reforma el artículo 172 de la Constitución Política y establece que para la administración de los intereses y servicios en los distritos del cantón, en casos calificados las municipalidades podrán crear concejos municipales de distrito con autonomía funcional propia. Se integrarán siguiendo los mismos procedimientos de elección popular utilizados para las municipalidades.
Asignación de un porcentaje presupuestario para las corporaciones municipales y transferencia de competencias	Ley N° 8106, 3 de junio del 2001	Reforma el artículo 170 de la Constitución Política y señala que en el Presupuesto Ordinario de la República se les asignará a todas las municipalidades una suma que no será inferior a un 10% de los ingresos ordinarios calculados para el año correspondiente. Esa asignación será progresiva (1.5% por año) y se encuentra en relación con la aprobación que haga la Asamblea Legislativa de la legislación que indique las competencias que se trasladarán a las corporaciones municipales.
Referéndum e iniciativa popular	Ley N° 8281, 28 de mayo del 2002	Reforma varios artículos de la Constitución Política y establece que el pueblo podrá ejercer la potestad de legislar por medio del referéndum, para aprobar o derogar leyes y reformas parciales a la Constitución. Establece que durante las sesiones ordinarias un cinco por ciento como mínimo de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, pueden ejercer la iniciativa para la formación de las leyes (iniciativa popular)
Define al Gobierno de la República como participativo	Ley N° 8364, 1 de julio del 2003	Reforma el artículo 9 de la Constitución Política y establece

		que el Gobierno de la República es, además de popular, representativo, alternativo y responsable, participativo.
Elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia	Ley N° 8365, 15 de julio del 2003	<p>Reforma los artículos 158 y 163 de la Constitución Política de manera que los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia sean elegidos por los votos de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa.</p> <p>La elección y reposición se hará dentro de los treinta días naturales posteriores al vencimiento del período respectivo o de la fecha en que se comunique la vacante.</p> <p>Los magistrados deben desempeñar sus funciones con eficiencia.</p>

Fuente: Elaborado a partir de las leyes mencionadas, SINALEVI

En cuanto a temas sometidos a consideración del Parlamento y que no han sido resueltos, interesa resaltar los siguientes:

Cuadro 13

Temas sometidos a consideración del Parlamento pendientes de resolución, 1990-2003

TEMA	MODIFICACION PROPUESTA
Diputados suplentes	Podrán designarse diputados suplentes, que asistan a los diputados titulares en sus ausencias.
Número y elección de diputados por distrito congresional	<p>Los diputados son elegidos por distrito congresional y por lista nacional. Cuarenta y ocho son elegidos por distrito congresional, dos por cada uno de ellos y veintisiete por lista nacional.</p> <p>Los distritos congresionales estarán formados por dos o más cantones y abarcarán todo el territorio nacional. El Tribunal Supremo de Elecciones debe hacer la delimitación y someterla a la Asamblea Legislativa para su aprobación^{al}.</p>
Número y elección de diputados	La Asamblea se compone de 75 diputados: 18 electos por lista nacional y 57 por provincias o por distritos congresionales dentro de las provincias.

	La Ley garantizará la libre escogencia del elector en las listas nacionales y en caso de distribución legislativa por distritos electorales, estos serán de dos a cinco diputados en proporción al número de electores ^{b/} .
Elección de diputados por la Nación	Los diputados son elegidos por la Nación, el Tribunal Supremo de Elecciones asigna las diputaciones en proporción a la población del territorio nacional.
Asignación de escaños según población y territorio	El Tribunal Supremo de Elecciones asignará las diputaciones en proporción a la población y territorio de cada provincia.
Período de elección de los diputados, fecha de elección diferida para diputados electos por distrito congressional y lista nacional. Posibilidad de reelección	Los diputados durarán cuatro años en sus cargos y podrán ser reelectos. La elección para designar a los diputados por distrito congressional se hará dos años después de realizada la elección para la Presidencia de la República. La elección para diputados por lista nacional se hará en la misma fecha que para Presidente ^{a/} .
Período de elección de los diputados	Los diputados durarán en sus cargos cinco años.
Reelección de diputados	Los diputados podrán ser reelectos en forma alternativa y en forma sucesiva por dos veces
Prohibición para ser diputado	Se limita esta posibilidad al Contralor y Subcontralor General de la República y al Defensor y Defensor Adjunto de los Habitantes.
Inmunidad, independencia, pérdida de credencial, conflicto de interés del diputado	Se proponen variaciones al procedimiento de antejuicio, se aclara la posibilidad del diputado de participar en delegaciones internacionales, se establece el deber de excusarse de participar en la discusión y votación de asuntos en los que tenga un conflicto de interés (incluido el tema de aumentos salariales)
Quórum para celebrar sesiones legislativas	Se reduce a la mitad más uno del total de sus miembros para abrir, cerrar o realizar votaciones, en los demás casos se requiere mayoría simple. Se plantean variaciones que requieren al momento de realizar votaciones la presencia de las dos terceras partes del total de sus miembros ^{b/} .
Trámite de urgencia de proyectos de ley	Durante las sesiones extraordinarias el Presidente de la República podrá hacer presente la urgencia en el despacho de uno o varios proyectos de ley, en ese caso la Asamblea debe tramitarlos en un plazo máximo de tres meses ^{b/} .
Nombramiento de ministros de gobierno y censura vinculante	La Asamblea debe aprobar o ratificar el nombramiento de Ministros de Gobierno, la censura de estos funcionarios por parte de la Asamblea es vinculante.
Censura vinculante de ministros de gobierno y Presidentes Ejecutivos	Aprobada la censura, el Presidente debe remover al funcionario censurado ^{b/} .
Interpelación y censura a ministros de Gobierno y Presidentes Ejecutivos	Tanto para ministros de Gobierno como para Presidentes Ejecutivos la censura implica la remoción del funcionario. Limita la presentación de mociones de censura para un mismo funcionario hasta un año después de conocida la última moción. ^{b/}
Censura general de ministros de gobierno	Un tercio del total de los diputados puede presentar una moción de censura general a los ministros de Gobierno, cuya aprobación requiere mayoría absoluta. En caso de aprobación, el Ministro de la Presidencia y los ministros de Gobierno deben presentar su dimisión ante el Presidente de la República, quien debe sustituirlos, o puede solicitar al Tribunal Supremo de Elecciones la convocatoria de elecciones legislativas anticipadas ^{b/} .
Responsabilidad general de	Puede ser planteada por el Presidente de la República respecto de un

los ministros de Gobierno y elecciones legislativas anticipadas	proyecto de ley, un paquete de proyectos de ley o de su programa de gobierno. La Asamblea debe conocer los asuntos con prioridad. En caso de rechazarlos, el Ministro de la Presidencia y los ministros presentarán su dimisión, el Presidente deberá sustituirlos o puede solicitar al Tribunal Supremo de Elecciones que convoque a elecciones legislativas anticipadas ^{b/} .
Iniciativa exclusiva del Poder Ejecutivo	Para la presentación de proyectos relacionados con pensiones, creación, modificación o supresión de impuestos y exenciones tributarias nacionales
Defensor de los Habitantes Defensor Adjunto Contralor General de la República Subcontralor General	Su nombramiento debe hacerse por dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa ^{b/} .
Embajadores y cónsules en el servicio exterior	Corresponde a la Asamblea Legislativa ratificar el nombramiento de embajadores y cónsules en el servicio exterior que realice el Consejo de Gobierno.
Incapacidad física o mental de quien ejerce la Presidencia de la República	Se plantea el procedimiento para nombrar una Junta Médica
Programa de Gobierno del partido ganador de las elecciones presidenciales	Dentro de los ocho días siguientes al inicio del período constitucional la Asamblea debe conocer y discutir el Programa de Gobierno del partido ganador de las elecciones presidenciales.
Negociación comercial	Mediante una ley aprobada al efecto, la Asamblea Legislativa autorizará al Poder Ejecutivo para que inicie negociaciones comerciales y definirá las políticas y lineamientos generales que este debe seguir.
Contratación de empréstitos	Los proyectos relacionados con la contratación de empréstitos a lo externo o interno deben ser tramitados en forma independiente al Presupuesto Ordinario de la República y aprobados por dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea. No pueden otorgarse avales del Estado a entes privados o entes públicos no estatales.
Financiamiento de gastos ordinario con emisión de bonos de deuda interna	Se autoriza este procedimiento durante un período transitorio de cuatro años.
Ferrocarriles, muelles y aeropuertos	Admite su explotación por medio de concesión otorgada por tiempo limitado a particulares.
Aguas de dominio público	No pueden salir del dominio del Estado
Aprobación de presupuestos de las instituciones autónomas	Corresponde a la Asamblea Legislativa dictar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República y aprobar o improbar los presupuestos de las instituciones autónomas.
Comisiones con potestad legislativa plena	Se plantea derogar las normas introducidas con la reforma del artículo 124 de la Constitución que crea las Comisiones con Potestad Legislativa Plena.
Elecciones presidenciales	Las elecciones presidenciales se harán el primer domingo de marzo del año en que deba efectuarse la renovación de esos funcionarios.
Período presidencial	Será de cinco años
Número de vicepresidentes	Se reduce su número a un vicepresidente
Funciones de los vicepresidentes	Se aclara la forma en que deben ser llamados a suplir las ausencias definitivas del Presidente, así como que en su caso esta función puede corresponder al Presidente de la Asamblea Legislativa. Se le encomienda presidir los órganos consultivos que establezca la ley.

Primer ministro	Se propone la creación de la figura del Primer Ministro como un funcionario de designación discrecional encargado de realizar una función de representación. Se replantean las funciones del Presidente de la República, de manera que al Primer Ministro correspondan las relaciones del Gobierno con la Asamblea Legislativa y en general dirigir, coordinar y conducir la acción de Gobierno. El Presidente es quien define y orienta la política de la Nación ^{d/} .
Ministro de la Presidencia	Se da rango constitucional a la figura del Ministro de la Presidencia, al cual corresponde la coordinación del Gobierno y las relaciones con la Asamblea Legislativa. Debe comparecer al Plenario de la Asamblea al menos una vez cada quince días y presentar un resumen de la acción de Gobierno y de sus propuestas legislativas. Puede ser interpelado por los diputados sobre los asuntos que le competen ^{b/} .
Mensaje presidencial	Debe ser rendido el dos de mayo de cada año, en la sesión respectiva los diputados pueden hacer consultas al Presidente de la República.
Veto	Limita la posibilidad del Poder Ejecutivo de vetar los presupuestos extraordinarios y los proyectos de modificación presupuestaria.
Directores de Instituciones Autónomas	Se propone que sean nombrados respetando un 40% de mujeres. Se propone que sean nombrados con base en una terna elaborada de acuerdo con un concurso de antecedentes público.
Independencia del Poder Judicial	La potestad de administrar justicia emana del pueblo y la ejercen jueces independientes, responsables y sometidos únicamente al imperio de la Ley.
Gratuidad de la Justicia y oralidad del procedimiento judicial	La justicia será gratuita para quien acredite insuficiencia de recursos para litigar. El procedimiento, en particular el criminal, será predominantemente oral.
Elección de Magistrados	La Asamblea debe escoger los Magistrados de dos listas que le enviarán la Corte Suprema de Justicia y el Colegio de Abogados. Una comisión especial legislativa evaluará los candidatos.
Magistrado no jurista de la Sala Constitucional	Permite la elección de un Magistrado de la Sala Constitucional que no tenga el título de abogado.
Presidente de la Corte Suprema de Justicia	Debe presentar a la Asamblea Legislativa un mensaje escrito relativo a los diversos aspectos de administración del Poder Judicial y las medidas que juzgue de importancia para su buena marcha.
Período de los regidores municipales	Será de cinco años
Elección popular del Alcalde Municipal	Se plantea además la elección del Alcalde, regidores y síndicos en fecha distinta a las elecciones presidenciales ^{e/} .
Impuestos municipales	Limita la competencia de la Asamblea a la aprobación de impuestos nacionales y a una ley que determine las normas de interés nacional a que deben sujetarse las municipalidades para dictar los impuestos y contribuciones de cada cantón.
Impuestos municipales	Se planteado agilizar el trámite de aprobación de estos proyectos, de manera que solo requieran de un debate.
Tribunal Contralor de la República	Se crea un Tribunal Contralor de la República cuyos integrantes son nombrados por las dos terceras partes del total de los miembros de la

Asamblea Legislativa.

a/ Corresponde al Expediente Legislativo N° 10.541, analizado por la primera Comisión Especial Legislativa de Reformas Electorales.

b/ Corresponde al Expediente Legislativo N° 14.588, preparado por la Comisión Especial Presidencial integrada por el Expresidente Miguel Angel Rodríguez Echeverría en el año 2001.

c/ Corresponde al Expediente Legislativo N° 11.375, Garantías Económicas

d/ Corresponde al Expediente Legislativo N° 12.110.

e/ Este tema fue incorporado en el Código Municipal, Ley N° 7794 de 30 de abril de 1998.

Fuente: Elaborado con base en información suministrada por el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa sobre los proyectos de reforma constitucional presentados a partir de 1960 en relación con los artículos 105, 106, 107, 109, 110, 111, 112, 117, 118, 121, 123, 124, 125, 129, 130, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 157, 158, 159, 162, 163, 164, 168, 169, 170, 171 174 y 175 de la Constitución Política.

Se desprende de los cuadros N° 12 y 13 la agenda de reforma política sometida a consideración del Parlamento a partir de 1960. En cuanto a la agenda aprobada, sobresale el interés del legislador por establecer mecanismos de control y de rendición de cuentas del poder pública. Esto, combinado con la definición de mecanismos que permitan un fortalecimiento de los gobiernos locales y de los procedimientos de participación ciudadana.

Entre los temas pendientes, sobresale el tema de representatividad a nivel legislativo, así como el aumento en el número de diputados. No obstante, se encuentra pendiente de una profunda discusión, además, la conveniencia o no de adoptar a nivel constitucional elementos característicos del parlamentarismo que permitan a nuestro sistema superar los bloqueos, faciliten la toma de decisiones y favorezcan la gobernabilidad.

En vista de lo anterior, a manera de conclusión de este apartado, interesa retomar lo dicho por Urcuyo, 2003, en el sentido que la discusión de la reforma política, es una tarea ineludible a la que debe abocarse el país. La reforma política, “con muchas arquitecturas posibles, porque no hay caminos únicos”, es necesaria si se quiere avanzar también en la definición del contenido de las reformas sustantivas que requiere el país.

