

DECIMONOVENO INFORME
ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO
HUMANO SOSTENIBLE

Informe Final

**Mecanismos de Control y Colaboración entre el Ejecutivo y el
Legislativo. Los frenos y contrapesos del diseño institucional
costarricense**

Investigadores:
*Sergio Alfaro Salas y
Ana Gabriel Zúñiga Aponte*

Agosto, 2013



CONSEJO NACIONAL DE RECTORES



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

Tabla de Contenido

Abstract	3
Introducción	3
Los mecanismos de coordinación y control Poder Ejecutivo – Poder Legislativo	5
I. Parte: Las Herramientas de control y colaboración, un inventario	9
i. Herramientas formales	10
ii. Herramientas Informales	20
II Parte: Hallazgos relevantes y líneas de investigación	22
BIBLIOGRAFÍA	30

Abstract

“To what expedient, then, shall we finally resort, for maintaining in practice the necessary partition of power among the several departments, as laid down in the Constitution? The only answer that can be given is, that as all these exterior provisions are found to be inadequate, the defect must be supplied, by so contriving the interior structure of the government as that its several constituent parts may, by their mutual relations, be the means of keeping each other in their proper places. (...) The interest of the man must be connected with the constitutional rights of the place. It may be a reflection on human nature, that such devices should be necessary to control the abuses of government. But what is government itself, but the greatest of all reflections on human nature? If men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary. In framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place oblige it to control itself. A dependence on the people is, no doubt, the primary control on the government; but experience has taught mankind the necessity of auxiliary precautions. This policy of supplying, by opposite and rival interests, the defect of better motives, might be traced through the whole system of human affairs, private as well as public. We see it particularly displayed in all the subordinate distributions of power, where the constant aim is to divide and arrange the several offices in such a manner as that each may be a check on the other that the private interest of every individual may be a sentinel over the public rights. (...) In a single republic, all the power surrendered by the people is submitted to the administration of a single government; and the usurpations are guarded against by a division of the government into distinct and separate departments. (...) Hence a double security arises to the rights of the people. The different governments will control each other, at the same time that each will be controlled by itself. (...) Justice is the end of government. It is the end of civil society. It ever has been and ever will be pursued until it be obtained, or until liberty be lost in the pursuit. In a society under the forms of which the stronger faction can readily unite and oppress the weaker, anarchy may as truly be said to reign as in a state of nature, where the weaker individual is not secured against the violence of the stronger; and as, in the latter state, even the stronger individuals are prompted, by the uncertainty of their condition, to submit to a government which may protect the weak as well as themselves; so, in the former state, will the more powerful factions or parties be gradually induced, by a like motive, to wish for a government which will protect all parties, the weaker as well as the more powerful.”¹

Introducción

El presente trabajo tiene dos partes, la primera, un esfuerzo descriptivo de los mecanismos de control y de colaboración entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo que existen en Costa Rica, y la segunda, un intento por tratar de clasificar esos mecanismos en razón de su funcionamiento en la relación de nuestro Parlamento y nuestro Gobierno Central.

La tarea no es sencilla y desde el inicio debe ser delimitada en cuanto al objetivo que se busca ya que el sistema de coordinación y controles en los estados democráticos modernos es casi interminable. Estos sistemas no sólo son de orden político formal y de relaciones de poder, lo que es muy propio de los Supremos Poderes, sino que, conforme se comienza a bajar en la jerarquía de la estructura administrativa del aparato de poder del Estado, comenzaremos a notar mayores interacciones institucionales, cuya única función es la de estructurar controles jerárquicos, financieros y burocráticos.²

¹ Atribuido a Alexander Hamilton o a James Madison. The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments. The Federalist Papers N°51. Tomado de: The Library of Congress, en http://thomas.loc.gov/home/histdox/fed_51.html

² A este proceso de progresivo establecimiento de controles sobre controles Guillermo O'Donnell (2001) le denominó “La institucionalización legal de la desconfianza política”. En Costa Rica esta estructuración de Controles

Así, en el presente trabajo nos quedaremos en ese nivel superior, y exclusivamente estudiaremos la relación Ejecutivo - Legislativo, por dos razones: (i) Que la interrelación de estos poderes ha sido responsabilizada de la “ingobernabilidad” del país y (ii) porque bajo esta premisa el Poder Ejecutivo promovió una serie de reformas institucionales con base en recomendaciones impulsadas por “La Comisión de Notables”, mediante las cuales se pretende variar las reglas del juego del sistema de controles, coordinación y colaboración existente en el sistema costarricense.

Estas dos razones son suficientes para hacer investigaciones de cientos de páginas tratando de demostrar si es cierta la responsabilidad endilgada y cuál Poder de la República tiene más peso en la ella, o bien, si las reformas propuestas por el Ejecutivo atacan la raíz del problema de las relaciones del Ejecutivo y del Legislativo o pretenden desfigurar la razón de ser del sistema de controles y de colaboración en el gobierno republicano democrático: la protección de los derechos de las personas y el freno al aplastamiento de las minorías por parte de las mayorías en el sistema de decisiones; sin embargo, esta discusión sale del objeto de este trabajo.

Ante las múltiples voces que están identificando problemas en la estructura de coordinación y control de los poderes del Estado y que están sugiriendo cambios a lo que existe hoy, este estudio pretende identificar qué herramientas existen en el sistema costarricense y hacer un primer acercamiento a su funcionamiento. Para este inventario se hará uso de las fuentes formales que contienen las reglas esenciales de funcionamiento de la relación de control y colaboración, como son la Constitución Política y el Reglamento de la Asamblea Legislativa y mecanismos informales que se evidencian en la cotidianeidad del funcionamiento de la relación Ejecutivo-Legislativo.

Como premisa, partimos de que la Constitución Política (Artículo 9) establece un régimen de relación de poderes donde existe una clara independencia de los poderes entre sí, acompañada lógicamente de una asignación constitucional de competencias exclusivas e indelegables que dan sustento a tal independencia.³ Asimismo, este artículo da algunos calificativos al poder, como elemento del Estado que se manifiesta en el Gobierno, declarándolo “popular, representativo, participativo, alternativo y responsable”. Tanto la representación como la responsabilidad, que es consecuencia natural de la primera, generan una doctrina de comportamiento para el poder público y los funcionarios que lo detentan: El apego a la legalidad, la rendición de cuentas y la responsabilidad personal (Artículo 11).⁴

tiene dos fuentes normativas que no se abordan en el presente trabajo y que, a nuestro juicio, han multiplicado las interacciones entre poderes a niveles inferiores en la jerarquía administrativa: La Ley de Control Interno (N°8292) y la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública (N°8422).

³ El Artículo 9 Constitucional contiene una particularidad difícil de encontrar en otras constituciones, que es la inclusión del Pueblo como actor en el ejercicio del poder y, secundariamente, los tres poderes tradicionales (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) y un cuarto poder al que se le niega el título, pero que se constituye como tal que es el Tribunal Supremo de Elecciones. El impacto de esta norma en la configuración política del país desde su adopción en 2003 es superlativo, sobre todo en lo relacionado al ejercicio del derecho de participación pública en los procesos de decisión que hace el aparato de poder del Estado en sus diferentes manifestaciones, así como en el ejercicio de derechos subjetivos y colectivos frente al poder público por la vía judicial y de protección de derechos fundamentales. Esta dimensión sólo se toca muy superficialmente en lo que tiene que ver con el proceso de producción legislativa ya que existe en el país alguna legislación ya aprobada tanto por referéndum como por el procedimiento de iniciativa popular, mecanismos que, de intensificarse su uso, podrían transfigurar la lógica de la relación de poderes que se muestra en este estudio.

⁴ Esta responsabilidad puede ser incluso de orden patrimonial (artículos 199 a 213 de la Ley General de la Administración Pública)

Es dentro de este marco general de comprensión que se elabora el ejercicio analítico que se ofrece a continuación.

Los mecanismos de coordinación y control Poder Ejecutivo – Poder Legislativo

En un Estado Social de Derecho, como es el caso de Costa Rica, que además responde a una democracia liberal procedimental, la institucionalidad democrática tiene una trascendencia innegable. Además, esta institucionalidad persiste en el imaginario de quienes tienen intereses específicos y realizan demandas constantes como medio para verlas satisfechas.

Esa institucionalidad, responde a una serie de interacciones, que se pueden clasificar de distinta manera y que su complejidad varía de acuerdo a los órganos y actores involucrados y a las competencias asignadas. Ante esto, se debe considerar la importancia de la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y las dinámicas que se dan entre ambos.

La complejidad de esta relación depende de una serie de variables importantes, siendo una de ellas, el sistema de partidos que impera en el sistema político. En Costa Rica, esta situación no es la excepción, siendo una de las inquietudes más persistentes, el hecho de que el sistema de partidos costarricense, se ha ido alejando del bipartidismo, instaurándose un pluripartidismo cada vez más notorio. A pesar de la resistencia de algunas personas a aceptar este hecho, otras han optado por endilgarle a la “proliferación de partidos” las causas de la ingobernabilidad, reduciendo la eficacia de un gobierno a la facilidad para lograr acuerdos y no a la capacidad real para generar consensos.

Se hace necesario contextualizar, qué sistema de partidos rige en Costa Rica, y tener claro además, que muchas veces, las reformas al sistema político propuestas con interés en fortalecer la gobernabilidad, son en realidad reformas electorales que inciden de manera directa en el sistema de partidos y de manera indirecta en el sistema político. En Costa Rica nos encontramos en un sistema de partidos, propio del pluralismo moderado, hay de tres a cinco partidos importantes y la distancia ideológica entre dichos partidos no es muy amplia por lo que la polarización es baja. Además, a partir de las dinámicas democráticas y del grado de competitividad entre los partidos, nos encontramos ante un régimen democrático históricamente caracterizado por su bipolaridad (Artiga, 2000).

Además, siempre que se asume la discusión sobre el fortalecimiento de la gobernabilidad, esta se centra en las reformas al sistema político, o al sistema electoral. Los temas relacionados con el aumento en el número de diputados, el desbloqueo de las listas o la eliminación de la barrera electoral, siempre resultan centrales, aunque no necesariamente el problema que se quiere atacar esté en esas variables electorales del sistema político. Es importante tener clara esa diferencia entre los sistemas y comprender además, que siempre que se trata de contener la concreción del pluralismo partidario, el status quo, hará prevalecer sólo aquellas reformas que sean de conveniencia de los partidos hegemónicos (Hernández, 1998).

Toda esta discusión es de suma importancia, porque la línea que divide la dinámica más específica entre los partidos y su injerencia en la dinámica macro del sistema político es muy delgada. Y a fin de cuentas, la discusión sobre la gobernabilidad o ingobernabilidad, pasa por comprender la complejidad de actores inmersos en la toma de decisión lo que lleva también a cuestionar si los partidos políticos son los únicos

actores relevantes en este proceso de toma de decisión, y también la posición que tienen en el conflicto los poderes fácticos que se encuentran presentes en toda democracia.

Es aquí, donde la pluralidad de los partidos, evidenciada en la Asamblea Legislativa, ha llevado a cuestionarse uno de los conceptos más polisémicos de los últimos años en la vida política costarricense: la llamada gobernabilidad. En el entendido de querer medirla a partir de parámetros de legitimidad y de eficacia. Reduciendo esa legitimidad y eficacia al espacio meramente institucional y de competencia estatal, en la construcción de lo público, dejando por fuera a otra serie de actores de suma importancia en estos procesos.

Esta discusión sobre qué es verdaderamente la gobernabilidad y cómo se utiliza en el discurso ya acción política dirigida a mantener el status quo. Existen posturas que defienden que la gobernabilidad autoritaria resulta más cómoda y fácil de sostener que la gobernabilidad democrática, en virtud de que en la primera todo se reduce a lo institucional y en la segunda, se amplía el espectro de actores que se involucran en los procesos democráticos de toma de decisión. Sin embargo este tipo de análisis institucional tiende a olvidar la injerencia de los poderes fácticos en la conducción del proceso de toma de decisiones en el proceso más institucionalizado, generando un desbalance de actores políticos y sociales: unos con influencia y otros sin ella.

Ante esta concepción institucionalista de gobernabilidad, se ha generado una insistencia de generar una serie de reformas al sistema de partidos y a otros elementos del régimen político, con el objetivo de que se den cambios en el sistema político que permitan lograr de manera exitosa la gobernabilidad. De manera que se promueve y privilegia su concepción autoritaria, en la que sólo con reformas legales o constitucionales, se lograría una democratización real de la representación y de las tomas de decisión, reformas que los poderes fácticos tienden también a promover, sabedores de que su espacio de influencia está garantizado e incluso monopolizado bajo esa concepción de la gobernabilidad.

Frente a esto, existe una interpretación más amplia de la dinámica de toma de decisiones, la cuales plantea otra serie de elementos, como la inclusión de multiplicidad de actores políticos y de la sociedad civil y que toma en cuenta las presiones que recibe el sistema de los grupos de poder que tiene la sociedad. Esta perspectiva resulta en un concepto más inclusivo y horizontal al que se le ha dado el nombre de “gobernanza”. Este concepto *“se refiere a cuáles son recursos de poder que los distintos actores utilizan y cómo los utilizan; en qué escenario se mueven y qué alianzas tejen. También se refiere a los hechos o acontecimientos que muestra ese juego de actores e intereses”*(Guzmán, 2010).

Es con estos criterios que deben verse las propuestas de reforma, de forma tal que sea posible discernir si buscan una gobernabilidad democrática, o si lo que persiguen es una modernización de la gobernabilidad autoritaria.

Al ser el eje central de interés de esta ponencia las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, especialmente en el espacio institucional de las reglas de funcionamiento de la relación, no se puede negar que las formas más evidentes que toma el sistema de partidos se observan en el espacio legislativo. Este espacio de confluencia de fuerzas e intereses que es el parlamento está altamente influido por las reglas formales y por las dinámicas políticas que les dieron origen. En el caso costarricense la reglamentación del parlamento y la propia idea constitucional de su funcionamiento son producto de una realidad política bipolar (cuya versión más elaborada es el bipartidismo de las décadas de 1980 y 1990). Esta realidad

normativa, estaba acompañada de una dinámica política específica, con soluciones ensayadas y que fueron resultado de pruebas y errores que fueron desarrollando una fluidez al sistema. Sin embargo, esa misma dinámica colaboró en la descomposición del sistema, cooperando en la construcción de tramas de corrupción que quedaron develadas con investigaciones periodísticas y judiciales, que dieron al traste con el sistema bipolar.

Esta realidad transformó el sistema político hacia un multipartidismo moderado, como ya se ha dicho, pero los sistemas de reglas institucionales no han seguido a la realidad política con la misma velocidad, de forma tal que el multipartidismo moderado convive con una regulación formal y unas prácticas políticas diseñadas y pensadas para una situación política muy diferente, viéndose forzadas y mal adaptadas cada vez que se ponen en uso. Esto evidencia que es necesario un ajuste en las reglas institucionales, para que se correspondan con la realidad política y ello provoque un comportamiento más fluido del sistema de decisiones. Es en este punto donde la discusión del tipo de medidas que se proponen y su fundamento y objetivos políticos se vuelve relevante.