E. Aspectos relacionados con las reglas del sistema político, sistema electoral y de partidos definidos por el Poder Judicial de 1990 al 2003

Pretende responder este apartado a la pregunta: ¿Qué aspectos de la definición de reglas del sistema político, del sistema electoral y del sistema de partidos políticos han sido definidos por el Poder Judicial entre 1990 y 2003?

Con este fin, se analizó jurisprudencia suministrada por la oficina de información de la Sala Constitucional, así como aquella que cita Ramírez, 1999, a partir de la cual se pueden observar las siguientes tendencias:

E.1. Sistema político

La Sala Constitucional, en lo que se refiere al Sistema Político Costarricense, ha puesto mucho énfasis en desarrollar cuál es su fundamento. De esta manera, ha sido clara al señalar que el régimen costarricense se fundamenta en el sistema del Estado de Derecho y en los principios que lo informan de democracia representativa, participativa y pluralista, así como en la concepción occidental y cristiana de la atribución de dignidad, libertad y en consecuencia derechos fundamentales a todo ser humano por su sola condición de ser tal.

A partir de allí, el principio democrático se torna uno de los principales parámetros para determinar la constitucionalidad de los temas sometidos a su consideración (voto 7383-97). De igual forma, resultan importantes los principios de razonabilidad²⁷ y proporcionalidad, que según ha señalado deben pernear las normas jurídicas y las actuaciones administrativas, dado que en un país democrático el fin no puede justificar los medios, estos últimos se constituyen un fin en sí mismo para garantía de los ciudadanos.

Según el principio de razonabilidad, una norma o acto público o privado solo es válido cuando además de su conformidad formal con la Constitución, esté razonablemente fundado y justificado conforme la ideología constitucional. De esta manera, se procura que no sea irracional, arbitrario o caprichoso sino que los medios seleccionados tengan una relación real y sustancial con su objeto. En este contexto, el debido proceso, ampliamente desarrollado por este órgano constitucional como aplicable a todo procedimiento sancionador, constituye un elemento fundamental que delimita las potestades de los poderes públicos (voto 243-98)

En general, como se verá, la Sala con su jurisprudencia ha venido a delimitar de manera más clara las competencias que, derivadas del ordenamiento democrático, corresponden a cada uno de los poderes públicos.

Uno de los casos que permiten reconocer más claramente esta tendencia, se refiere al desarrollo que ha hecho del principio de reserva de ley, al cual deben sujetarse las regulaciones de toda libertad pública. De esta forma, ha establecido que esas regulaciones solo pueden ser válidamente desarrolladas por un reglamento ejecutivo, siempre y cuando este último no exceda los alcances fijados en la Ley. Lo anterior, pues es la Asamblea Legislativa la única que en su carácter de representante del pueblo puede crear una competencia pública o restringir un derecho o libertad pública –en la medida en que pudiera hacerlo-, nunca el Ejecutivo, y aún el legislador debe sujetarse a los límites del artículo 28 y en el caso 45 y 46 de la Carta Fundamental (voto 6519-96)

De igual manera, en el ejercicio de la potestad reglamentaria, ha sido clara en que el Poder Ejecutivo no puede suplir a la ley produciendo un determinado efecto no querido por el legislador o regular un cierto contenido no contenido en la norma que reglamenta. Debe respetar rigurosamente el contenido esencial de la Ley. Lo contrario implica violentar la dinámica propia e inmanente que deriva de la división de poderes y que constituye, por así decirlo, la esencia misma del sistema democrático (voto 0031-95)

En materia legislativa, la jurisprudencia de la Sala que desarrolla el principio democrático resulta fundamental, dado que es a partir de su contenido que se han definido las principales reglas que deben guiar el actuar de este Poder.

De esta forma, para la Sala la ley no solo debe ser producto de la voluntad popular representada en la Asamblea Legislativa, debe ser aprobada en un proceso que permita la participación de las minorías en la formación de esa voluntad, sin que esto implique su potenciación sobre las mayorías.

En este sentido, según lo ha señalado, no hay que perder de vista el carácter instrumental (que no es el único) del procedimiento legislativo, regulado solo en sus puntos medulares por texto expreso de la Constitución Política, que no es solo la vía por la que la Asamblea discurre para dictar la ley sino para hacerlo realizando a la vez el principio democrático (que está en la base del orden constitucional, como lo afirma la Constitución desde su artículo primero, y que legitima a la propia Asamblea –artículo 105 constitucional- y da autoridad a la Ley que de ella dimana –artículo 121 y 129-).

Precisamente los requisitos o trámites sustanciales de que habla la Ley de la Jurisdicción Constitucional son aquellos que exige la Constitución de modo expreso y más o menos acabado – puesto que hay que suponer que al precisarlos la Constitución y reservarlos para sí, insoslayablemente han de calificarse como sustanciales –y los que, establecidos en el Reglamento Legislativo²⁸, son deducibles del principio democrático (en general en sus diversas manifestaciones particulares, como por ejemplo, el pluralismo político o el principio de publicidad). (Voto 8611-98)

En este contexto, el derecho de enmienda (que implica la no alteración de modo esencial de los textos en discusión) y la publicidad del procedimiento (que permita que la voluntad del pueblo se manifieste por canales políticos y sociales informales, tanto como los formales de la presentación y debate legislativo) son los temas a los que más desarrollo se ha dado en la jurisprudencia.

Otros temas, relacionados con el accionar del Poder Legislativo, han sido definidos por la Sala en su jurisprudencia. Tal es el caso de la posibilidad, reconocida a la Asamblea, de continuar con sus tareas habituales durante el período de sesiones extraordinarias, por cuanto únicamente pierde su facultad de iniciativa legislativa

En el tema de las comisiones legislativas investigadoras, máxima expresión de la facultad de control político que el Parlamento ejerce, la Sala se ha dado a la tarea de definir su ámbito de acción y facultades, en particular en lo que respecta al tipo de asuntos que pueden investigar y a la forma en que debe ejercer sus facultades para acceder a información y solicitar la comparecencia de las personas que se encuentren relacionadas con la investigación. Por su parte, también ha determinado que estas comisiones no contrarían al artículo 9 de la Constitución Política dado que sus funciones son de diversa naturaleza y fines en relación con las que ejerce el Poder Judicial, al cual le corresponde hacer valer el principio de legalidad y establecer responsabilidades, ya sean de carácter penal, civil, laboral, comercial o jurídico. Por su parte, los informes finales de estas comisiones no tienen el carácter de sentencia, se trata únicamente de recomendaciones de carácter político.

Ahora bien, en lo que toca a sus recomendaciones, si bien en un inicio la Sala consideró que por su carácter político no eran susceptibles de amparo. En resoluciones recientes ha variado su criterio, al considerar que dichas recomendaciones, dependiendo de como sean manejadas, pueden producir

graves consecuencias, pues se trata de sugerencias o resoluciones dirigidas a la administración pública y que son dadas a conocer públicamente, de ahí que pueden ser amparables si resultan violatorias de derechos como el debido proceso o el de defensa, así como de los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

El Tribunal Constitucional ha reconocido también la potestad de autorregulación que tiene el Congreso, al definir que en lo que se refiere al fuero interno de su gobierno, la Asamblea es libre y autónoma para establecer sus propias normas, respetando los valores fundamentales, entre los que destaca el principio democrático, que en el contexto de un cuerpo fundamentalmente político y deliberante significa, también, la protección de los derechos de las minorías como criterio rector para evitar el abuso de las mayorías. No obstante, ha definido algunos límites. Tal es el caso de las mayorías legislativas. En este sentido ha establecido que de la conjugación de los principios expresos e implícitos de la Constitución, con la potestad de autorregulación y los valores vinculantes de ese ordenamiento superior, resulta que la mayoría absoluta de votos dispuesta por el artículo 119 de la Carta Magna debe entenderse obligatoria para las decisiones legislativas que tienen el carácter de ley, o que en razón de su naturaleza incidan en el ordenamiento jurídico, en los casos en que la Constitución no dispone mayorías calificadas.

En el caso de las normas atípicas, ha señalado que es enteramente procedente que se incluyan normas generales en las normas de presupuesto siempre y cuando ellas se encuentren ligadas a la especialidad que esa materia significa, o lo que es lo mismo decir, a la ejecución del presupuesto. Lo que no es posible es incluir en las leyes de presupuesto normas que no tienen ese carácter, ya que ellas deben regularse por lo dispuesto para las leyes comunes u ordinarias.

Sobre la representatividad de los diputados, la Sala ha reconocido que si bien el lenguaje de la Constitución señala que estos tienen ese carácter por la Nación, el reflejo proporcional a que el artículo 106 alude se refiere al número de diputados de los partidos políticos que componen la Asamblea y por ende prioriza esta última representatividad. Además, precisamente porque los diputados se eligen por provincias, a la representación nacional o partidaria se suma una suerte de representatividad regional o geográfica cuya realidad e importancia es inevitable reconocer (voto 1084-93)

En lo que respecta al Poder Judicial, la Sala ha definido que contra las resoluciones concretas de los tribunales no cabe acción de inconstitucionalidad, pero ha aceptado la impugnación de jurisprudencia, es decir, la reiterada interpretación de una norma legal hecha por autoridades judiciales, esto para hacer valer en un caso concreto, aún no resuelto, la interpretación ajustada al marco constitucional.

En relación con la autonomía municipal, este órgano jurisdiccional ha determinado que si bien es cierto el Estado a través de sus órganos constitucionales –particularmente la Asamblea Legislativa y, en menor escala el Poder Ejecutivo- puede establecer una política general en cuanto a prioridades por las necesidades que afronta el país en determinado momento, de acuerdo con nuestro Sistema Democrático y según lo establece la propia Constitución Política, corresponde a cada Municipalidad en su jurisdicción velar por intereses y servicios locales con exclusión de toda interferencia que sea incompatible con el concepto de “lo local”, en los términos que fija la Constitución Política; todo lo relativo a la recolección, tratamiento y disposición de las basuras y desechos sólidos pertenece a la esfera de los “intereses y servicios locales”, por lo menos mientras

no se disponga su nacionalización mediante ley formal. (voto 1927-97) La planificación urbana es otro tópico reconocido por la Sala como competencia del gobierno local, así como el ejercicio de sus competencias para exigir una licencia para el ejercicio o explotación de actividades privadas, basado en el cumplimiento de requisitos objetivos y con independencia de las competencias del Gobierno Central, Ministerio de Salud.

Según lo expresado también, la autonomía de los gobiernos locales consagrada en el artículo 170 de la Constitución Política, inviste a las municipalidades de poder tributario, cuya finalidad última es la de recaudar fondos necesarios para la prestación de los servicios que corren a su cargo, así como para garantizar la sana y correcta administración de los bienes y servicios locales (voto N° 2631-95)

Las facultades de la Contraloría General de la República es un tema que ha sido analizado también por la Sala. Así, ha definido que la Asamblea Nacional Constituyente, al crear este órgano como institución auxiliar de la Asamblea Legislativa, le confirió la tarea de la fiscalización y vigilancia de la Hacienda Pública- artículo 183 de la Constitución Política-, en cuanto le corresponde verificar la correcta utilización de fondos públicos. (...) El fundamento normativo de esta competencia especial deriva de lo dispuesto en el citado artículo 183 constitucional, y que la Ley ha desarrollado (Voto 998-98) En su criterio, cualquier reforma o modificación a este órgano debe tener como especial fin ampliar, aclarar o complementar las atribuciones que ya están dadas por la propia Constitución Política, de manera que el legislador común no puede rebajarlas, disminuirlas, suprimirlas o atribuírselas a otros órganos públicos, cuando la modificación en este sentido resultare contraria a los parámetros y principios constitucionales comentados.

En lo que toca a las instituciones autónomas, el Tribunal Constitucional ha señalado que estas no gozan de una garantía de autonomía constitucional irrestricta, toda vez que la ley, aparte de definir su competencia, puede someterlas a directrices derivadas de políticas de desarrollo que esta misma encomiende al Poder Ejecutivo Central, siempre que, desde luego, no se invada con ello la esfera de la autonomía administrativa propiamente dicha, ni la competencia de la misma Asamblea o de otros órganos constitucionales como la Contraloría General de la República.

En su criterio, el constituyente excluyó de su gestión la potestad de Gobierno que implica: a) la fijación de fines, metas, tipos de medios para realizarlas; b) la emisión de reglamentos autónomos de servicio o actividad acorde con las disposiciones normalmente llamadas de política general. (voto N° 919-99)

Finalmente, ha señalado que se estaría entendiendo mal el alcance de la autonomía administrativa si se creyese que ella equivale a la ausencia de toda posibilidad de control externo, como si las entidades descentralizadas fueran islas regidas por un autogobierno soberano; un Estado dentro de otro. (voto N° 835-98)

E.2. Sistema electoral y Sistema de Partidos Políticos

Sin perjuicio de lo expresado en relación con las competencias del Tribunal Supremo de Elecciones y la Sala Constitucional en materia electoral, así como sobre propaganda, deuda política y

reelección, es importante mencionar que en esta materia la Sala Constitucional se ha referido también a los siguientes temas:

Sobre el derecho de agruparse en partidos políticos, lo ha reconocido como un derecho humano fundamental, restringido a los ciudadanos, y un derecho de garantía, pues es un medio instrumental para el goce de derechos y libertades políticas fundamentales. En su criterio, el derecho a elegir y ser elegido, si bien no expresados en el texto de la Constitución, está contenido en ella de modo implícito pero inequívoco, a través de principios y normas relativos a las organización democrática del Estado (voto 1234-98)

En el voto 5379-97, la Sala Constitucional reconoció la potestad de regulación que asiste al Estado sobre los partidos políticos. En su criterio, la constitucionalización de los partidos políticos trae como inevitable consecuencia la expansión de la capacidad reguladora del Estado hasta el interior de esas agrupaciones, donde los procesos electorales se inician realmente.

En ese sentido, plantea que la regulación que se hizo de los partidos, primero en la Constitución y después en el Código Electoral, determinó la importancia que para el sistema político y electoral tendrían en adelante esas organizaciones como sujetos esenciales en el funcionamiento de un Estado estructurado con base en el principio democrático.

El establecimiento de requisitos para la formación y el funcionamiento de los partidos, creó una organización mínima necesaria para el cumplimiento de los requerimientos del principio democrático que pretendió superar el fenómeno de la oligarquización que se presenta cuando la organización se convierte en un aparato destinado a mantener concentrado el control y el poder de decisión en las elites políticas o la cúpula del partido.