Es un hecho que antes que plantear reformas específicas sobre el régimen que regula las relaciones entre los poderes, es fundamental tener claro los mecanismos fundamentales de coordinación y control que se dan entre el Legislativo y el Ejecutivo. Esto permite no sólo tener un panorama más claro, sino comprender si realmente el problema de gobernanza, se debe a un tema de lo que ocurre en lo formal, o si se debe a una problemática oculta en los espacios informales de relación, o bien, a otros factores de carácter estructural en el funcionamiento real del sistema democrático.

Lo primero que se debe tratar de comprender en relación con la complejidad de las relaciones entre quienes asumen la representación de estos supremos poderes, pasa precisamente por entender que son personas quienes se encargan de entablar las relaciones. Personas con intereses específicos que responden a su ideología o a la propuesta de su partido político, a intereses personales, o bien a intereses económicos personales o de sus patrocinadores. Las posiciones de poder que adquieren estas personas sirven para promover esos intereses y las reglas formales muchas veces son obstáculos para conseguir los objetivos lo que se constituye en una amenaza de que la formalidad del régimen sea puesta en segundo lugar dando prioridad a proceso de negociación basados en los juegos de poder de los actores que podrían incluso estar en contra, o al menos, más allá de lo establecido en la normativa y el mero trámite. Sin embargo, no todo proceso de negociación está necesariamente fuera de lugar en el sistema de toma de decisiones, y más bien, el sistema de gobernanza gana en función del aumento en la negociación. Pero esta negociación, para ser democrática, debe ser transparente y abierta al escrutinio de los ciudadanos representados en el sistema.

Para William Ury, la negociación es *"un proceso de mutua comunicación encaminado a lograr un acuerdo con otros cuando hay algunos intereses compartidos y otros opuestos. La negociación no se limita a la actividad de sentarse formalmente a una mesa, uno frente a otro, a discutir un asunto contencioso: es una actividad sin ceremonia ni protocolo en que usted se empeña cuando trata de conseguir algo que necesita o desea de otra persona."* Ante esta dinámica, en la que capacidad y fuerza negociadora determinan el éxito del sistema —especialmente en torno a las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo— es fundamental desestigmatizar los procesos de negociación, lo cual pasa porque las negociaciones sean transparentes para que se evidencie lo que se negocia o deja de negociar, y la sociedad

como un todo puede observar los procesos que tienen lugar en la toma de decisiones y, con base en ello, decidir su voto en el sistema democrático.

Esta relación Ejecutivo-Legislativo y los procesos de negociación que la construyen, pone en discusión, si estas dinámicas y procesos se dan de manera exclusiva en el marco de la formalidad establecida en el régimen vigente, o bien, si hay un margen de informalidad que responde a una cultura política propensa a la negociación para procurar lograr consensos. También se debe discutir si la negociación en el espacio de lo informal está marcada y conducida de forma tal por la normativa vigente que la absorbe e incluso la condiciona de forma tal que impide o limita a los poderes en su forma de proceder y en el alcance de sus pretensiones. Lo que nos lleva también a la discusión sobre si, en aras de un fortalecimiento real de la democracia, es necesario elevar a normas jurídicas estas dinámicas informales de coordinación o cooperación. O, caso contrario, esto debe depender exclusivamente de la voluntad de las partes para llevar a buen término las negociaciones.

En esta investigación, se pretende poner sobre la mesa la realidad política propia de un contexto en el que la pluralidad partidaria traducido en pluralidad legislativa y ha dado un giro importante en la forma en que se hace política y se construyen las relaciones entre estos dos poderes. De manera que algunos elementos formales de coordinación dejaron de tener vigencia (si es que alguna vez funcionaron) y las maneras informales de hacer política entre el Ejecutivo y Legislativo se han vuelto más complejas al tener una oposición más dispersa y con objetivos disímiles.

Las dinámicas y relaciones de negociación entre el Ejecutivo y el Legislativo, no se pueden limitar exclusivamente a lo regulado por la norma, pero ello tampoco justifica la ausencia de normas, cuya razón de ser, en lo que se refiere a la regulación del espacio de poder público, es el establecimiento de límites a los detentadores temporales del poder, sometidos a un régimen de autoridad superior al de su propia voluntad, como lo es la autoridad del colectivo manifestada en el sistema de reglas. Así, debe darse un sano equilibrio entre lo permitido por las normas y lo que no está regulado, pero de forma tal que lo regulado fortalezca la capacidad de los actores de articular gerencias que permitan una fluidez suficiente en la toma de decisiones en los diversos temas y asuntos que se manejan entre los poderes, pero de forma tal que exista también una posibilidad real de que el control de las decisiones se active cuando el capricho de los representantes o la inmediatez de la coyuntura atenta contra el sistema mismo y su naturaleza de Estado Democrático y Social de Derecho.

En este juego de actores y de decisiones, pese a no ser objeto de este trabajo, no se puede dejar de mencionar el papel de la Sala Constitucional, órgano que para algunos ha venido ejerciendo funciones similares a las de un Senado, deteniendo transformaciones legales o reglamentarias acordadas por los poderes Ejecutivo y Legislativo; sin embargo, debe reconocerse que tampoco es un órgano con autoridad suficiente para permitir que la mera voluntad de los detentadores temporales del poder se manifieste en normas jurídicas contrarias a las normas fundamentales del sistema, y su función legal y constitucional es justamente frenar las acciones de poder que violenten la Constitución Política, independientemente de si los magistrados integrantes consideran “conveniente” o “adecuada” la decisión que cuestionan, si la acción o la norma son contrarias a la Constitución su obligación legal es anularla.

Esto nos conduce a la convicción de que es indispensable que los actores políticos comprendan que el sistema legal está diseñado como una estructura de límites al poder político y que los representantes electos no son el Soberano y que sus actuaciones están circunscritas a ese sistema legal organizado con

base en la Constitución Política como manifestación superior del Soberano. Así, si los actores políticos no consiguen un acuerdo suficientemente fuerte para variar las reglas generales de funcionamiento del sistema (especialmente la Constitución Política), deben comprender que su autoridad se encuentra limitada y en consecuencia, abstenerse de promover nuevas normas que violentan normas superiores, o bien, abstenerse de hacer procedimientos de toma de decisiones que están fuera de la ley o en contra de ella..

Por último, sobre todo es importante desmitificar el hecho de que la pluralidad puede ser la causa de la ingobernabilidad porque entorpece los procesos, y pensar si no es más bien que el sistema institucional debe variar para adaptarse a esa pluralidad de voces y de fuerzas, como aspiración democrática. Lo que nos lleva a una segunda desmitificación que es la del poder de la norma jurídica en el control de la negociación política. La norma es vehículo y sin duda puede establecer algunas formas y principios rectores de la negociación política (transparencia, fidelidad al régimen democrático, bien común como objetivo, etc.) pero la negociación se produce siempre en el ámbito de las relaciones entre las personas en posición de poder y los resultados necesariamente estarán determinados por ese componente humano y su comprensión del papel que desempeña en el sistema político democrático. En este punto, el análisis de la representación, especialmente en lo relacionado a la representatividad de los representantes, el que toma el liderazgo de la discusión, escapando al alcance de este trabajo.