En este sentido, el legislador dotó al sistema de partidos de una organización mínima que pretende fomentar el carácter democrático de la formación de la voluntad política. En síntesis, esa competencia reguladora ha sido empleada, dadas las circunstancias históricas, en tratar de fomentar la democratización interna de los partidos y esa finalidad, que concuerda con lo dispuesto en la Constitución, es su única justificación, por la limitación que impone a la propia potestad reguladora de los asociados del partido.

En cuanto a la regulación de los partidos políticos, es importante mencionar además que según lo ha establecido la Sala, el Estado no puede, válidamente, ejercer su competencia reguladora en cuestiones de apreciación política, como el programa del partido, su orientación y concepciones políticas (voto 2881-95)

Este Tribunal ha considerado también que los partidos políticos desempeñan una importante función como pilares del sistema electoral y, aún más, como creadores del sistema democrático, al punto de que éste, en nuestros días, solo cabe en función de aquellos. Los partidos, como las demás instituciones políticas, revelan su naturaleza en las funciones que desarrollan en el proceso político y sobre todo en el proceso de gobierno, pero la más importante quizás, es la de integrar la multitud de intereses, valores y creencias que existen en una comunidad dentro de uno o de varios programas elaborados a menudo en el interior de ideología comprensivas. De ahí que se debe garantizar la adecuada participación igualitaria de los diferentes grupos en el proceso electoral, y los demás actos que se relacionen con este, como es el caso de los debates.

La Sala se ha pronunciado también sobre el principio de autodeterminación estatutaria de los partidos políticos, según el cual los partidos deben tener un cierto ámbito de libertad para determinar su estructura interna y el Estado no puede imponer más allá de ciertos mínimos una estructura.

Ahora bien, en la resolución de cita, este órgano reconoció que el artículo 60 del Código Electoral, al normar lo relativo a la organización interna de los partidos políticos, establece como mínimo una serie de asambleas: de distrito, cantón, provincia y nacional, que se convierten en un mecanismo tendiente a garantizar un adecuado proceso de representación política. De esta forma, la designación de los delegados, cualquiera que sea la Asamblea en que se efectúe, debe respetar los principios democráticos y de representatividad.

En este sentido, conviene mencionar que la Sala se pronunció por la constitucionalidad del cobro por inscripción de papeletas pues en su criterio, al no contar los partidos políticos con recursos por concepto de financiamiento adelantado, el costo de sus procesos internos debe ser cubierto, razonablemente, por los interesados en participar.

El Tribunal Constitucional ha reconocido también la constitucionalidad del sistema de cociente y subcociente, dado que, en su criterio, la práctica ha demostrado que los partidos minoritarios sí pueden tener acceso la distribución de plazas (voto 1234-98). Por otro lado, ha considerado que los partidos políticos, como partidos de masas, no son bloques ideológicos monolíticos, sino que se les integran diversos grupos minoritarios, y es allí que esos grupos tendrían acceso a los cargos electivos. En virtud de este enfoque el sistema de cociente y subcociente resulta compatible con la Constitución Política cuando ordena que se deben incorporar garantías de representación para las minorías (voto 1234-98)

En el voto 7383-97, refiriéndose al mismo tema, la Sala manifiesta como en su jurisprudencia ha desarrollado la significación e importancia que para la sociedad costarricense tiene el principio democrático, que aparece como inspirador del sistema total de su organización, en el artículo 1° de la Constitución Política. Pero a su vez, aclara que el pluralismo político, que forma parte de aquél, no puede significar que todos los que participan en el proceso político electoral deban recibir garantías de representación, si tales garantías, a su vez, atentaran contra la democracia o la pusieran en serio riesgo. En su concepto, tal sucedería si, a la luz de un prurito democrático, se argumentara que un voto residual que no llegara al número necesario para constituir subcociente, tiene mayor valor que otro voto residual nominalmente menor, pero mayor en tanto está por encima del subcociente.

Más adelante señala el fallo citado que el sistema de cociente y subcociente no implica un doble trato preferente a los partidos grandes. Lo anterior, pues permitir a un partido que ha obtenido cociente volver a participar en las plazas disponibles, por alcanzar un cincuenta por ciento o más del cociente (el subcociente), a modo de residuo electoral, no puede ser discriminatorio, sino natural con el número de votos que finalmente se obtuvo. Cada plaza a llenar tiene su propio peso, sin perjuicio de que las últimas plazas a llenar puedan tenerlo menor, si con eso satisfacemos el dar garantías a las minorías. Sin embargo, esto no se da en todos los casos, ni alterando criterios de razón y justicia.

Finalmente, la Sala se ha pronunciado a favor del derecho al sufragio de los privados de libertad (voto 184-98)

F. Desempeño legislativo, relaciones Poder Legislativo-Poder Ejecutivo

Se presenta en este Capítulo, con base en información suministrada por el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa, la respuesta a las siguientes preguntas:

¿Se han producido cambios en el desempeño legislativo: el tiempo de tramitación de las leyes aprobadas, los márgenes de aprobación (el tamaño de las coaliciones) de las leyes aprobadas y la relación entre proyectos presentados y proyectos aprobados?

¿Se han producido cambios en las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, en términos del origen de las iniciativas presentadas y aprobadas, el uso del veto por parte del Ejecutivo y la respuesta del Legislativo, el nivel de aprobación de proyectos en sesiones extraordinarias, y la agenda manejada por el Ejecutivo en períodos de sesiones extraordinarias?

¿Se han producido cambios en la orientación de la agenda que es aprobada por el Poder Legislativo?

F.1 Estadísticas relacionadas con desempeño legislativo

Interrogante, ¿Se han producido cambios en el desempeño legislativo: el tiempo de tramitación de las leyes aprobadas, los márgenes de aprobación (el tamaño de las coaliciones) de las leyes aprobadas y la relación entre proyectos presentados y proyectos aprobados?

F.1.1 Relación entre proyectos presentados y leyes aprobadas

Cuadro 14

Proyectos de ley presentados por legislatura, según iniciativa Poder Ejecutivo-Asamblea Legislativa. 1990-1991, 1994-1995, 1998-1999, 2002-2003

AÑO	PROYECTOS DE LEY INICIATIVA	PROYECTOS DE LEY INICIATIVA	PROYECTOS PRESENTADOS
------------	------------------------------------	------------------------------------	------------------------------

	PODER EJECUTIVO	ASAMBLEA LEGISLATIVA	
1 de mayo de 1990 al 30 de abril de 1991	50	282	332
1 de mayo de 1994 al 30 de abril de 1995	39	270	309
1 de mayo de 1998 al 30 de abril de 1999	79	317	396
1 de mayo de 2002 al 30 de abril de 2003	80	445	525
TOTAL	248	1.314	1.562

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

Cuadro 15

Leyes aprobadas según proponente de la Asamblea Legislativa y Poder Ejecutivo, según legislatura del 1 de mayo al 30 de abril. 1990-1991, 1994-1995, 1998-1999, 2002-2003

PROPONENTE	1990-1991	1994-1995	1998-1999	2002-2003	TOTAL
Poder Ejecutivo	37	49	48	29	163
Partido Liberación Nacional	31	12	13	5	61
Partido Unidad Social Cristiana	12	30	6	23	71
Varios Partidos Políticos	10	8	6	15	39
Partido Unión Agrícola Cartaginés	1	-	-	-	1
Partido Agrario Nacional	-	1	-	-	1
Partido Fuerza Democrática		1			1
Partido Acción Laborista Agrícola	-	-	-	1	1
Partido Acción Ciudadana	-	-	-	1	1
Partido Movimiento Libertario	-	-	-	-	-
Partido Bloque Patriótico	-	-	-	-	-
Partido Renovación Costarricense	-	-	-	-	-
TOTAL	91	101	73	74	339

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

Los cuadros anteriores permiten reconocer las siguientes tendencias:

1. En el período en estudio, ha ido en aumento el número de proyectos de ley presentados. Esta tendencia se presenta también en el número de proyectos presentados por el Poder Ejecutivo. No obstante, el verdadero aumento se presenta en los proyectos iniciativa de las fracciones parlamentarias, que con respecto a 1998 presenta un crecimiento de 128 iniciativas. Desde este punto de vista, la Asamblea Legislativa se muestra bastante activa.

2. A partir de 1998 se presenta una importante rebaja en el número de leyes aprobadas por el Parlamento. En particular, el número de leyes aprobadas que se originan en proyectos iniciativa del Poder Ejecutivo ha disminuido, lo mismo que las leyes iniciativa de la fracción de gobierno y de la fracción minoritaria que representa al principal partido de oposición. Por otro lado, ha ido en

aumento el número de leyes aprobadas que son iniciativa de varios partidos políticos, con lo que se demuestra la importancia que ha venido tomando el tema de las coaliciones a nivel legislativo.

F.1.2. Duración en la tramitación de proyectos de ley

Cuadro 16. Tiempo de tramitación de las leyes según legislatura del 1 de mayo al 30 de abril. 1990-1991, 1994-1995, 1999-1999, 2002-2003

Tiempo de tramitación	Legislatura 90-91		Legislatura 94-95		Legislatura 98-99		Legislatura 2002-2003	
	Leyes aprobadas	Porcentaje	Leyes aprobadas	Porcentaje	Leyes aprobadas	Porcentaje	Leyes aprobadas	Porcentaje
Menos de 2 meses	3	3%	7	7%	7	10%	7	9%
2-6 meses	10	10%	17	17%	13	18%	15	20%
7-12 meses	14	15%	14	14%	13	18%	13	18%
1-3 años	52	58%	47	47%	33	45%	37	50%
4-6 años	8	8%	7	7%	2	3%	2	3%
Más de 6 años	4	4%	8	8%	2	6%		
TOTAL	91	100%	100	100%	72	100%	74	100%

Fuente: Adaptado a partir de información suministrada por la Unidad de Análisis de la Gestión Parlamentaria, Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa.

En cuanto a la legislatura 1990-1991, es importante anotar que en un período de 9 días se aprobó la Ley N° 7204 Reforma a los artículos 1 y 2 de la Ley N° 696, Ley de remuneración de los diputados. Este proyecto fue presentado por 36 legisladores.

En un período de 28 días, se aprobó la Ley N° 7207 Ratificación del Protocolo de adhesión de Costa Rica al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GAT), por su parte la Ley N° 7449 Modificación de la ley de Presupuesto ordinario y extraordinario de la República para el ejercicio económico de 1994, se tramitó en un lapso de un mes y 23 días.

Por otra parte, el cuadro N° 16 permite determinar que el 58% de las leyes fueron aprobadas en un plazo de uno a tres años. En esta legislatura la ley que más tiempo requirió, para ser aprobada es la N° 7171 Ley de Creación del Timbre Educativo, la cual tardó ocho años y nueve meses.

En cuanto a la legislatura 1994-1995, en el lapso de menos de 2 meses se aprobaron siete leyes. La Ley N° 7508 Reformas a la Ley que autoriza la generación eléctrica autónoma o paralela, No.7200 fue dispensada de todo trámite, lo que permitió su aprobación en 4 días. La Ley N° 7470 Modificación a la ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la República para el ejercicio económico de 1994 se tramitó en un plazo de 22 días naturales. Estas leyes representan el 7% de la legislación aprobada.

Según se desprende del cuadro N° 16, el 47% de las leyes aprobadas en esta legislatura fue tramitado en un plazo de 1 a 3 años. Mención especial merecen las siguientes leyes: Ley N° 7437 Aprobación del acuerdo de cooperación turística entre el Gobierno de la República de Argentina y el Gobierno de la República de Costa Rica, firmado en Buenos Aires, el 20 de mayo de 1983, tardó 10 años y 3 meses en ser aprobada; Ley N° 7428 Ley Orgánica de la Contraloría General de República, demoró 9 años; Ley N° 7434 Reforma del Código de Trabajo, artículos 147 y 148 y Ley N° 7435

Reforma del artículo 229 del Código de Procedimientos Penales, estas dos leyes requirieron más de 8 años en ser aprobadas; Ley N° 7417 Convenio de alcance parcial entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de la República de Venezuela, suscrito en San José el 21 de marzo de 1986, tardó 7 años en ser aprobada. Estas leyes representan un 7% de la legislación aprobada.

En la legislatura 1998-1999, las leyes aprobadas en el intervalo de menos de dos meses, sumaron un total de siete, lo cual representa un 10% de la legislación aprobada.

Se encuentran en este supuesto la Ley N° 7858 Reforma del artículo 2 de la Ley No. 7353 y modificación de la ley No. 7605, Ley de remuneración de los diputados, cuyo trámite requirió 5 días. En orden de duración, la Ley N° 7838 Reforma a la ley del Impuesto sobre la Renta N° 7092, relacionada con los Cats, fue tramitado en trece días; Ley N° 7852 Desconcentración de los hospitales y clínicas de la Caja Costarricense de Seguro Social, se aprobó en 27 días y la Ley N° 7864 Reforma de la ley General de Aviación Civil, No. 5150 y sus reformas, que fue aprobada en un plazo de veintiocho días.

La Ley N° 7812 Adición del Título VIII y del transitorio IV al Código Municipal, la Ley N° 7823 Derogatoria de la Ley No.3077 del 7 de diciembre de 1962 y sus reformas (eliminación del factor térmico) y la Ley N° 7865 Reforma del artículo 122 y adición del artículo 128 bis al Código de Normas y Procedimientos Tributarios, Ley No.4755 y sus reformas, demandaron más de un mes de duración en su tramitación.

En el período de 2 a 6 meses se aprobaron 13 leyes. Igual cantidad se aprobó en el lapso de 7 a 12 meses, lo que representa un 18%, respectivamente. En un término de 1 a 3 años se tramitaron treinta y tres proyectos de ley, el 45% de las leyes.

La ley que más tiempo requirió para ser aprobada es la Ley N° 7825 Ratificación del Convenio de cooperación económica, técnica y cultural entre el Gobierno de Costa Rica el Gobierno de Italia, suscrito en San José, el 11 de marzo de 1983, la cual tardó catorce años y nueve meses para su aprobación.

Lo sigue la Ley 7821 Aprobación del acuerdo entre el Gobierno de la República de Costa Rica y la Comisión de las Comunidades Europeas sobre el establecimiento de la delegación de la comisión en nuestro país, que requirió 6 años y 19 días naturales; la Ley N° 7844 Creación de la Comisión Nacional Protectora de animales, que requirió seis años y diez meses y la Ley N° 7822 Aprobación del convenio básico general de cooperación científico-técnica entre la República de Costa Rica y el Reino de España, 25 de octubre de 1990, cuyo trámite requirió de 6 años y 11 meses.

Durante la legislatura 2002-2003 se aprobaron, en un lapso de menos de 2 meses siete leyes, que representan el 9% del total de proyectos aprobados durante esta legislatura. Destacan la Ley N° 8343 Ley de Contingencia Fiscal, que se tramitó en un mes y 18 días; la Ley N° 8354 Segregación y donación de un inmueble del Consejo Nacional de Producción a la Federación Costarricense de Fútbol, aprobada en un plazo de un mes y 5 días y a Ley N° 8304 Amnistía tributaria en la Municipalidad de Puntarenas, que fue tramitada en un mes y 20 días.

En un intervalo de 1 a 3 años se aprobaron 37 leyes, que representan el 50% del total de leyes aprobadas en esta legislatura.

Con más de 4 años de estar en la corriente legislativa se aprobaron la Ley N° 8324 Aprobación del Tratado entre el Gobierno de Costa Rica y el Gobierno de los Estados Unidos de América para la devolución de vehículos y aeronaves robadas, apropiadas o retenidas indebidamente, que tardó cuatro años y tres meses y la Ley N° 8350 Reforma del artículo 169 de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, No. 7052 y sus reformas, que demoró en su trámite de aprobación cuatro años y cuatro meses.

La valoración de esta información permite reconocer las siguientes tendencias:

1. Las fracciones legislativas continúan llegando a acuerdos que les permitan la aprobación definitiva de proyectos de ley en un plazo no mayor de 2 meses. De hecho, con excepción de la legislatura 1990-1991, el número de leyes aprobadas en este plazo fue 7.
2. A partir de la legislatura 2002-2003 no se presentan leyes cuyo plazo de tramitación sea superior a más de 6 años.
3. Al menos el 45% de las leyes aprobadas en las legislaturas analizadas han requerido de 1 a 3 años para su tramitación.
4. Las cifras y porcentajes que muestra el cuadro N° 16 permiten concluir que la dinámica legislativa en cuanto al tiempo de tramitación de los proyectos de ley no ha variado sensiblemente en el período en estudio.

No obstante lo dicho con anterioridad, es importante mencionar que la valoración del tiempo de tramitación de las leyes debe tener en cuenta dos circunstancias fundamentales:

1. La primera tiene que ver con la reforma que se dio al Reglamento Legislativo en el año 2000, por medio de la cual, entre otros temas, se modificaron las normas sobre caducidad de los proyectos de ley. De esta forma, al finalizar una legislatura, los asuntos pendientes de resolución podrán estudiarse en la siguiente, por iniciativa del Poder Ejecutivo o de los diputados. En todos estos casos, tales asuntos seguirán los trámites que aún les falten. Pasados cuatro años calendario a partir de su iniciación, se tendrán como no presentados y sin más trámite se ordenará su archivo. No obstante, la Asamblea podrá conceder un nuevo plazo por votación de los dos tercios del total de sus miembros, siempre que la moción correspondiente se presente antes del vencimiento del plazo. Esta reforma explica por qué a partir del 2002 no se presenten leyes cuyo plazo de tramitación sea mayor a 6 años.
2. Explicación especial merece el procedimiento seguido para la aprobación de la Ley N° 8343 Ley de Contingencia Fiscal, la cual, si bien fue aprobada en el plazo de un mes y 18 días desde la presentación del proyecto respectivo, fue objeto de discusión en la Comisión Especial de Pacto Fiscal desde el mes de agosto del 2002. Esto se explica porque en este caso fue esta Comisión Especial Mixta la que elaboró el texto del proyecto, el cual fue dictaminado afirmativamente el 15 de octubre del 2002 y aprobado definitivamente el 18 de diciembre del mismo año.

En cuanto al proyecto de Ley de Pacto Fiscal y reforma fiscal estructural, este inicia su trámite en la Comisión Especial Mixta Fiscal en el mes de enero del 2003. El trámite seguido en este caso se asemeja mucho al de la Ley de Contingencia Fiscal mencionada, pues durante un año la Comisión discutió el tema y elaboró un texto que fue presentado a consideración del Plenario en un informe de

mayoría afirmativo en diciembre del 2003. No obstante, en este caso, por dudas en el procedimiento a seguir el Poder Ejecutivo acogió el texto propuesto por la Comisión y lo presentó como de su iniciativa, Expediente N° 15.516. Este proyecto fue enviado a una nueva Comisión Especial en el mes de febrero. En el mes de marzo, la Comisión Especial rinde un Dictamen Afirmativo de Mayoría luego de tramitar 510 mociones (192 del Movimiento Libertario y 318 de los demás grupos parlamentarios). Para este efecto el Presidente de la Comisión aplicó un procedimiento por medio del cual todas las mociones pendientes de discusión al momento de vencerse el plazo para rendir el dictamen se tuvieron por desechadas y se sometió a votación el proyecto sin mayor discusión.

Sobre las mociones 137, en las tres primeras sesiones se han conocido 1231 mociones de fondo, de estas más del 70% fueron presentadas por el Movimiento Libertario. Debido al plazo para el uso de la palabra y la posibilidad de revisión de las mociones desechadas que tienen los diputados, el Presidente de la Comisión optó por tomar una decisión (sesión N° 60) según la cual ordenó el debate de las mociones de manera que tanto las de fondo como las revisiones se discutieran haciendo una distribución proporcional del uso de la palabra. Actualmente el proyecto se encuentra en el trámite de las mociones presentadas en la cuarta sesión.

El trámite seguido por este proyecto es un ejemplo de la dinámica legislativa que se ha venido presentando en el período constitucional 2002-1006. En este caso, frente a la gran cantidad de mociones presentadas por el Movimiento Libertario y la falta de procedimientos definidos a nivel reglamentario que permitan la votación del proyecto, se ha recurrido a la aplicación de interpretaciones reglamentarias que permitan continuar con la tramitación de la iniciativa. No obstante, la Sala Constitucional acogió para estudio una acción de inconstitucionalidad interpuesta contra las interpretaciones mencionadas. Lo anterior lleva a reflexionar en el necesario balance que debe existir en los derechos que se garanticen a los diputados, versus el abuso de derecho de un grupo parlamentario. La falta de este balance de este no tiene otra consecuencia que un entramamiento legislativo, dado que se imposibilita al Parlamento la toma de decisiones.

F.1.3. Márgenes de aprobación de las leyes (tamaño de las coaliciones)

Para determinar una tendencia en lo que toca a los márgenes de aprobación de las leyes durante las legislaturas en estudio, se analizó no sólo el número de diputados que votaron cada una de las leyes aprobadas, sino también el contenido de aquellas que obtuvieron una votación inferior a los 40 votos, que resulta ser la coalición promedio en las cuatro legislaturas analizadas.

De esta forma, la información analizada permite reconocer las siguientes tendencias:

1. Las coaliciones se reducen a la mayoría absoluta de diputados presentes cuando se someten a votación proyectos relacionados con la creación o modificación de impuestos nacionales o de presupuestos ordinarios, extraordinarios o sus modificaciones.

Así, en la legislatura 1990-1991 fueron aprobadas con un promedio de 29 diputados la Ley N° 7171 Creación del timbre educativo, Ley N° 7189 Donación de vehículos a los integrantes (jugadores y cuerpo técnico) de la Selección Nacional de Fútbol, que representó a Costa Rica en el Campeonato Mundial Italia 90, Ley N° 7190 Modificación al artículo 4 de la Ley N° 7141 de 20 de diciembre de 1989, Ley de presupuesto ordinario y extraordinario para 1990, Ley N° 7206 Modificación a la Ley de presupuesto ordinario y extraordinario para el año 1990, Ley N° 7216 Presupuesto Ordinario y Extraordinario fiscal y por programas para 1991, Ley N° 7218 Ley de Ajuste Tributario.

En la legislatura 1994-1995, fueron aprobadas con un promedio de 27 diputados la Ley N° 7417, Convenio de alcance parcial entre el Gobierno de la República de Costa Rica y el Gobierno de Venezuela, suscrito en San José el 21 de marzo de 1986, Ley N° 7439 Modificación de la Ley de Presupuesto Ordinario de la República para el ejercicio económico de 1994, Ley N° 7465 de Presupuesto Ordinario y Extraordinario, fiscal y por programas para el ejercicio económico de 1995.

En la legislatura 1998-1999 se aprobaron con un promedio de 29 votos las leyes N° 7842, 7853, 7867, que corresponden al presupuesto ordinario, presupuestos extraordinarios o modificaciones presupuestarias.

En la legislatura 2002-2003 no es posible establecer un promedio claro, dado que de los expedientes legislativos analizados no fue posible determinar con claridad el número de votos con el que fueron aprobados aproximadamente 38 iniciativas. No obstante, la información con la que se cuenta permite determinar que al inicio de la legislatura (mes de julio) la Ley N° 8288 Modificación a la Ley N° 8180, Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, fiscal y por programas para el ejercicio económico del 2002 y primer presupuesto extraordinario de la República para el ejercicio económico del 2002, fue aprobada por 38 diputados de 47 presentes, lo cual se aparta de la tendencia en estudio. No obstante, en el mes de noviembre, al aprobarse la Ley N° 8341 Ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la República para el ejercicio económico del 2003, esta coalición se reduce a 32 votos.

2. Las coaliciones que se presentan al momento de aprobar más del 50% de las leyes en las legislaturas 1990-1991, 1994-1995 y 1998-1999 superan los 38 votos. Esta afirmación no puede hacerse en el caso de la legislatura 2002-2003, por la situación anteriormente apuntada.

En la legislatura 1990-1991, fueron aprobadas por más de 38 votos leyes como: N° 7152 Conversión del Ministerio de Energía y Minas en Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas, N° 7169 Ley de promoción del desarrollo científico y tecnológico, N° 7170 Ley de ratificación de los contratos de préstamo entre el Gobierno de Costa Rica y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y el BCIE para el proyecto de crédito y desarrollo agrícola para pequeños productores de la zona norte, N° 7184 Ratificación de la Convención sobre derechos del niño, N° 7200 Ley que autoriza la generación eléctrica autónoma o paralela, N° 7201 Ley reguladora del mercado de valores y reformas al Código de Comercio, N° 7207 Ratificación del protocolo de adhesión de Costa Rica al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, N° 7210 Ley del Régimen de zonas francas, N° 7225 Ley de cedula indígena, N° 7233 Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado y actividades conexas.

En la legislatura 1994-1995, fueron aprobadas por más de 38 votos leyes como: N° 7425 Registro, secuestro y examen de documentos privados e intervención de las comunicaciones, N° 7471 Disolución del Banco Anglo, N° 7472 Promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor, N° 7473 Ejecución de los acuerdos de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales, N° 7494 Ley de contratación administrativa, N° 7495 Ley de expropiaciones.

En la legislatura 1998-1999, fueron aprobadas por más de 38 votos leyes como: N° 7818 Ley Orgánica de la Agricultura e Industria de la Caña, N° 7823 Derogatoria de la Ley N° 3077 de 7 de diciembre de 1962 y sus reformas (eliminación del factor térmico), N° 7830 Reformas a la Ley de zonas francas, N° 7832 Autorización para el paso de cables submarinos por el mar territorial y para

el anclaje en el territorio nacional, N° 7839 Creación del Sistema de Estadística Nacional, N° 7848 Aprobación del tratado marco del mercado eléctrico de América Central y su protocolo.

En la legislatura 2002-2003, fueron aprobadas por más de 38 votos leyes como: N° 8285 Creación de la Corporación Arrocera, N° 8299 Ley de reestructuración de la deuda pública, N° 8300 Aprobación del Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y Canadá y sus anexos, N° 8316 Ley reguladora de los derechos de salida del territorio nacional, N° 8343 Ley de Contingencia Fiscal, N° 8345 Participación de las cooperativas de electrificación rural y de las empresas de servicios públicos municipales en el desarrollo nacional.

Algunas leyes de interés en las legislaturas 1994-1995 y 2002-2003 se omiten, dado que del expediente legislativo no se desprende la información necesaria para determinar el número de votos por medio de los cuales fueron aprobadas, tal es el caso de las leyes N° 7454 PAE III, N° 7474 Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Costa Rica, N° 8292 Ley General de Control Interno, N° 8346 Ley Orgánica del SINART, entre otras.

F.2 Estadísticas relacionadas con el ejercicio de las potestades del Poder Ejecutivo como “colegislador”

Interrogante, ¿Se han producido cambios en las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, en términos del origen de las iniciativas presentadas y aprobadas, el uso del veto por parte del Ejecutivo y la respuesta del Legislativo, el nivel de aprobación de proyectos en sesiones extraordinarias, y la agenda manejada por el Ejecutivo en períodos de sesiones extraordinarias?

F.2.1 Relación entre proyectos presentados por el Poder Ejecutivo y leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa

Cuadro 17

Proyectos de ley presentados por el Poder Ejecutivo, según legislatura. 1990-1991, 1994-1995, 1998-1999, 2002-2003

AÑO	PROYECTOS DE LEY INICIATIVA PODER EJECUTIVO	TOTAL PROYECTOS PRESENTADOS
1 de mayo de 1990 al 30 de abril de 1991	50	332
1 de mayo de 1994 al 30 de abril de 1995	39	309
1 de mayo de 1998 al 30 de abril de 1999	79	396
1 de mayo de 2002 al 30 de abril de 2003	80	525
TOTAL	248	1.562

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

El cuadro N° 17 reafirma la tendencia mencionada en el apartado A, en el sentido que a partir de 1998 se ha venido produciendo un crecimiento en la cantidad de proyectos de ley presentados por el Poder Ejecutivo.

Cuadro 18

Leyes originadas en iniciativas del Poder Ejecutivo aprobadas por legislatura del 1 de mayo al 30 de abril. 1990-1991, 1994-1995, 1998-1999, 2002-2003

Legislatura	Leyes iniciativa del Poder Ejecutivo	Total leyes aprobadas
1990-1991	37	91
1994-1995	49	101
1998-1999	48	73
2002-2003	29	74
Total	163	339

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

Por su parte, el cuadro N° 18, permite concluir que durante la legislatura 2002-2003 se produjo una reducción significativa en el número de leyes originadas en iniciativas legislativas del Poder Ejecutivo, pasando de 48 leyes a 29.

F.2.2 Vetos presentados por el Poder Ejecutivo

Se analiza en este apartado el ejercicio del veto por parte del Poder Ejecutivo en la segunda legislatura de los períodos constitucionales 1990-1994, 1994-1998, 1998-2002 y 2002-2006.

Se escogió la segunda legislatura, considerando que durante este período el Poder Ejecutivo tiene más claramente definida su agenda.