I. Parte: Las Herramientas de control y colaboración, un inventario

Para los fines de este trabajo, un mero inventario de las herramientas o mecanismos de control y colaboración puede resultar un ejercicio inútil ya que el listado podría no decirnos nada sobre la realidad, y mucho menos explicarnos los comportamientos de las personas que ejercen los cargos en el Ejecutivo y en el Legislativo.

En razón de lo anterior se han construido dos clasificaciones, la primera de ellas, que quedará en evidencia en el siguiente listado, es una clasificación de orden temático. Esta clasificación busca ubicar las herramientas existentes en razón de su uso previsto y potencial, en consecuencia, organiza el análisis de forma normativa. Sin demeritar la utilidad de esta clasificación, la misma se queda muy corta para generar algún tipo de observación más allá del mero análisis jurídico de la existencia y validez de las normas.

A raíz de esta limitación, las herramientas detectadas en el inventario fueron sometidas a un reacomodo en una matriz, en la cual, sin perder la clasificación normativa, se valoran también de forma más funcional, valiéndonos para ello de tres categorías más políticas. Este ejercicio logra identificar las herramientas que podrían ser exclusivamente procedimentales, las que sirven como instrumento (u objeto) de la negociación política entre los actores relevantes, y las que son propias de la reacción de los actores ante situaciones en las que la negociación dejó de ser un instrumento viable.

Para terminar la matriz donde se conjugan ambas clasificaciones también pone en evidencia cuáles de los mecanismos son formales y cuáles no, permitiendo un análisis más completo de éstos. Es importante indicar que los textos resaltados en la descripción de las herramientas, son los que se corresponden con las denominaciones de cada mecanismo que son utilizadas en la matriz.

i. Herramientas formales

A. Formación y Gestión de la Agenda Legislativa

1. Las **sesiones extraordinarias** de la Asamblea Legislativa son convocadas por el Ejecutivo y la Asamblea Legislativa discute lo que el Ejecutivo le indica (Artículo 118 y 140 i.14 CP). Este es un mecanismo de control, pero también puede ser un mecanismo de colaboración toda vez que el Ejecutivo puede negociar con los diputados la convocatoria de proyectos de interés, individual de cada diputado, o bien, en acuerdos con las varias fracciones parlamentarias. Esta negociación determina un avance (o al menos no bloqueo) de los proyectos prioritarios para el Ejecutivo.⁵
2. **Iniciativa Legislativa** (Artículo 123 CP). Este puede ser un mecanismo de control pero también de colaboración, una legislación muy negociada e impulsada por el Ejecutivo puede ser finalmente firmada por varios partidos. No es inusual ver a varios jefes de fracción firmando un proyecto que ha sido negociado con el Ejecutivo, pero esto también puede ser mecanismo de control si, por ejemplo, la oposición en pleno firma un proyecto de ley que amenace algún plan primordial del Ejecutivo.⁶
3. El **trámite presupuestario** (Artículos 140 i.15 y 177 y siguientes CP), incluye tanto los presupuestos ordinarios como los extraordinarios. Los presupuestos se tramitan ordinariamente en el periodo de sesiones ordinarias, arrebatándole a la Asamblea Legislativa una buena parte del período donde se supone debería controlar la agenda. La inclusión de presupuestos extraordinarios en la discusión parlamentaria puede ser un mecanismo de control del tiempo de las sesiones ordinarias, ya para ralentizar la discusión de temas que no gustan al Ejecutivo, o bien para movilizar asignaciones presupuestarias en función de objetivos específicos de negociación con diputados o fracciones parlamentarias, lo que constituiría también un posible mecanismo de colaboración si es usado de ésta manera.
4. **Puestos del Directorio**. Los nombramientos de los integrantes del Directorio de la Asamblea Legislativa pueden ser una eficaz herramienta de colaboración, sin embargo puede ser también una herramienta de control, si la correlación de fuerzas parlamentarias no favorece al Ejecutivo (Artículo 11 RAL). Hay varias modalidades, desde la configuración de directorios compartidos, donde usualmente los socios del partido mayoritario reciben cargos con el objeto de generar empatías y agendas comunes, hasta directorios monocolor de un partido minoritario, situaciones que en la experiencia costarricense están dirigidas a establecer colaboraciones entre Ejecutivo y Legislativo, pasando también por directorios compartidos por partidos de oposición que plantean un reto al Poder Ejecutivo, pretendiendo poner en primer plano la situación de Control del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo. Se puede evidenciar esta dinámica de manera contundente, en este periodo 2010-2014, en el que

⁵ En los años 2010 y 2011, se pudo evidenciar en dos temas: La energía y la salud. En tanto el Ejecutivo utilizó las sesiones extraordinarias para convocar los proyectos dirigidos a cambiar las regulaciones del servicio de energía eléctrica, la reforma a la Ley General de Salud que pretende introducir cambios en el sistema de derechos sexuales y reproductivos no fue convocada.

⁶ Como ya se explicó, la influencia de la iniciativa popular en la proposición de proyectos de ley tiene un impacto en la dinámica de la Relación Ejecutivo – Legislativo porque ambos se ven forzados a enfrentar un tema y a decidir sobre él. Una muestra de la conflictividad es la nueva Ley de Vida Silvestre, iniciada por iniciativa popular, la cual cumplió todo su ciclo de aprobación e incluso de sanción por parte del ejecutivo desde enero de 2013, sin embargo el Ejecutivo a retardado su publicación sin indicar razones de tal retardo.

en cada legislatura se coaligaron partidos distintos, de manera tal que se evidenciaba en el manejo de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, la facilidad o no de llegar a acuerdos y de posicionar algunos temas.

5. Los nombramientos de **presidencias de Comisiones** Legislativas y la composición de cada una de ellas se producen en consecuencia con el arreglo que produce el Directorio Legislativo. Con ello se controla la agenda de cada comisión y también sus acciones de control político.⁷
6. El Poder del **Presidente de la Asamblea** Legislativa está manifestado en cuatro puntos clave, su control de la sesión plenaria, su facultad de dictar resoluciones, la potestad de distribuir y asignar los proyectos de ley a las comisiones para su estudio y la potestad de designar los integrantes de las Comisiones Legislativas. La influencia de estas decisiones le da al Presidente un amplio margen de negociación y de distribución de incentivos simbólicos y de posicionamiento de temas. En las sesiones extraordinarias tiene un papel muy importante de coordinación con el Poder Ejecutivo, sobre todo para el control de la agenda y el avance, o no, de las iniciativas convocadas. Esta figura es muy relevante en el control y en la cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo, al punto de que la intervención del Ejecutivo en las negociaciones que conducen a la elección del Presidente Legislativo siempre es evidente.
7. **Comunicación de apertura de Sesiones.** El Legislativo comunica a los otros poderes y al TSE la apertura de sesiones y la elección del Directorio (Artículo 18 RAL). Esta comunicación es un acto de control de los otros poderes sobre el Legislativo. Los derechos de iniciativa de ley y el involucramiento preceptivo de éstos en el trámite legislativo, sobre todo cuando hay modificaciones a las leyes electorales o de administración de justicia, pueden estar en juego durante las sesiones legislativas por lo que esta notificación de apertura de sesiones y de comunicación de autoridades busca garantizar a los otros poderes que sus deberes y facultades de contrapeso al legislativo sean ejercidos oportunamente (Artículo 167 CP y 96 i.c. LRJC).
8. Las **mociones de orden** tienen un impacto definitivo en la conformación de la Agenda ya que permiten posponer asuntos en el orden del día para pasar a otros que están más adelante y que sin esta herramienta sería imposible llegar a ellos, a la vez que permite alterar el orden del día de forma definitiva o temporal y convocar a sesiones extraordinarias con la orden del día usual o con una orden del día específica. Así las capacidades de colaboración entre actores políticos se ven aumentadas sensiblemente por la existencia de esta herramienta (Artículos 63.4 y 153 RAL)

B. Producción de normas

1. El **referéndum** puede ser convocado tanto por el Legislativo, lo que es una herramienta de control, como por el Ejecutivo conjuntamente con el Legislativo, lo cual es una colaboración (Artículo 105 CP). Este último mecanismo fue utilizado para la convocatoria del referéndum

⁷ Un claro ejemplo de colaboración es la asignación del diputado Justo Orozco en la presidencia de la Comisión de Derechos Humanos durante el periodo 2012 -2013, nombramiento que respondía a los intereses del Ejecutivo en función de su alianza con el PASE, como una muestra de colaboración. Por otro lado, un ejemplo de control lo es la forma en que se asignaron las presidencias y se conformaron las comisiones durante la Alianza Parlamentaria por Costa Rica (oposición) entre 2011 y 2012.