CUADRO N° 19 Vetos presentados por el Poder Ejecutivo, según legislatura del 1 de mayo al 30 de abril. 1991-1992, 1995-1996, 1999-2000, 2002-2003

Legislatura	Cantidad de vetos presentados por el Poder Ejecutivo	Número de decretos legislativos que finalizaron el trámite luego de vetados
1991-1992	1	0
1995-1996	7	3
1999-2000	4	2
2003-2004	0	0
Total	12	5

Fuente: Elaborado con base en información suministrada la Unidad de Análisis de la Gestión Parlamentaria, Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa.

Se desprende del Cuadro N° 19, que el veto no fue una práctica común en la legislatura 1991-1992 y 2003-2004. Por el contrario, fue ejercido de manera importante en la legislatura 1999-2000 y aumenta considerablemente en la legislatura 1995-1996. Permite corroborar esta información la

observación de que la Administración 1994-1998 ha sido una de las que, en particular en los dos primeros años de gobierno, tuvo más roces con el Poder Legislativo.

Por otro lado, es interesante notar que una vez vetado un decreto legislativo, difícilmente este finaliza el trámite legislativo, únicamente 5 de los 12 vetados en las legislaturas en estudio lograron convertirse en ley.

En cuanto a los temas que originaron el ejercicio del veto, tenemos el siguiente recuento:

a) Legislatura 1991-1992. Decreto legislativo N° 7255, Autorización a la Junta de Protección Social de San José para la celebración de un sorteo extraordinario de lotería a favor de la Asociación Orquesta Sinfónica Juvenil. Fue vetado y posteriormente archivado, nunca llegó a convertirse en ley.

b) Legislatura 1995-1996. Decreto legislativo N° 7515, Reforma de los artículos 152 y 156 de la Ley Orgánica del Poder Judicial fue vetado y posteriormente archivado, nunca llegó a convertirse en ley; Decreto legislativo N° 7516, Denominación del Colegio Universitario de Cartago, fue vetado y posteriormente archivado, nunca llegó a convertirse en ley; Decreto Legislativo N° 7523, Régimen privado de pensiones complementarias y reformas de la ley reguladora del mercado de valores y el código de comercio, el Poder Ejecutivo retiró el veto y se promulgó como Ley N° 7523; Decreto legislativo N° 7528, Modificación del régimen de impuestos a la actividad de producción de café, fue aprobado como Ley N° 7551; Decreto legislativo N° 7529, Normalización y sostenibilidad del sistema de pensiones con cargo al presupuesto nacional, fue vetado y posteriormente archivado, nunca llegó a convertirse en ley; Decreto legislativo N° 7568, Convenio de cooperación económica y técnica, entre el gobierno de la República de Costa Rica y el gobierno de Rumania, fue vetado y posteriormente archivado, nunca llegó a convertirse en ley; Decreto legislativo N° 7593, Ley de la autoridad reguladora de los servicios públicos, el Poder Ejecutivo retiró el veto y se promulgó como Ley N°7593.

c) Legislatura 1999-2000. Decreto legislativo N° 7908, Reforma del Artículo 376 del Código Penal, fue vetado y posteriormente archivado, nunca llegó a convertirse en ley; Decreto legislativo N°7939, Creación del Servicio Nacional de Guardacostas, fue vetado y aceptadas las observaciones del Poder Ejecutivo, se convirtió en Ley N° 8000; Decreto Legislativo N° 7956, Amnistía Tributaria para las Municipalidades, fue vetado y aceptadas las observaciones del Poder Ejecutivo, se convirtió en Ley N° 7987; Decreto legislativo N° 8026, Reforma del Artículo 172 del Código de Trabajo, fue vetado y posteriormente archivado, nunca llegó a convertirse en ley.

F.2.3 Agenda de sesiones extraordinarias

Cuadro 19

Proyectos presentados por el Poder Ejecutivo en sesiones extraordinarias según legislatura, 1990-1991, 1994-1995, 1998-1999, 2002-2003

Legislatura	Proyectos presentados por el Poder Ejecutivo en período de sesiones extraordinarias^{a/}	Proyectos presentados por el Poder Ejecutivo en período de sesiones extraordinarias, aprobados en la misma legislatura
1990-1991	28	5
1994-1995	21	6
1998-1999	26	6
2002-2003	26	2

a/ Incluye los dos períodos: del 1 al 31 de agosto y del 1 diciembre a 30 de abril de cada legislatura.

Fuente: Elaborado con base en información suministrada por la Unidad de Análisis de la Gestión Parlamentaria, Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa.

El cuadro N° 19, muestra una tendencia interesante, pues si bien el número de proyectos de ley presentados por el Poder Ejecutivo en período de sesiones extraordinarias desde 1990 es constante, no lo es así la aprobación de esas iniciativas durante la misma legislatura en que fueron presentadas. Nótese como la efectividad del Poder Ejecutivo disminuyó de manera considerable en la legislatura 2002-2003, al lograr aprobar únicamente dos iniciativas.

En relación con las áreas temáticas que predominaron en el caso de los proyectos de ley presentados por el Poder Ejecutivo en los períodos de sesiones extraordinarias de las legislaturas en estudio, se presenta el siguiente cuadro:

Cuadro 20

Proyectos de ley presentados por el Poder Ejecutivo en periodo de sesiones extraordinarias según legislatura, 1990-1991, 1994-1995, 1998-1999, 2002-2003

Área Temática	1990-1991	1994-1995	1998-1999	2002-2003	Total general
Administración de Justicia	3	2	1	1	7
Agropecuario	1	1		3	5
Ambiente		1			1
Comercial		1	1		2
Constitucional					0
Cooperativo			1		1
Cultura	2	1		1	4
Deporte y recreación	1				1
Donación, venta, traspaso, segregación de bienes	1		3		4
Educación					0
Empleo/laboral	3		2	1	6
Energía/combustibles		1		1	2
Equidad	2				2
Financiero	5		1		6
Hacendarios	3	4	5	4	16
Instituciones Estatales	2	3	4	3	12
Régimen Municipal					0
Régimen político/electoral					0
Relaciones Internacionales	1	2	4	8	15
Salud				1	1
Seguridad Ciudadana	2	3	3	2	10
Seguridad social	1	2		1	4
Telecomunicaciones					0
Vivienda y Urbanismo			1		1
Total general	27	21	26	26	85

Fuente: Elaborado con base en información suministrada por la Unidad de Análisis de la Gestión Parlamentaria, Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa.

El cuadro anterior, permite concluir que durante los períodos de sesiones extraordinarias los temas sobre los que el Poder Ejecutivo ha ejercido el derecho de iniciativa en las legislaturas en estudio son los temas hacendarios (entre los que se incluyen los relacionados con la creación o modificación de impuestos) y los relativos a relaciones internacionales (en esta clasificación se incluyen los que tienen que ver con comercio exterior). En orden de importancia se encuentran los que tienen que ver con la modificación de instituciones estatales y seguridad ciudadana.

En la legislatura 1990-1991 los temas de mayor interés fueron los financieros, seguidos por los hacendarios. En la legislatura 1994-1995 tuvieron mayor importancia los temas hacendarios,

seguidos por la reforma a instituciones estatales y seguridad ciudadana. En la legislatura 1998-1999, el orden de prioridad lo definen los temas hacendarios, reforma a instituciones estatales, relaciones internacionales y seguridad ciudadana. En la legislatura 2002-2003 ocupan un lugar preferente los asuntos relativos a relaciones internacionales, los temas hacendarios y la reforma a instituciones estatales.

Cuadro 21

Leyes aprobadas en períodos de sesiones extraordinarias según legislatura, 1990-1991, 1994-1995, 1998-1999, 2002-2003

Legislatura^{a/}	Sesiones Extraordinarias	Sesiones Ordinarias	Total general
1994-1995	86	15	101
1998-1999	26	47	73
2002-2003	26	49	75
Total general	138	111	249

a/ Se omite el análisis de la legislatura 1990-1991, por cuanto la Asamblea Legislativa no cuenta con información procesada de este período

Fuente: Elaborado con base en información suministrada por la Unidad de Análisis de la Gestión Parlamentaria, Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa.

Se desprende del cuadro N° 21, que a partir de la legislatura 1998-1999 se presenta una tendencia hacia la disminución en el número de leyes aprobadas en período de sesiones extraordinarias, lo cual, dado que es al Poder Ejecutivo al que corresponde definir la agenda de discusión en dicho período, puede verse como una disminución en la efectividad de dicho Poder para lograr la aprobación de las iniciativas de su interés.

G. Orientación de la agenda aprobada por el Poder Legislativo

Motiva este apartado la pregunta: Se han producido cambios en la orientación de la agenda aprobada por el Poder Legislativo?

El cuadro N° 22 ilustra las leyes aprobadas según tipo (si se trata de leyes nuevas, reforma a una existente, convenio financiero y no financiero, tarifas municipales) desde 1986 al 2004. De la información contenida en este cuadro se pueden plantear las siguientes afirmaciones:

1. En el período constitucional 1986-1990, el promedio de aprobación de leyes aprobadas por legislatura es de 27. La mayor cantidad de leyes aprobadas en este período corresponde al tipo de tarifas municipales, 27 leyes, seguido por nuevas leyes, 20 aprobadas, y por convenios no financieros 17 leyes.
2. En el período constitucional 1990-1994, el promedio de leyes aprobadas por legislatura es 66. La mayor cantidad de leyes aprobadas en este período corresponde al tipo de reforma de ley, total 61, seguido por tarifas municipales, 53 aprobadas, nuevas leyes, 48 aprobadas y por convenios no financieros 45 leyes.
3. En el período constitucional 1994-1998, el promedio de leyes aprobadas por legislatura es 98. La mayor cantidad de leyes aprobadas en este período corresponde al tipo de reforma de ley,

total 114, seguido por nuevas leyes, 97 aprobadas, por convenios no financieros, 74 leyes y excepción para fin específico, 52 leyes.

4. En el período constitucional 1998-2002, el promedio de leyes aprobadas por legislatura es 119. La mayor cantidad de leyes aprobadas en este período corresponde al tipo de reforma de ley, total 139, seguido por convenios no financieros, 108 leyes, excepción para fin específico, 102 leyes y nuevas leyes, 89 aprobadas.

5. Las dos primeras legislaturas del período constitucional 2002-2006, tienen un promedio de leyes aprobadas por legislatura de 68. La mayor cantidad de leyes aprobadas en este período corresponde al tipo de excepción para fin específico, 46 leyes, reforma de ley, total 30, seguido por nuevas leyes, 25 aprobadas y por convenios no financieros, 16 leyes.

Cuadro 22

Leyes aprobadas por legislatura según tipo, 1986-2004

Legislatura	TOTAL	Excepción para fin específico	Reforma de ley	Convenios financieros	Convenios no financieros	Presupuesto (ordinario-extraordinario)	Tarifas impuestos municipales	Nuevas leyes
1986/1987	24	1	5	3	7	4	1	3
1987/1988	30	2	4	1	3	2	12	6
1988/1989	33	1	2	4	4	5	12	5
1989/1990	20	-	4	2	3	3	2	6
1990/1991	92	3	22	7	20	3	25	12
1991/1992	59	7	10	3	11	7	12	9
1992/1993	46	4	9	4	5	5	10	9
1993/1994	65	4	20	4	9	4	6	18
1994/1995	101	7	25	8	20	5	7	29
1995/1996	95	16	26	-	23	2	9	19
1996/1997	68	5	24	4	16	4	1	14
1997/1998	128	24	39	4	15	3	8	35
1998/1999	72	12	19	-	25	3	3	10
1999/2000	127	24	40	-	29	2	8	24
2000/2001	101	22	22	2	28	3	1	23
2001/2002	176	44	58	8	26	2	6	32
2002/2003	75	22	15	-	14	2	3	19

2003/2004	62	24	15	4	2	5	3	6
-----------	----	----	----	---	---	---	---	---

Fuente: Centro de Información Estadística, Biblioteca Asamblea Legislativa

A partir de la información anterior, es posible definir las siguientes tendencias:

1. El promedio de leyes aprobadas por legislatura empezó a aumentar a partir del período 1990-1994, no obstante, empieza a decrecer nuevamente en la Administración 2002-2006.
2. El tipo de leyes que el Poder Legislativo acostumbra aprobar, puede ubicarse en el siguiente orden: nuevas leyes, reforma a las existentes, convenios no financieros, excepción para un fin específico y tarifas municipales.

Por su parte, el cuadro N° 23 ilustra el área temática de las leyes aprobadas, haciendo la salvedad que se refiere a los años 1994, 1998 y 2002.

Cuadro 23

Leyes aprobadas por año según área temática, 1994, 1998, 2002

Área Temática	1994	1998	2002	Total general
Administración de Justicia	8	2		10
Agropecuario		3	2	5
Ambiente	4	1	2	7
Comercial	5	3	5	13
Constitucional	1		1	2
Cooperativo		1		1
Cultura	4	2	1	7
Deporte y recreación	1	1		2
Donación, venta, traspaso, segregación de bienes	3	11	17	31
Educación			1	1
Empleo/laboral		2	1	3
Energía/combustibles	5	2	1	8
Equidad	2		5	7
Financiero	1	2		3
Hacendarios	11	6	8	25
Instituciones Estatales	13	4	4	21
Régimen Municipal	8	4	6	18
Régimen político/electoral	2		2	4
Relaciones Internacionales	20	25	6	51
Salud	2	2	2	6
Seguridad Ciudadana	5		5	10
Seguridad social	5	1	2	8
Telecomunicaciones			1	1
Vivienda y Urbanismo	1	1	3	5
Total general	101	73	75	249

Fuente: Elaborado con base en información suministrada por la Unidad de Análisis de la Gestión Parlamentaria, Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa.

El cuadro N° 23 permite definir las siguientes tendencias:

1. El mayor número de leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa en los años en estudio se relacionan con el área temática de relaciones internacionales, 51 en total, seguido por donación, venta, traspaso y segregación de bienes, 31 leyes, hacendarios, 25 leyes, instituciones estatales, 21 leyes, régimen municipal, 18 leyes, comercial, 13 leyes, administración de justicia, 10 leyes y seguridad ciudadana, 10 leyes.
2. En el año 1994, puede establecerse el siguiente orden según área temática: relaciones internacionales, 20 leyes, instituciones estatales, 13 leyes, hacendarios, 11 leyes, régimen municipal, 8 leyes, administración de justicia, 8 leyes y seguridad ciudadana 5 leyes.
3. En el año 1998, puede establecerse el siguiente orden según área temática: relaciones internacionales, 25 leyes, donación, venta, traspaso, segregación de bienes, 11 leyes, hacendarios, 6 leyes.
4. En el año 2002, puede establecerse el siguiente orden según área temática: donación, venta, traspaso, segregación de bienes, 17 leyes, seguridad ciudadana, 10 leyes, hacendarios, 8 leyes, régimen municipal, 6 leyes y relaciones internacionales, 6 leyes.
5. Lo indicado en los numerales anteriores, permite afirmar que a partir de 1998 adquieren más importancia en la agenda legislativa los temas relacionados con la donación, venta, traspaso y segregación de bienes, así como los relacionados con relaciones internacionales y los temas hacendarios.

Lo anterior es importante, pues sin pretender menoscabar la importancia que estas áreas temáticas puedan tener, en particular a nivel de comunidades, si pensamos en el caso de la donación, venta, traspaso y segregación de bienes, es claro que el legislador no ha logrado el consenso para aprobar leyes que impliquen una discusión de fondo, como sería el caso de la materia constitucional, electoral, educación, salud, etc.

Para ejemplificar lo dicho, y en relación con el período 2002-2006, el periódico La Nación del miércoles 30 de junio del 2004, señala que durante el actual período constitucional un poco más del 50 por ciento, 72 leyes, de las 136 aprobadas en las dos primeras legislaturas son autorizaciones municipales y a instituciones públicas, convenios internacionales y concesión de honores y benemeritazgos. De la misma manera, hace ver la preocupación de los mismo diputados en el sentido que este Congreso le debe al país la votación de leyes que aborden temas de fondo, como la reforma fiscal, las reformas financieras, las reformas al Código Electoral, el fortalecimiento del ICE, reformas al Código Penal y al Poder Judicial y al Reglamento del Congreso.

Se le achaca este fenómeno a la fragmentación política, que impide llegar a consensos, a la excesiva atomización, el exceso de obstruccionismo y la municipalización legislativa, donde se da preeminencia a los temas relativos a las comunidades dada que muchos diputados se concentran en el impulso de temas locales, en contraposición con los nacionales.

Un tema que interesa mencionar, tiene que ver con la tendencia detectada por el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa, el cual, en lo informes parlamentarios de las legislaturas 1994-1995 y 1998-1999 hace ver como el Parlamento ha dado continuación a la agenda

vigente en el período constitucional anterior. Así, según reseña el Informe Legislativo de la legislatura 1994-1995, la mayor parte de las leyes promulgadas en esa legislatura se presentaron en el período de gobierno Calderón Fournier (66), seguidas por aquellas presentadas en el período 1994-1998 (administración Figueres Olsen) con 28 y por último las presentadas en el lapso 1986-1990 (Administración Arias Sánchez) con 7. En este caso, sobresale la aprobación de la Ley N° 7454 Aprobación de los convenios de préstamo N° 3594-CR Tercer Programa de Ajuste Estructural, entre la República de Costa Rica y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, N° 739/OC-CR Programa de ajuste del sector público entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo, N° 742/OC Programa Sectorial de Inversiones entre la República de Costa Rica y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Por su parte, en el Informe Parlamentario de la legislatura 1998-1999 se señala también que de las 70 leyes aprobadas durante esa legislatura, 49% de los expedientes iniciaron su trámite en la Administración Figueres Olsen (1994-1998), el 30% en la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002), el 20% en la Administración Calderón Fournier (1990-1994) y el 1% en la Administración Monge Alvarez (1982-1986).

En el caso del período 2002-2006, para la legislatura 2002-2003 el Informe Parlamentario señala que de las 75 leyes aprobadas durante esa legislatura el 79% de los expedientes iniciaron su trámite en la Administración Rodríguez Echeverría y el 21% en la Administración Pacheco de la Espriella.

H. Recapitulación.

En vista de lo expuesto, las interrogantes planteadas pueden ser respondidas como sigue:

1. La información analizada permite determinar que sí se han producido cambios en el desempeño legislativo, particularmente en el número de proyectos presentados y el número de proyectos aprobados.

Durante el período en estudio, ha ido en aumento el número de proyectos de ley presentados mientras que a partir de 1998 se presenta una importante rebaja en el número de leyes aprobadas por el Parlamento.

En relación con la presentación de proyectos de ley, la tendencia mencionada se presenta tanto en el número de proyectos presentados por el Poder Ejecutivo como por la Asamblea Legislativa. En este último caso, con respecto a 1998 se presenta un crecimiento de 128 iniciativas. Desde este punto de vista, la Asamblea Legislativa se muestra bastante activa.

Por otro lado, a partir de 1998 el número de leyes aprobadas por el Parlamento ha disminuido en aproximadamente un 30% con respecto a la legislatura 1994-1995. Resulta interesante resaltar que los principales afectados por este fenómeno son el Poder Ejecutivo, la fracción de gobierno y la fracción minoritaria que representa al principal partido de oposición. Por otro lado, ha habido un aumento en el número de leyes aprobadas que son iniciativa de varios partidos políticos, con lo que se demuestra la importancia que ha venido tomando el tema de las coaliciones a nivel legislativo.

En cuanto al tiempo de tramitación de las leyes, la valoración de la información recaba permite determinar que las fracciones legislativas continúan llegando a acuerdos que les permitan la

aprobación definitiva de proyectos de ley en un plazo no mayor de 2 meses. De hecho, con excepción de la legislatura 1990-1991, en las demás legislaturas estudiadas el número de leyes aprobadas en este plazo fue 7.

Por otro lado, a partir de la legislatura 2002-2003 no se presentan leyes cuyo plazo de tramitación sea superior a más de 6 años y al menos el 45% de las leyes aprobadas en las legislaturas analizadas han requerido de 1 a 3 años para su tramitación.

Esta información lleva a concluir que lo que respecta al tiempo de tramitación de las leyes la dinámica no ha variado sensiblemente en el período en estudio. No obstante en este caso deben tenerse en cuenta dos circunstancias fundamentales:

a) La primera tiene que ver con la reforma que se dio al Reglamento Legislativo en el año 2000, por medio de la cual, entre otros temas, se modificaron las normas sobre caducidad de los proyectos de ley. De esta forma, al finalizar una legislatura, los asuntos pendientes de resolución podrán estudiarse en la siguiente, por iniciativa del Poder Ejecutivo o de los diputados. En todos estos casos, tales asuntos seguirán los trámites que aún les falten. Pasados cuatro años calendario a partir de su iniciación, se tendrán como no presentados y sin más trámite se ordenará su archivo. No obstante, la Asamblea podrá conceder un nuevo plazo por votación de los dos tercios del total de sus miembros, siempre que la moción correspondiente se presente antes del vencimiento del plazo. Esta reforma permite entonces contar con una explicación para el hecho que a partir del 2002 no se presenten leyes cuyo plazo de tramitación sea mayor a 6 años.

b) Explicación especial merece el procedimiento seguido para la aprobación de la Ley N° 8343 Ley de Contingencia Fiscal, la cual, si bien fue aprobada en el plazo de un mes y 18 días desde la presentación del proyecto respectivo, fue objeto de discusión en la Comisión Especial de Pacto Fiscal desde el mes de agosto del 2002. Esto se explica porque en este caso fue esta Comisión Especial Mixta la que elaboró el texto del proyecto, el cual fue dictaminado afirmativamente el 15 de octubre del 2002 y aprobado definitivamente el 18 de diciembre del mismo año.

En relación con los márgenes de aprobación de las leyes (coaliciones)²⁹, el análisis efectuado permite concluir que en este caso no se presenta un cambio fundamental en la dinámica legislativa. De esta forma, durante el período en estudio se detectó una tendencia hacia la conformación de coaliciones integradas por la mayoría absoluta de los diputados presentes cuando se someten a votación proyectos relacionados con la creación o modificación de impuestos nacionales o de presupuestos ordinarios, extraordinarios o sus modificaciones³⁰. De la misma manera, los márgenes de aprobación de más del 50% de las leyes tramitadas en las legislaturas 1990-1991, 1994-1995 y 1998-1999 superan los 38 votos. En el caso de la legislatura 2002-2003 la falta de información mencionada supra no permite afirmar que se presente la misma tendencia.

2. En cuanto a las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, el análisis de las legislaturas 1990-1991, 1994-1995, 1998-2002 y 2002-2003, permite arribar a las siguientes conclusiones:

Pese a que a partir de 1998 se ha dado un aumento en la cantidad de proyectos de ley presentados por el Poder Ejecutivo, particularmente durante la legislatura 2002-2003 se ha venido presentando una reducción significativa en el número de leyes aprobadas que se origina en iniciativas presentadas por el Poder Ejecutivo, las cuales han pasado de 48 (1998-2002) a 29 (2002-2004).

Esta tendencia se presenta también si se analiza el número de proyectos de ley presentados por el Poder Ejecutivo en período de sesiones extraordinarias que han sido aprobados durante la misma legislatura. De esta forma, a pesar de que desde 1990 es constante el número de proyectos presentados durante este período, el número de estos que es aprobado por la Asamblea disminuyó considerablemente en la legislatura 2002-2003 donde solamente se aprueban 2.

Por otro lado, a partir de la legislatura 1998-1999 se presenta una tendencia hacia la disminución en el número de leyes aprobadas en período de sesiones extraordinarias, esto a pesar de que es al Poder Ejecutivo al que corresponde definir la agenda de discusión en dicho período.

Lo anterior permite concluir que sí se han producido cambios en la relación Poder Ejecutivo-Poder Legislativo, los cuales han afectado la efectividad de dicho Poder para lograr la aprobación de las iniciativas de su interés.

En cuanto a la agenda promovida por el Poder Ejecutivo en período de sesiones extraordinarias, este se ha caracterizado por ejercer su derecho de iniciativa durante estos períodos en relación con temas hacendarios (entre los que se incluyen los relacionados con la creación o modificación de impuestos) y los relativos a relaciones internacionales (en esta clasificación se incluyen los que tienen que ver con comercio exterior). En orden de importancia se encuentran también los proyectos que tienen que ver con la modificación de instituciones estatales y seguridad ciudadana.

El ejercicio del veto no fue una práctica común en la legislatura 1991-1992 y 2003-2004. Por el contrario, fue ejercido de manera importante en la legislatura 1999-2000 y aumenta considerablemente en la legislatura 1995-1996. Lo anterior es un claro reflejo del conflicto que se dio entre ambos Poderes durante los dos primeros años de la Administración 1994-1998. Sobre el trámite que el Poder Legislativo acostumbra dar a los vetos, puede concluirse que en la mayoría de los casos se produce el archivo de las iniciativas. No obstante, es común también que se acojan las observaciones del Poder Ejecutivo estas se aprueben con dichas modificaciones. En el período en estudio no se tiene referencia de ningún resello aprobado por el Parlamento.

3. En relación con la orientación de la agenda aprobada por el Poder Legislativo, a partir de la información analizada puede afirmarse que el tipo de leyes que el Poder Legislativo acostumbra aprobar, puede ubicarse en el siguiente orden: nuevas leyes, reforma a las existentes, convenios no financieros, excepción para un fin específico y tarifas municipales.

Por otra parte, en razón del área temática, el mayor número de leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa en los años en estudio se relacionan con relaciones internacionales, 51 en total, seguido por donación, venta, traspaso y segregación de bienes, 31 leyes, hacendarios, 25 leyes, instituciones estatales, 21 leyes, régimen municipal, 18 leyes, comercial, 13 leyes, administración de justicia, 10 leyes y seguridad ciudadana, 10 leyes.

En el año 1994, puede establecerse el siguiente orden según área temática: relaciones internacionales, 20 leyes, instituciones estatales, 13 leyes, hacendarios, 11 leyes, régimen municipal, 8 leyes, administración de justicia, 8 leyes y seguridad ciudadana 5 leyes. En el año 1998 el orden según área temática es el siguiente: relaciones internacionales, 25 leyes, donación, venta, traspaso, segregación de bienes, 11 leyes, hacendarios, 6 leyes. En el año 2002, puede establecerse el

siguiente orden según área temática: donación, venta, traspaso, segregación de bienes, 17 leyes, seguridad ciudadana, 10 leyes, hacendarios, 8 leyes, régimen municipal, 6 leyes y relaciones internacionales, 6 leyes.

Lo indicado en los numerales anteriores, permite afirmar que a partir de 1998 adquieren más importancia en la agenda legislativa los temas relacionados con la donación, venta, traspaso y segregación de bienes, así como los relacionados con relaciones internacionales y los temas hacendarios.

Lo anterior es importante, pues sin pretender menoscabar la importancia que estas áreas temáticas puedan tener, en particular a nivel de comunidades, es claro que el legislador actualmente se inclina más por aprobar leyes de carácter local o regional, que por leyes de carácter nacional.

Para un sector de pensamiento en el país, esta situación se explica principalmente por la existencia de un sistema electoral que privilegia la representación de ciertas zonas geográficas y un sistema de listas cerradas provinciales que la “cantoniza” y la limita a nivel nacional, reduciendo el proceso de la representación a una correa de transmisión de demandas exclusivamente localistas (Urcuyo, 2004b).

Esto se encuentra estrechamente relacionado con lo expresado en relación con la necesidad de retomar los cambios al sistema electoral costarricense que se relacionan con la reforma legislativa, en particular en aquellas normas relacionadas con la representación (distritos electorales) y en cuanto al número de diputados, en particular en el aumento de número de diputados nacionales.

CONCLUSIONES

La investigación realizada permite arribar a las siguientes conclusiones:

1. El sistema electoral costarricense ha sufrido cambios de fondo y de carácter procedimental.

Modificaciones de fondo resultan todas aquellas dirigidas a reconocer y garantizar los derechos de los ciudadanos en el campo electoral, o bien, a modificar la forma en que estos se venían ejerciendo. Estas modificaciones se presentan fundamentalmente en los siguientes temas: financiamiento a los partidos políticos, democratización de las estructuras internas y el funcionamiento de los partidos políticos, como es el caso de los principios introducidos por las Leyes N° 7653 y 7675, introducción de normas que garanticen la no discriminación por razón de género, así como aquellas que den representación a las minorías y finalmente el reconocimiento hecho por el TSE del recurso de amparo electoral, como un derecho fundamental en sí mismo.

Por modificaciones de tipo procedimental se entienden aquellas que establecen la forma en que se ejercen los derechos reconocidos o garantizados en materia electoral. En este caso, se resaltan todas aquellas modificaciones a la legislación electoral aprobadas a partir del año 1996, las cuales buscan agilizar la emisión y recepción del sufragio. Por otro lado, el amparo electoral que constituye un mecanismo procedimental cuya finalidad es la tutela efectiva de los derechos político-electorales de los ciudadanos, frente a situaciones concretas de amenaza o lesión a tales derechos.

2. Se encuentra pendiente de abordar, al menos para su profunda discusión, la modificación del sistema de distritos plurinominales establecido en la Constitución Política, con miras a lograr una efectiva representación de los actores que conforman la sociedad costarricense.