- que aprobó el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana.
2. **Iniciativa Legislativa** (Artículo 123 CP y artículo 113 RAL) que como ya se dijo anteriormente puede ser usada tanto como mecanismo de control como de colaboración. En el aspecto de producción normativa es importante tomar en cuenta que el origen de la norma repercutirá por largo plazo porque marcarán el ritmo de trabajo de las comisiones y el nivel de conflictividad o de consenso que ellas muestren, además de los celos por la “paternidad” del proyecto en trámite.⁸ En este punto es importante considerar que los proyectos de ley tienen una vigencia de 4 años pero la Asamblea puede prorrogar esa vigencia por 38 votos (Artículo 119 RAL), lo que, cuando se trata de proyectos de interés del Poder Ejecutivo estaríamos frente a una herramienta de colaboración entre poderes.
 3. La **sanción y publicación de leyes** es una actividad de colaboración del Ejecutivo en la vigencia de la ley (Artículo 124, 140 i.3 CP y artículos 149 y 151 RAL).
 4. El **veto y el resello** (Artículo 124 y siguientes) son el punto de quiebre y la última línea de defensa de los poderes frente a la adopción de nuevas normas legales, ambos son mecanismos de control. El Ejecutivo puede oponerse a una ley debidamente aprobada mediante la interposición de un veto al proyecto debidamente aprobado por la Asamblea. Asimismo, ésta tiene un poder de superación del veto con una mayoría calificada, sancionando la norma aunque el ejecutivo la haya rechazado. Esta última posibilidad implica un nuevo trámite legislativo, lo que hace tremendamente difícil llegar a un resello si el partido del Presidente tiene una cantidad de diputados suficiente para enfrentar el proceso y bloquear el trámite de la iniciativa (Artículos 181, 182 y 183 RAL).
 5. Existe, como una herramienta de colaboración, el derecho del **Ministro de Gobierno de hacerse presente en el Plenario Legislativo y en las Comisiones Legislativas Plenas**, con voz pero sin voto, cuando se tratan proyectos de ley de su interés (Artículo 145 CP y artículo 172 RAL).
 6. El **mantenimiento del quórum**, tanto en el Plenario Legislativo como en las Comisiones; es muy relevante. La Constitución Política exige que al menos 38 diputados (dos tercios del total) estén presentes para que las sesiones plenarias puedan llevarse a cabo válidamente (Artículo 117 CP), regla que se repite en las Comisiones Plenas y que se suaviza (mitad más uno) en el resto de las Comisiones (Artículo 62 y 76 RAL). Está muy claro que sin quórum no hay avance, y ello se convierte en una herramienta política más de control y de colaboración. El Ejecutivo puede desarrollar una empatía suficiente para que las fuerzas políticas concurren a las sesiones, pero su actitud puede provocar el efecto contrario, de forma tal que se provoque un entramamiento. Aunque los diputados que no asisten a la sesión injustificadamente o que rompen el quórum no perciben la remuneración correspondiente a esa sesión, la herramienta sigue siendo usada cuando la situación política resulta conflictiva.
 7. La **potestad del Ejecutivo de reglamentar** (Artículo 140 i.18 CP) es un mecanismo de control que puede ser usado en momentos de desencuentro con la Asamblea Legislativa. A los Ex Presidentes Carazo y Echandi se les acusó durante sus gestiones de hacer uso excesivo de la facultad reglamentaria (la frase acuñada es “gobernar por decreto”), reacción

⁸ Existe en la Asamblea Legislativa un celo enorme y una personalización profunda de las iniciativas legislativas. Cada Proyecto tiene un valedor que lo propuso o bien un defensor encargado de impulsarlo. Todo en el ánimo de identificar la gestión individual del diputado con iniciativas legislativas concretas.

del Ejecutivo que resulta congruente con una relación tensa con el Legislativo, realidad que tuvieron que vivir ambos. La ventaja para el Ejecutivo es que el Legislativo no tiene un control directo sobre esta facultad reglamentaria, sin embargo esta vía de control es inútil debido a la transformación legal que ha implicado la apertura al público general de mecanismos judiciales de control, como son el Recurso de Amparo, la Acción de Inconstitucionalidad o la posibilidad que dio el Código Procesal Contencioso Administrativo para que personas en aras de la protección e intereses colectivos o difusos puedan impugnar actos administrativos ante la jurisdicción común.⁹

8. **Informe del Presidente sobre la reforma parcial constitucional.** La reforma constitucional parcial (artículo 195 i. 6 y 7 CP y artículo 184 i. 6 y 7 RAL) requiere del Ejecutivo un Acto reglado (remitir el proyecto de reforma con el informe presidencial siguiente, con sus observaciones o bien recomendando su adopción). Este es una herramienta de Control del Ejecutivo sobre el Legislativo, en cuanto al contenido de una legislación que se impulsa y sobre la cual el Ejecutivo no tiene iniciativa legislativa ni derecho de veto.¹⁰
9. **Presencia e intervención de Ministros y funcionarios en Comisiones Legislativas.** Las Comisiones Legislativas pueden llamar a todo tipo de funcionarios para ser interrogados por los diputados o para discutir temas en conocimiento de la comisión (Artículo 112 RAL). Pese a ser un facultad legislativa diseñada para el control, es muy usual que exista una comunicación fluida entre Ministerios y Comisiones Legislativas según las temáticas y proyectos que abordan, que incluye funcionarios ministeriales de contacto (al estilo del lobby o cabildeo) y colaboración técnica y política en la redacción y discusión de proyectos de ley, lo que convierte a este tipo de comparecencias también en actividades de colaboración.
10. Las **mociones de fondo y de reiteración** (Artículos 137 y 138 RAL) son las herramientas del diputado en el ejercicio del derecho de enmienda. El Reglamento Legislativo, en protección de ese derecho de enmienda, no establece límites al derecho de hacer mociones del diputado. Si bien las mociones constituyen un mecanismo formal dentro del proceso de construcción de la normativa y están previstas como un mecanismo de control del contenido de la legislación, las mismas también pueden ser utilizadas como medios de control sobre el procedimiento, de forma tal que puedan lograr hacerlo más o menos fluido. La cantidad de mociones, mezclada con el poco tiempo de sesión de las comisiones puede ser un trastorno mayor en un trámite pudiendo llegar incluso al bloqueo del trámite por un solo diputado. Esto significa que la mala o buena relación del Ejecutivo con un diputado, o con varios, puede ser el origen de una actitud de control por parte del diputado, o bien de colaboración.
11. Las **vías rápidas** son mecanismos reglamentarios que permiten agilizar el trámite de un proyecto de ley. Las hay de dos tipos: las que impiden el bloqueo y fijan tiempos de votación (Artículos 41bis y 208bis RAL), y la dispensa de trámites (Artículo 177 RAL). Las primeras

⁹ En fecha 20 de abril de 2013, se dio a conocer la anulación por parte de la Sala I de la Corte Suprema de Justicia (jurisdicción común) del Decreto Ejecutivo N°34850-MSP emitido por el Gobierno del Doctor Oscar Arias, en el cual se pretendía autorizar el uso de armas militares por parte de la policía. Este caso, iniciado por ciudadanos, se constituye en una muestra del agotamiento de uno de los métodos que podría ser una válvula de escape para el Ejecutivo en caso de que los conflictos con el legislativo se transformen en permanentes o de largo plazo.