3. En el período 1990-2003, no se notan cambios significativos en el nivel de actividad interna de los partidos políticos. De igual manera, en dicho período las agrupaciones analizadas han sido coincidentes al abordar los temas de género y, en el caso de los partidos mayoritarios, la incorporación en sus estatutos de mecanismos de elección directa de sus candidatos a puestos de elección popular.

4. Los partidos políticos en Costa Rica están regidos por una regulación mínima establecida en la legislación electoral que tiende precisamente a garantizar una estructura democrática. El Código Electoral establece una estructura tipo que deben adoptar los partidos en sus estatutos, que puede complementarse con sus propias regulaciones, mientras no vayan a contrapelo del principio democrático.

No obstante, durante el período en estudio, tanto el PUSC como el PLN, al aplicar procedimientos de elección directa para la elección de sus candidatos, lograron un importante avance en lo que toca a la aplicación de procedimientos democráticos.

Sin embargo, la experiencia ha llevado a ambas agrupaciones a replantear dichos procedimientos, de manera que, al menos en lo que toca a la elección de candidatos a diputados y puestos municipales, la elección corresponda nuevamente a la Asamblea Nacional, previa recomendación de las estructuras distritales, cantorales y provinciales. Este no es el caso de la escogencia de los candidatos a la Presidencia de la República, donde se mantiene vigente el procedimiento de elección por medio de convención nacional abierta.

5. En cuanto a la representatividad, puede afirmarse que los mecanismos de elección directa de candidatos a que se ha hecho referencia representaron, al menos en teoría, un paso importante con miras a que los partidos políticos reflejen mejor la composición del electorado. No obstante, este objetivo no se ha visto satisfecho a cabalidad, dado que los mecanismos adoptados no guardan relación con el sistema de distritos plurinominales establecido constitucionalmente.

6. El sistema de partidos políticos costarricense se encuentra en un estado fluidez. A partir de las elecciones del 2002 se viene presentando un fenómeno de desalineamiento partidario que ha implicado un debilitamiento del bipartidismo que ha caracterizado a Costa Rica desde el año 1974.

7. Los cambios en el sistema de partidos se reflejan principalmente en la conformación del Parlamento Costarricense, que luego de las elecciones del 2002 llega a tener cinco partidos políticos³¹ representados, al mismo tiempo, ninguno de los partidos mayoritarios logran la mayoría parlamentaria.

8. El desalineamiento partidario apuntado, se produce no obstante los cambios promovidos al sistema electoral y, en particular, los cambios operados en cada uno de los partidos mayoritarios dirigidos a democratizar no solo sus estructuras internas, sino también los procedimientos de elección de los candidatos a puestos de elección popular.

9. El hecho que el Parlamento Costarricense se encuentre compuesto en este momento por cinco fracciones legislativas, ninguna con mayoría absoluta, ha afectado su funcionamiento. Así, si bien la Asamblea Legislativa es más activa, por cuanto a aumentado el número de proyectos presentados (en particular aquellos que plantean dos o más fracciones), ha perdido efectividad al aprobar las leyes.

10. Es sensible la reducción en el número de leyes aprobadas en la legislatura 2002-2003.

11. En cuanto a las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, pese a que a partir de 1998 se ha dado un aumento en la cantidad de proyectos de ley presentados por el Poder Ejecutivo, desde la legislatura 2002-2003 se ha venido presentando una reducción significativa en el número de leyes aprobadas que se origina en este tipo de iniciativas.

Esta tendencia se presenta también si se analiza el número de proyectos de ley presentados por el Poder Ejecutivo en período de sesiones extraordinarias, que han sido aprobados durante la misma legislatura y en el número de leyes aprobadas en período de sesiones extraordinarias, esto a pesar de que es al Poder Ejecutivo al que corresponde definir la agenda de discusión en dicho período.

Lo anterior permite concluir que sí se han producido cambios en la relación Poder Ejecutivo-Poder Legislativo, los cuales han afectado la efectividad del primero para lograr la aprobación de las iniciativas de su interés.

12. En cuanto a la agenda promovida por el Poder Ejecutivo en período de sesiones extraordinarias, este se ha caracterizado por ejercer su derecho de iniciativa durante estos períodos en relación con temas hacendarios (entre los que se incluyen los relacionados con la creación o modificación de impuestos) y los relativos a relaciones internacionales (en esta clasificación se incluyen los que

tienen que ver con comercio exterior). En orden de importancia se encuentran también los proyectos que tienen que ver con la modificación de instituciones estatales y seguridad ciudadana.

13. En relación con la orientación de la agenda aprobada por el Poder Legislativo, el orden de prioridad, por tipo de ley, corresponde a nuevas leyes, reforma a las existentes, convenios no financieros, excepción para un fin específico y tarifas municipales.

Por otra parte, en razón del área temática, el mayor número de leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa en los años en estudio se relacionan con relaciones internacionales, seguido por donación, venta, traspaso y segregación de bienes, hacendarios, instituciones estatales, régimen municipal, comercial, administración de justicia, y seguridad ciudadana.

A partir de 1998 adquieren más importancia en la agenda legislativa los temas relacionados con la donación, venta, traspaso y segregación de bienes, así como los relacionados con relaciones internacionales y los temas hacendarios.

Lo anterior es importante, pues sin pretender menoscabar la importancia que estas áreas temáticas puedan tener, en particular a nivel de comunidades, es claro que el legislador actualmente se inclina más por aprobar leyes de carácter local o regional, que por leyes de carácter nacional.

14. Además de la evidente inclinación por lo local que demuestran los diputados en la actualidad, pareciera también que deben tenerse presentes las dificultades que han venido teniendo las fracciones legislativas a partir del 2002 para alcanzar acuerdos sobre temas de fondo. En este sentido, conviene citar a Urcuyo, 2004a, cuando afirma que a partir del 2002 el contenido de las alianzas entre fracciones ha quedado reducido a transacciones de puestos en el Directorio Legislativo, o a un único acuerdo entre tres partidos para aprobar un plan de emergencia fiscal por un año. No se han producido coaliciones programáticas en torno a temas de fondo, por el contrario, se están haciendo evidentes los desacuerdos en temas como el futuro de las empresas estatales, el comercio exterior (Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos) y las limitaciones al gasto público.

14. En este contexto, máxime si se considera que aún no hay certidumbre sobre la forma en que finalizará el período de recomposición en que se encuentra sumido el sistema de partidos políticos costarricense (Rojas, 2003), se debe retomar la discusión sobre la necesidad o no que tiene el país de una Reforma Política, así como de los temas que deben ser abordados (Urcuyo, 2003)

No cabe duda que el legislador ha sido constante en mostrar inquietud por plantear temas de reforma política y legislativa, en particular la reforma al reglamento interno de la Asamblea Legislativa, no obstante, además de los casos reseñados en este documento, no ha habido una discusión legislativa a profundidad sobre el particular.

De igual manera, la aprobación de la Ley que desarrolle el referéndum y la iniciativa popular y permita su aplicación se hace necesaria. Evidentemente, el Sistema Político Costarricense requiere mecanismos que le permitan la toma de decisiones oportunas, así como el desbloqueo, pero también a nivel político se hace indispensable contar con mecanismos que permitan una participación real y ordenada de todos los sectores en la definición del rumbo a seguir.

BIBLIOGRAFÍA

Alfaro, R .2002. Magnitud y discrecionalidad del cambio electoral en las elecciones municipales en Costa Rica: período 1994-2002. Ponencia preparada para el Octavo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.

Asamblea Legislativa. 1952. Código Electoral, Ley 1536. San José, Asamblea Legislativa.

_____. 1977. Ley Indígena. no 6172. San José, Asamblea Legislativa.

_____. 1982a. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, no 6815. San José, Asamblea Legislativa.

_____. 1982b. Ley Orgánica del Ministerio de Justicia, no 6739. San José, Asamblea Legislativa.

_____. 1989a. Ley de emisión del Código Procesal Civil, no 7130. San José, Asamblea Legislativa.

_____. 1989b. Ley de la Jurisdicción Constitucional, no 7135. San José, Asamblea Legislativa.

_____. 1990. Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, no 7142. San José, Asamblea Legislativa.

_____. 1991. Ley de Inscripción y Cedulación Indígena, no 7225. San José, Asamblea Legislativa.

_____. 1993. Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres, no 7331. San José, Asamblea Legislativa.

_____. 1995a. Informe Parlamentario: Primera Legislatura. San José, Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa.

_____. 1995b. Préstamo con el BID para financiar el Programa Modernización de la Administración de Justicia, Ley 7496. San José, Asamblea Legislativa.

_____. 1995c. Reforma constitucional (artículos 17 y 18), Ley 7514. San José, Asamblea Legislativa.

_____. 1996a. Código Procesal Penal, Ley 7594. San José, Asamblea Legislativa.

_____. 1996b. Informe Parlamentario: Segunda Legislatura. San José, Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa.

_____. 1996c. Ley contra la Violencia Doméstica, no 7586. San José, Asamblea Legislativa.

_____. 1996d. Ley de Justicia Penal Juvenil, no 7576. San José, Asamblea Legislativa.

_____. 1996e. Reforma al Código Electoral y Ley Orgánica de Tribunal Supremo de Elecciones, no 7653. San José, Asamblea Legislativa.

_____. 1997a. Informe Parlamentario: Tercera Legislatura. San José, Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa.

_____. 1997b. Ley de Reorganización Judicial, no 7728. San José, Asamblea Legislativa.

_____. 1997c. Reforma constitucional (artículos 95, 96 y 98), Ley 7675. San José, Asamblea Legislativa.

_____. 1997d. Reforma constitucional del artículo 78, Ley 7676. San José, Asamblea Legislativa.

_____. 1998a. Código Municipal, Ley 7794. San José, Asamblea Legislativa.

_____. 1998b. Informe Parlamentario: Cuarta Legislatura. San José, Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa.

_____. 1998c. Ley sobre Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas de Uso no Autorizado y Actividades Conexas, no 7786. San José, Asamblea Legislativa.

_____. 1999. Informe Parlamentario-Primera Legislatura. 1° de mayo de 1998–30 de abril de 1999. San José, Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa.

_____. 2000a. Comisión Especial Mixta para que atienda, reciba, sistematice e introduzca las alternativas que se aprueben producto de las proposiciones de los diferentes sectores de la sociedad costarricense en relación con el ICE. Expediente 13919. San José, Asamblea Legislativa.

_____. 2000b. Informe Parlamentario-Primera Legislatura. 1° de mayo de 1999–30 de abril de 2000. San José, Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa.

_____. 2000c. Ley de Protección al Trabajador, no 7983. San José, Asamblea Legislativa.

_____. 2001a. Informe Gestión Parlamentaria-Tercera Legislatura. 1° de mayo de 2000-30 de abril de 2001. San José, Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa.

_____. 2001b. Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, no 8131. San José, Asamblea Legislativa.

_____. 2001c. Creación de un Juzgado de Violencia Doméstica en el Circuito Judicial de Heredia, en el Primer Circuito Judicial de Alajuela, en el Circuito Judicial de Cartago, y de un Juzgado Penal en el Cantón de la Unión, de Cartago, Ley 8129. San José, Asamblea Legislativa.

_____. 2001d. Creación de un Juzgado de Violencia Doméstica en el Segundo Circuito Judicial de San José, Ley 8128. San José, Asamblea Legislativa.

_____. 2002a. Creación de la Jurisdicción Penal de Hacienda y de la Función Pública, Ley 8275. San José, Asamblea Legislativa.

_____. 2002b. Informe Parlamentario-Cuarta Legislatura. 1° de mayo de 2001-30 de abril de 2002. San José, Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa.

_____. 2002c. Ley de Contingencia Fiscal, no 8343. San José, Asamblea Legislativa.

_____. 2002d. Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2003, no 8341. San José, Asamblea Legislativa.

_____. 2003a. Código Procesal Penal, Ley 7594. San José, Asamblea Legislativa.

_____. 2003b. Comisión Especial Mixta que tendrá como objetivo el estudio, análisis y dictamen de los proyectos “Ley de Fortalecimiento y Modernización del ICE, reforma a la ley 449 del 8 de abril de 1949 y su reforma, y reforma parcial a la ley constitutiva del ICE no 449; expedientes 15083 y 15669 respectivamente, así como implementación de medidas para el mejoramiento en los servicios de telecomunicaciones y energía. San José, Asamblea Legislativa.

_____. 2003c. Informe Parlamentario-Primera Legislatura. 1° de mayo de 2002-30 de abril de 2003. San José, Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa.

_____. 2003d. Reforma a la Constitución Política de la República de Costa Rica, Ley 8365. San José, Asamblea Legislativa.

_____. 2004a. Acta de la sesión ordinaria n° 8 de la Comisión especial que conocerá y dictaminará el expediente 13.862, Ley de Partidos Políticos, Expediente 15.432. Departamento de Comisiones. San José, Asamblea Legislativa.

_____. 2004b. Informe Parlamentario-Segunda Legislatura. 1° de mayo de 2003-30 de abril de 2004. San José, Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa.

_____. 2004c. Ley de Pacto Fiscal y Reforma Fiscal Estructural. Expediente 15516. San José, Asamblea Legislativa.

Constitución Política de la República de Costa Rica, en <http://www.pgr.go.cr/scij>

La Nación. 2004. Asamblea Legislativa incumplió expectativas. San José, 26 de julio.

_____. 2004. Congreso es el menos productivo en 14 años. San José, 30 de junio.

_____. 2004. Oposición achaca a Gobierno error con agenda legislativa. San José, 26 de julio.

_____. 2004. PLN regresa a sistema cerrador de elección, San José, 28 de marzo.

_____. 2004. PUSC elimina elección directa de diputados, San José, 21 de marzo.

Payne, J.M. 2003. “La política importa”, en Democracia y desarrollo en América Latina. Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo-Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral.

PNUD. 2004. Informe: La democracia en América Latina. New York, Programa Naciones Unidas para el Desarrollo.

Proyecto Estado de la Nación. 1998. Cuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.

Programa Estado de la Nación. 2003. Noveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.

_____. 1999. Quinto informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.

_____. 2000. Sexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.

_____. 2001a. Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia. Dos tomos. San José, Proyecto Estado de la Nación.

_____. 2001b. Séptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.

_____. 2002. Octavo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.

Rojas, M. 2003. Costa Rica: un sistema de partidos en recomposición. Ponencia presentada en el I Congreso Centroamericano de Ciencia Política, San José, Costa Rica, 12 al 14 de agosto.

Sala Constitucional. Voto 980-91 de 24 de mayo de 1991

_____. Voto 3194 de 27 de octubre de 1992

_____. Voto 1084-93 de 3 marzo de 1993

_____. Voto 3812 de 6 de agosto de 1993

_____. Voto 0031-95 de 3 de enero de 1995

_____. Voto 2631-95 de 23 de mayo de 1995

_____. Voto 2881-95 de 6 de junio de 1995

_____. Voto 1225-96 de 15 marzo de 1996

_____. Voto 6519-96 de 3 de diciembre de 1996

_____. Voto 1927-97 de 4 de abril de 1997

_____. Voto 1234-98 de 25 de febrero de 1998

_____. Voto 1750-97 citado por Serrano, 1998

_____. Voto 5379-97 de 5 de setiembre de 1997

_____. Voto 1669-96 de 10 de abril de 1996

_____. Voto 7383-97 de 4 de noviembre de 1997

_____. Voto 7675-97 de 14 de noviembre de 1997

_____. Voto 0110-98 de 9 de enero de 1998

_____. Voto 184-98 de 13 de enero de 1998

_____. Voto 243-98 de 16 de enero de 1998

- _____. Voto 428-98 de 23 de enero de 1998
- _____. Voto 495-98 de 29 de enero de 1998
- _____. Voto 563-98 de 3 de febrero de 1998
- _____. Voto 835-98 de 10 de febrero de 1998
- _____. Voto 998-98 de 16 de febrero de 1998
- _____. Voto 1234-98 de 25 de febrero de 1998
- _____. Voto 8611-98 de 1 de diciembre e 1998
- _____. Voto 919-99 de 12 de febrero de 1999
- _____. Voto 3489-2003 de 2 de mayo de 2003
- _____. Voto 2771-2003 de 4 de abril de 2003

Sánchez, F. 2003. Dealignment in Costa Rica: a case study of electoral change. Tesis para optar por el grado de doctorado en filosofía. Departamento de Política y Relaciones Internacionales, Universidad de Oxford

Serrano, R. 1998. El sistema electoral costarricense de fines del siglo XX: una propuesta para el financiamiento previo de los partidos políticos. Maestría en Administración Pública con énfasis en Gestión Parlamentaria, Sistema de Estudios de Postgrado, Universidad de Costa Rica

Tribunal Supremo de Elecciones. “Elecciones” en <http://www.tse.go.cr>

- _____. “Normativa y jurisprudencia electoral” en <http://www.tse.go.cr>
- _____. Sentencia N° 1863 de 23 de setiembre de 1999
- _____. Sentencia N° 2837 de 22 de diciembre de 1999
- _____. Sentencia N° 303 de 15 de febrero del 2000
- _____. Sentencia N° 2587 de 29 de noviembre del 2001

Universidad de Costa Rica. 2004. Participación electoral y abstención en Costa Rica 1994-2002, Instituto de Investigaciones Sociales, preparado por Convenio con el Tribunal Supremo de Elecciones.

Universidad Nacional. 2003. Encuesta IDESPO: Percepción de la población costarricense sobre la situación socioeconómica y política del país (pobreza, calidad de vida y confianza institucional. Heredia, Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO).

Urcuyo, C. 2003. Reforma Política y Gobernabilidad. San José, Editorial Juricentro.

Vargas, G. 1997. La forma en que el Estado Financia a los Partidos Políticos y su incidencia en la democracia participativa. Escuela de Ciencias Políticas, Facultad de Ciencias Social, San José, Universidad de Costa Rica.

Vargas, E. et al. 2001. Proyecto de reforma al sistema político costarricense para alcanzar mayor responsabilidad y gobernabilidad democráticas, Expediente 14.588. San José, Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa.

Vargas, J. et al. 2004. Cultura Política en Costa Rica, 2004. Vanderbilt University.

Notas

¹ Entendido como la existencia de pautas de competencia interpartidista estables, la existencia de bases de apoyo social sólidas y profundas para los partidos y una percepción de legitimidad en torno a los partidos y las elecciones.

² La estabilidad o regularidad de los patrones de competencia entre los partidos se puede medir mediante el índice de volatilidad electoral que permite valorar el cambio neto en la porción de escaños y votos de todos los partidos entre una elección y la siguiente.

³ Dado que el umbral que se establece no es el 50% requerido por el sistema de mayoría absoluta.

⁴ Por Ley N° 4765 de mayo de 1971, se reforma el artículo 96 de la Constitución Política para introducir los conceptos de financiación y pago adelantado y se incorpora la financiación adelantada a los gastos electorales, adicionando un inciso e). Por Ley N° 4794 de 16 de julio de 1971 se reforma el Título X del Código Electoral, creando en forma expresa la financiación previa y sometiéndola al principio de pago de acuerdo al pasado electoral. Por Ley N° 4973, se reforma el inciso c) del artículo 96 de la Constitución Política, por medio de la cual se rebaja el porcentaje de votos necesarios para que los partidos tengan acceso al financiamiento estatal, de un 10% a un 5% de votos válidos emitidos. Por su parte la Ley N° 6833 de 27 de diciembre de 1982, permitió la fusión de partidos políticos (Vargas, 1997).

⁵ Integrada por los entonces diputados Rodríguez Echeverría, Chaverri Soto, Bolaños Alpízar, Oreamuno y Blanco y Sequeira Lépez.

⁶ Integrada por los entonces diputados Coto Molina, Villanueva Monge, Pacheco Fernández, Aragón Barquero, Urcuyo Fournier, Vásquez Badilla, Gutiérrez Schawnhauser

⁷ Posteriormente se aprobó el Expediente N° 13.990

⁸ Esta Ley aún no se ha promulgado.

⁹ Resulta de interés mencionar que por resolución N° 2587 de 29 de noviembre del 2001, el Tribunal Supremo de Elecciones interpretó el artículo 138 de la Constitución Política en el sentido de que los votos nulos y en blanco no deben ser tomados en cuenta para calcular el cuarenta por ciento de los "sufragios válidamente emitidos" que se mencionan en ese artículo.

¹⁰ No obstante, este proceso se está revirtiendo, al menos en los partidos PLN y PUSC, dado que en la práctica este sistema aplicado a lo interno de los partidos ha provocado el descontento del elector, si se considera que no tiene garantía de que, al momento de elaborar las listas, la circunscripción en la que le correspondió votar al momento de la elección directa, sea representada en la lista cerrada y bloqueada que a nivel provincial debe elaborar su partido para las elecciones nacionales (Vásquez, 2004 y Pacheco, 2004).

¹¹ Dado que la información sobre asambleas, tanto nacionales como distritales, cantonales y provinciales, que consta en los expedientes de cada partido político que lleva el Tribunal Supremo de Elecciones depende de los reportes que las agrupaciones le hagan llegar, o bien de los informes de los delegados del TSE que asistieron a la actividad, la información contenida en los cuadros 4 y 5 puede estar sujeta a imprecisiones por esta razón. Se analizaron los expedientes a partir del año 1990.

¹² Se reconoce a estas reformas el beneficio de que logran mayor representación y profundización democrática, fomentan la competencia y generan así la movilidad de élites, fortalecen el liderazgo, confieren mayor legitimidad a los procesos democráticos y estimulan la participación de la sociedad. Por el contrario, resulta un factor negativo el hecho que la democracia dañe la armonía interna o la imagen externa de la agrupación como un todo homogéneo (Payne, 2003)

¹³ El PLN aplicó este procedimiento en el año 2001, sin embargo, había sido aprobado en una consulta popular celebrada en junio de 1993.

¹⁴ Dicho proceso se puede caracterizar en dos grandes períodos a partir del criterio o forma de financiación a los gastos electorales de los partidos políticos por parte del Estado: a) De 1953 a 1970, financiamiento a posteriori. b) De 1978 a 1990, financiación a priori, con financiamiento adelantado de acuerdo con un método histórico, que excluye a los partidos sin pasado electoral (Vargas, 1997).

¹⁵ El índice efectivo de partidos mide el peso electoral de los partidos, medido por el número de votos obtenidos, o bien por el número de escaños logrados en órganos representativos como el Congreso o, en el ámbito municipal, el Concejo (PEN, 2002)

¹⁶ De acuerdo al índice de número efectivo de partidos, (INEP) de los autores Laaskso y Taagepera, cuando al resultado del índice se acerca a 2.0, se está en presencia de un sistema de configuración bipartidista, cuanto mayor sea el resultado, más multipartidista es el sistema (Alfaro, 2002)

¹⁷ Volatilidad total: porcentaje neto de la suma de ganancias y pérdidas de votos experimentado por todos los partidos políticos de una elección a la siguiente.

¹⁸ En cuanto al PAC y al Movimiento Libertario, se consigna el número de diputados según declaratoria hecha por el TSE.

¹⁹ Según un estudio del Instituto de Investigaciones sociales, realizado en el marco de un convenio suscrito entre la UCR y el TSE, las cifras de abstención, por su constancia en el tiempo, llevan a pensar que se trata habitualmente de las mismas personas. No obstante, la reconstrucción electoral de los encuestados demostró que hay mucha variabilidad en la conducta electoral. A pesar de que las elecciones de 1998 y febrero del 2002 tuvieron porcentajes similares de abstención, únicamente la mitad de las personas se abstuvo en ambas ocasiones, y tan sólo una quinta parte es de abstencionistas consistentes. La otra mitad estuvo compuesta por personas que solo se abstuvo en la elección de 2002 (incluidos los jóvenes que votaban por primera vez).

²⁰ Según Rojas, las elecciones de alcaldes municipales celebradas por primera vez a finales del 2002, con escasa participación ciudadana, son un indicador de la incapacidad de los partidos políticos de funcionar en circunstancias diferentes a las elecciones nacionales. El aparente resurgimiento bipartidista, pues los dos partidos tradicionales eligieron a la mayoría de sus candidatos, se debió al funcionamiento de las antiguas dirigencias locales, todavía capaces de movilizar sus clientelas. Sin embargo, los partidos, como el PAC, tampoco mostraron capacidad para actuar fuera del escenario nacional, precisamente porque en la mayoría de los casos carecen de organización local.

²¹ Esta tesis la comparte Urcuyo, 2003

²² Según el Instituto de Investigaciones Sociales, luego de los gobiernos de los hijos de los caudillos de 1940, han tendido a erosionarse las simpatías por los partidos tradicionales, lo que incide en la abstención. Destaca el hecho que hay mayor pérdida de los partidos cuando han estado en el gobierno.

²³ Según Sánchez, 2003, la presentación de “políticas estandarizadas” que responden más al consejo de encuestadores y estrategias de campaña que al credo ideológico de los partidos, así como la intensificación de campañas centradas en el candidato ha implicado una atenuación de la identificación partidaria y una práctica indiferenciación de los partidos mayoritarios en percepción del electorado. Contribuyó también en gran medida a esta indiferenciación el Pacto Figueres-Calderón.

²⁴ En criterio de Urcuyo, 2003, las manifestaciones de protesta contra los proyectos de apertura del monopolio estatal de las telecomunicaciones y la electricidad, en el 2000, pusieron en movimiento a nuevos actores sociales que no se sintieron representados por las tradicionales estructuras partidarias y buscaron con su participación nuevas rutas para la expresión de sus demandas. La aparición del PAC y el abstencionismo electoral reflejan un indicador de aparición de nuevos actores sociales, insatisfechos con las estructuras políticas vigentes e interesados en nuevos canales de expresión y participación política.

²⁵ El Cuarto Informe del Estado de la Nación afirma que existe una percepción ciudadana sobre las escasas opciones que el sistema ha venido dando en cuanto a posibilidad de seleccionar, mediante el voto, entre diferentes opciones políticas, no solo entre matices, y escoger la que realmente refleje sus aspiraciones en las decisiones sobre política pública que posteriormente tomen los gobiernos. Lo anterior, pues existe la idea que el PLN y el PUSC han perdido sus diferencias programáticas (en este sentido ver Sánchez, 2003)

²⁶ Esta Ley aún no se ha promulgado.

²⁷ La razonabilidad implica que el Estado puede limitar o restringir el ejercicio del derecho, pero debe hacerlo en forma tal que la norma jurídica se adecue en todos sus elementos, con el motivo y el fin que persigue, con el sentido objetivo que se contempla en la Constitución. Quiere decir que debe existir una proporcionalidad entre la regla jurídica adoptada y el fin que persigue, referida a la imperiosa necesidad que la ley satisfaga el sentido común jurídico de la comunidad, expresada en los valores que consagra la misma Constitución. (voto 0110-98)

²⁸ El hecho que se haya reconocido que el Reglamento Legislativo integra el parámetro constitucional, ha dado lugar a que el incumplimiento de sus normas, cuando establezcan trámites sustanciales en el procedimiento de formación de la ley y otros acuerdos legislativos, constituya un vicio invalidante de la norma o el acto respectivo (voto 7675-97).

²⁹ Según Urcuyo, 2004a, la cualidad de multipartidista obliga a la formación de alianzas y coaliciones para gobernar, pero es muy poca la experiencia social costarricense en la materia. En su criterio, el período transcurrido de la Administración Pacheco permite determinar que el contenido de las alianzas ha quedado reducido a transacciones de puesto en el Directorio Legislativo, o a un único acuerdo entre tres partidos para aprobar un plan de emergencia fiscal por un año. No se han producido coaliciones programáticas en torno a grandes áreas de la acción gubernamental, no hay responsabilidades compartidas en la dirección del gobierno o de la política legislativa. Más que acuerdos de fondo sobre el rumbo del país, pareciera que se

plantean de nuevo desacuerdos sustantivos en torno al futuro de las empresas estatales, el comercio exterior (Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos) y las limitaciones al gasto público)

³⁰ Mención especial debe hacerse en el caso de la legislatura 2002-2003, pues en este caso la Ley N° 8288 Modificación a la Ley N° 8180, Ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la República, fiscal y por programas para el ejercicio económico del 2002 y primer presupuesto extraordinario de la República para el ejercicio económico del 2002 y la Ley N° 8343 Ley de Contingencia Fiscal, fueron aprobadas con el concurso de más de 38 votos. Al aprobarse la Ley N° 8341 Ley de presupuesto ordinario y extraordinario de la República para el ejercicio económico del 2003, se retoma de nuevo la tendencia descrita, dado que fue aprobada por 32 diputados.

³¹ En la actualidad, debe considerarse también al Bloque Patriótico, integrado por diputados que se separaron del PAC a menos de un año de haber iniciado sus labores parlamentarias, que si bien no es un Fracción Legislativa, tiene una importante influencia en las decisiones legislativas. En igual condición se encuentra el diputado del Movimiento Libertario que se separó de dicha agrupación en el mismo período.