¹⁰ En la reforma constitucional también puede haber referéndum sólo que éste es facultativo y requiere que el proyecto ya esté aprobado en primera legislatura y sea elevado a referéndum por 2/3 de la Asamblea. Esto hace del mecanismo de referéndum una herramienta con poco sentido práctico porque sólo podría ser útil como un acto de confirmación de lo que quiere la Asamblea.

tienen como características esenciales el limitar el derecho de mocionar del diputado, acortar el derecho del uso de la palabra y fijar tiempos límites para las diferentes fases del trámite legislativo, garantizando con ello que el proyecto pueda votarse en plazos relativamente cortos. Este mecanismo resulta efectivo pero delicado ya que el trámite legislativo restrictivo de derechos del diputado debe ser gestionado al pie de la letra por ser un parámetro de constitucionalidad. Un error en el trámite genera un alto riesgo de declaratoria de inconstitucionalidad de todo lo actuado. En cuanto a la dispensa de trámites, ésta resulta útil sólo en proyectos donde existe absoluto consenso o donde se consigue que los que lo adversan no pretendan bloquear. Esto es resultado de la mecánica del proceso. Una vez que se aprueba por el plenario la dispensa de trámites, el proyecto se coloca en el primer lugar de la orden del día del Plenario, y éste se constituye en Comisión General, lo que provoca un efecto magnificador de las mociones de fondo, ya que cada diputado tendrá ilimitadas posibilidades de mocionar y cada diputado tendrá derecho a hacer uso de la palabra por cada moción que se presente. Así, la dispensa de trámites no es útil cuando hay disputa sobre el fondo del proyecto, aunque sea mínima, ya que provoca un entramamiento inmediato del Plenario.

C. Seguridad Nacional

1. **Asistencia policial al Legislativo.** El Ejecutivo tiene un deber de colaboración en materia de seguridad policial del Legislativo cuando el Presidente Legislativo le solicita la ayuda (Artículo 120 CP). Durante el trámite de la Agenda de Implementación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana la Asamblea contó con la presencia permanente de policías de la Unidad Especial de Intervención a solicitud del Presidente Francisco Antonio Pacheco.¹¹
2. La Asamblea autoriza al Ejecutivo para **declarar el estado de defensa nacional**, decretar el reclutamiento militar y organizar el ejército nacional, así como para concertar la paz (artículo 121, i.6 y 147 i.1 CP) Este es un mecanismo de colaboración, pero también es un mecanismo de control. Controla que el Ejecutivo no establezca un estado de guerra (organización del ejército incluida) si no hay motivo para ello, a la vez que previene al Ejecutivo de llegar a un acuerdo de paz en condiciones indeseables. Sin embargo, también es una situación colaboración y de intento de unidad de acción del Estado ante una tensión militar
3. La Asamblea autoriza, la **suspensión de las garantías individuales**, o bien la ratifica cuando ésta se hace en periodo de receso legislativo (Artículo 121 i.7 y 140 inciso 4 CP) lo que es, cuando autoriza, un mecanismo de colaboración entre poderes ante una situación donde la restauración del orden público sea impostergable e inmanejable por las vías comunes; y cuando ratifica, es un mecanismo de control político de verificación de una actuación ejecutiva de altísima trascendencia.

D. Control Político y Rendición de Cuentas

1. El Poder Ejecutivo debe **rendir cuentas a la Asamblea Legislativa de sus acciones durante el periodo de suspensión de garantías individuales** (artículo 121 i.7 CP). Esta es una facultad pura de control.

¹¹ La UEI existe en el marco de la Ley General de Policía, N°7410, está bajo el mando directo del Presidente de la República y tiene dentro de sus responsabilidades la seguridad de los miembros de los Supremos Poderes (Artículo 16).

2. La Asamblea tiene facultades de control político sobre las **renuncias de los miembros de los supremos poderes** salvo los ministros, además tiene capacidad de decisión sobre el **estado mental del Presidente** y podría incluso destituirlo por esta causa (artículo 121 i.8 CP y 35 i.b. RAL).¹²
3. **Levantamiento de fueros y suspensión del ejercicio del cargo** del aforado acusado (Artículo 121 i. 9 y 10 y artículo 189 a 192 RAL). En este caso es un control del Legislativo, ya no sobre el Ejecutivo sino sobre el Poder Judicial y su funcionamiento ya que el órgano acusador, el Fiscal General, forma parte de dicho poder. Sin embargo, el ejercicio de la función de acusación no facultad exclusiva del Judicial por lo que podría en algún momento pasar al Ejecutivo o convertirse en una entidad con independencia funcional como una institución autónoma o un órgano de la Asamblea (como la CGR y la DHR). Así, la Asamblea controla si la acusación es una acción política de ataque a un diputado o miembro del Supremo Poder, o bien si el asunto tiene mérito. La idea de este instituto es proteger de la persecución política al Miembro del Supremo Poder y que se abra lugar a causa judicial si lo merece.
4. La **interpelación de Ministros y la moción de censura** son dos mecanismos clásicos de control político del Parlamento sobre el Ejecutivo (Artículo 121 i.24 CP y artículos 185 a 188 RAL). Sin embargo este típico control también tiene una contracara de colaboración, que es el derecho del Ministro de Gobierno de hacerse presente en el Plenario Legislativo y en las Comisiones Legislativa Plenas, con voz pero sin voto, cuando se tratan asuntos de su interés (Artículo 145 CP y artículo 172 RAL). Además, las Comisiones Legislativas pueden llamar a todo tipo de funcionarios para ser interrogados por los diputados o para discutir temas en conocimiento de la comisión (Artículo 112 RAL).
5. La Rendición de **informes anuales, tanto del Presidente como de los Ministros de Gobierno** (Artículos 139 i.4, 144 CP y artículo 11 RAL), se constituye en un mecanismo típico de Control. La Asamblea Legislativa tiene dos formas ordinarias de hacer tal control, la más evidente es la discusión en el Plenario Legislativo del informe presidencial por dos sesiones (Artículos 19 y 193 RAL). El segundo mecanismo es la Comisión de Ingreso y Gasto Público donde se pueden iniciar investigaciones de todo tipo sobre la gestión en los ministerios, siempre que la discusión tenga un impacto en el gasto o en la administración de recursos. La primera no produce ningún resultado material, no se vota ni se rinde un informe, sin embargo en la segunda sí, las investigaciones producen uno o varios informes que se envían al plenario para su discusión y voto (Artículo 89 RAL).¹³

¹² El control político por causa de renuncia no se produjo cuando renunciaron los Ex Vicepresidentes de la República Kevin Casas y Laura Chinchilla, ni tampoco se dio cuando renunciaron diputados en el anterior periodo constitucional (2006-2010) ni en el actual (2010-2014). La presidencia de la Asamblea se ha limitado a leer sus renunciaciones y no abre a discusión del Plenario estos actos de Estado. Lo anterior contraviene el espíritu de la Constitución que habla de “conocer de las renunciaciones”. El verbo conocer, según el DRAE, significa: “Averiguar por el ejercicio de las facultades intelectuales la naturaleza, cualidades y relaciones de las cosas” y en sentido jurídico define el verbo como el “Entender en un asunto con facultad legítima para ello.” O bien, como verbo pronominal, su sentido es: “Juzgarse justamente”. Cualquiera de estas definiciones, en términos parlamentarios implica necesariamente un debate sobre la renuncia del miembro del supremo poder de que se trate de ahí que sea incluido como una facultad de control.

¹³ Esta Comisión también ve los informes de ejecución presupuestaria y de evaluación de metas de gobierno, los cuales se detallan como una herramienta independiente.

6. **Informe previo de salida del país del Presidente** de la República y de los motivos del viaje (artículo 139 i.5 CP). Este es un mecanismo de control que, como herramienta, fue empobrecida en 1997 cuando se eliminó la obligatoriedad de un voto favorable de la Asamblea para autorizar el viaje, limitándose en la actualidad el mecanismo a una escueta comunicación del Presidente leída en el plenario.
7. El Poder Ejecutivo tiene la obligación de rendir **informes a la Asamblea cuando ésta los solicite** (artículo 140 i.11CP y Artículo 111 RAL), lo que es una evidente relación de control. Esta obligación ha llegado a ser considerada una prerrogativa del diputado individual y no del órgano como lo dice el texto constitucional. Los diputados constantemente piden informes a las dependencias administrativas del Poder Ejecutivo para dar seguimiento a procesos de decisión o de programas del Estado.
8. **Control Político en el Plenario Legislativo.** Todos los días en las sesiones ordinarias del Plenario Legislativo hay un espacio de control político en el que se concede 5 minutos de tiempo a cada diputado de acuerdo a una lista preestablecida (el espacio se extiende por treinta minutos los lunes, martes y jueves y los miércoles por una hora). El diputado puede ceder el espacio a otro compañero, usualmente de su misma bancada, aunque no hay restricción para cederlo a un diputado de otra fracción legislativa.
9. **Investigaciones en las Comisiones Legislativas.** La composición de las comisiones legislativas se convierte en un asunto clave no solo por el control de la Agenda de discusión. Las comisiones legislativas con amplias facultades de control político pueden ser un inconveniente permanente para el Poder Ejecutivo por lo que la designación de diputados afines al Poder Ejecutivo siempre es una prioridad, la cual debe ser contrapesada con la obligación del Presidente Legislativo de mantener una proporcionalidad de las fuerzas políticas representadas en la Asamblea (Artículo 67 RAL).
 - a. La Comisión de Relaciones Internacionales debe rendir anualmente al Plenario un análisis de los informes rendidos por los ministerios de Relaciones Exteriores y de Comercio Exterior (Artículo 85, i. d.4 RAL) así como de estado de las negociaciones y aplicación de convenios internacionales aprobados y ratificados por Costa Rica (Artículo 85, i. d.5 RAL). Estos informes no están destinados a ser votados por el Plenario pero sí para ser discutidos.
 - b. La Comisión de la Mujer y la Comisión de Juventud, Niñez y Adolescencia tienen una facultad de ejercer “*un control político sobre la actuación de la Administración, en todo lo referente*” a la situación e los grupos en que se enfoca esta comisión (Artículo 85, i. e.4 y Artículo 85, i. f.4 RAL) Resulta evidente que este “control político” es de menor intensidad que el de otras comisiones cuyo mandato es remitir al plenario informes y análisis, por lo que el impacto de esta actividad de control parlamentario es más reducido, al menos formalmente.
 - c. La Comisión de Nombramientos rinde informe al Plenario sobre los nombramientos que le requiera el Plenario y los que remita el Poder Ejecutivo (Artículo 85, i. g. RAL). Esta facultad de control permite que algunos nombramientos que corresponde al Poder Ejecutivo y a otros órganos proponer candidatos sean escrutados por el Parlamento y ratificados (o no) y permite también un control político sobre el desempeño de la administración pública donde está siendo nombrada la persona.

- d. La Comisión de Ingreso y Gasto Públicos tiene un mandato de control de ejecución presupuestaria a partir de un informe de liquidación del presupuesto de la Contraloría General de la República (Artículo 181 CP y artículo 89 RAL). Pero sus funciones de control no son tasadas, como es usual en las otras comisiones, sino que tiene un amplísimo margen de vigilancia y fiscalización de la Hacienda Pública, lo que le permite abrir todo tipo de investigaciones en todo el sector público al estar toda la gestión de los órganos relacionada con el empleo de bienes de la Hacienda Pública. La Contraloría General de la República debe brindar un acompañamiento permanente a esta Comisión y el dominio de la misma se vuelve un imperativo estratégico para el Poder Ejecutivo. Las investigaciones y el análisis de la ejecución presupuestaria se plasman en informes (unánimes, de mayoría y de minoría) que son sometidos al Plenario para ser votados.
 - e. Las Comisiones Especiales de Investigación (artículo 121 i.23 CP) son mecanismos de control típicos, creados para investigar cualquier asunto que les encomiende la Asamblea Legislativa. Sus facultades de investigación son amplísimas incluyendo la de hacer comparecer personas para ser interrogadas. Deben rendir un informe al Plenario para su discusión y votación.
- E. Gobierno de Coalición y Alianzas
1. Un **diputado (o varios) pueden ser designados ministros en el** Ejecutivo lo que facilitaría a un Presidente de la República generar una coalición de fuerzas en el legislativo que fuera suficiente para respaldar su gestión. Esta herramienta no ha sido utilizada en este sentido sino sólo como un salvavidas del Presidente con los partidarios de su propio partido político cuando ha tenido dificultad de encontrar ministros de su confianza (Artículo 111 CP).¹⁴
 2. **Nombramientos en cargos legislativos.** La negociación de cargos del Directorio Político y en las Comisiones Legislativas (explicada arriba en A.4., A.5. y A.6.) ha sido utilizada como elemento de negociación de alianzas legislativas. La creación de directorios mixtos, o incluso llegando hasta la entrega completa del directorio a un partido político minoritario, ha permitido al Ejecutivo conciliar intereses y mantener alianzas, en algunos momentos con más éxito que en otros.
- F. Asignación de presupuesto
1. La Asamblea tiene la **facultad de aprobar o no créditos** (Artículo 121 i.15 CP), normalmente el crédito interno tiene una norma genérica que pone un tope de endeudamiento en el presupuesto nacional (que podría modificarse por presupuestos extraordinarios) de forma tal que el Ministerio de Hacienda puede emitir títulos de deuda amparado a esa autorización. Sin embargo el endeudamiento externo requiere de una mayoría calificada (38 votos) para su aprobación, y puede ser por convenios de préstamo internacional o bien por emisiones de deuda soberana en mercados internacionales.¹⁵

¹⁴ En este sentido hay ejemplos de diputados del mismo partido político que fueron llamados al Poder Ejecutivo sin perder su cargo, por ejemplo Ricardo Toledo fue llamado por Abel Pacheco a asumir el Ministerio de la Presidencia; y Mayi Antillón, fue llamada por Oscar Arias a cubrir el Ministerio de Información.

¹⁵ Sólo en la Comisión de Asuntos Hacendarios, se dictaminaron 12 proyectos de contratos de préstamo, que corresponden a los números: 15987, 15988, 15986, 16154, 16593, 17017, 17327, 17219, 17452, 17617, 17601, 18003 entre el 01 de mayo de 2006 hasta el día 03 de julio de 2013. En este sentido, en 2012 se aprobó un

2. La facultad Legislativa de **reorganización del presupuesto y de recorte presupuestario** durante el proceso de aprobación del mismo (Artículo 121 i.11 CP) se constituye una facultad típica de control del Legislativo sobre el plan de gastos del Ejecutivo, accediendo a su propuesta o rectificándolo (Artículo 179 CP). La Asamblea Legislativa tiene un proceso estricto de plazos reglados para el trámite presupuestario (Artículo 178 RAL) el cual está diseñado para cumplir con el plazo constitucional de discusión del 1 de setiembre al 30 de noviembre (Artículo 178 CP), los cuales provocan con su cumplimiento hasta el desecho de mociones pendientes de discusión pese a haber sido interpuestas por diputados, sin violar el derecho de enmienda del diputado.
 3. **Voto en contra del presupuesto.** El rechazo no es posible. Las interpretaciones de la Constitución Política han llevado a la conclusión de que aún cuando sea votado en contra el presupuesto, éste se considera aprobado.
 4. La Asamblea Legislativa tiene una facultad de **órgano de alzada frente a un recurso de insistencia** que presentare un Supremo Poder, un Municipio o una Autónoma contra el rechazo o improbación que hiciera la Contraloría de sus presupuestos o bien de un egreso (Artículo 203 RAL) lo que constituye una facultad de control final de las autorizaciones presupuestarias de los presupuestos públicos.
- G. Contratos Administrativos
1. **Otorgamiento de contratos administrativos.** El Ejecutivo tiene facultad general de suscribir contratos administrativos con límites constitucionales: Los Contratos que sólo puede otorgar la Asamblea (121 i.14), o cuando éstos contengan exenciones tributarias, impliquen la explotación de servicios públicos, recursos o riquezas naturales del Estado. Evidentemente esta es una facultado de control y de colaboración al mismo tiempo, imponiéndole límites al Estado en cuanto a su accionar conjunto con los privados, a la vez que permite a ambos Poderes interrelacionarse para otorgar contratos de gran impacto económico. La aprobación progresiva de leyes marco que autorizan al Poder Ejecutivo a hacer los procedimientos de contratación administrativa y de otorgamiento de concesiones han ido vaciando este artículo de aplicación práctica y, por ende, restándole al Poder Legislativo una facultad importante de control sobre el Ejecutivo. Las principales leyes aprobadas con este sentido son: el Código de Minería, la Ley General de Concesión de Obra Pública con Servicios Públicos, la Ley de Contratación Administrativa, la Ley Marco de Concesión para el Aprovechamiento de la fuerza Hidráulica para la Generación Hidroeléctrica y la Ley de Zonas Francas.¹⁶
- H. Relaciones Exteriores
1. **Adopción de Tratados Internacionales.** El Artículo 7 de la Constitución Política, en relación con el 121 inciso 4 y con el 140 inciso 10, establece un régimen de responsabilidades mixto en materia de Relaciones Exteriores, constituyéndose en un sistema de control y de colaboración. Colaboran los poderes en el sentido de que el Ejecutivo tiene facultades exclusivas de negociación de tratados pero no llegan a tener vigencia hasta ser

Proyecto de Ley conocido como “Eurobonos” que permitió al Ejecutivo colocar en el mercado internacional cuatro mil millones de dólares en bonos de deuda soberana, a razón de mil millones anuales. Esta experiencia ya había tenido lugar durante el Gobierno de José María Figueres, en aquella ocasión se aprobaron dos emisiones por un total de quinientos millones de dólares.

¹⁶ Que es un régimen general de exenciones al amparo de un contrato del inversionista con el Estado.

adoptados por la Asamblea, con unas facultades mínimas de introducir cambios a lo negociado por el Ejecutivo,¹⁷ lo que funciona como un control de tipo rígido. Protocolos de menor rango a tratados internacionales no requieren aprobación legislativa.¹⁸ Los tratados que comprometan la integridad territorial de la República tienen un control superior ya que, después de haber sido aprobados por el Legislativo por 43 diputados, aún debe convocarse a una constituyente que los apruebe por 38 votos. Además de ser agravado el procedimiento, este implica un filtro electoral y un control ciudadano de este tipo de decisión.¹⁹

2. El Legislativo tiene un control absoluto del **ingreso de tropas extranjeras y naves artilladas** al país (artículo 121 i.5 CP). Sin embargo también es una relación de colaboración, toda vez que el Ejecutivo es quién recibe la solicitud de ataque y sólo después de un trámite es que se remite la solicitud al Legislativo.²⁰

I. Nombramientos o ratificaciones legislativas en cargos clave de la estructura de ejecución de políticas públicas

1. Una actividad especialmente relevante tiene la Asamblea Legislativa, es la elección de personas que ocupan altos cargos públicos (Magistrados del Poder Judicial, Contralor y subcontralor General de la República, Defensor y defensor adjunto de los Habitantes de la República), o bien la ratificación de propuestas hecha por el Ejecutivo u otros órganos (Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, Banco Central de Costa Rica, Tribuna Registral Administrativo, Superintendencia de Telecomunicaciones, Procurador General de la República). Asimismo la composición de la Asamblea Legislativa determina nombramientos en el Banco Hipotecario de la Vivienda, cuya Junta Directiva, por ley debe ser integrada por partidos que estén en la Asamblea Legislativa. Estos nombramientos son factor tanto de control como de colaboración. El Legislativo puede controlar al Ejecutivo mediante un nombramiento pero el Ejecutivo puede negociar apoyos mediante el nombramiento de personas.

¹⁷ Lo que puede introducir la Asamblea son Cláusulas Interpretativas, que buscan adaptar la ejecución del Tratado a la realidad nacional, sin poder contradecirlo o limitarlo.

¹⁸ Esta excepción no es menor, gran parte de los ajustes a la estructura de tratados regionales centroamericanos se hace por esta vía de los protocolos de menor rango e incluso hasta de acuerdos de ministros que producen reglamento obligatorios en los diferentes países del SICA.

¹⁹ Existe una interpretación de la Sala Constitucional con ocasión de un Tratado de límites con Colombia donde el Estado Costarricense cede parte de sus derechos sobre el mar patrimonial del Caribe a Colombia. La Sala en aquél momento resolvió que la disposición agravada que manda el artículo 7 sólo era aplicable al territorio pleno (especie geográfica terrestre y mar territorial) y no al mar patrimonial (Voto 2000-10743 de las diez horas con veinticuatro minutos del veinticuatro de noviembre del dos mil).

²⁰ Este tema ha generado polémica sistemática en el Poder Legislativo en el marco de un Convenio de Patrullaje conjunto entre Costa Rica y Estados Unidos de América. El convenio sólo se refiere a las naves de guardacostas (que son naves artilladas) pero el Gobierno norteamericano, con la venia del costarricense, ha venido sistemáticamente solicitando permisos de ataque para buques militares, este es un tema recurrente ya que las autorizaciones que se procuran son semestrales.

ii. Herramientas Informales

A. Intercambio de apoyos / Captación (cooptación)²¹

1. Es usual en la negociación política que se den intercambios de apoyos para lograr objetivos comunes de los que intercambian, o bien que se reciban apoyos a cambio de favores, prebendas u otros. Este intercambio ha quedado expuesto en diferentes momentos en los dos últimos periodos legislativos, ya sea con transferencias presupuestarias a organizaciones cercanas a diputados, transferencias a organizaciones comunales a petición de los diputados (sucedáneo de las partidas específicas) o bien con la negociación de nombramientos de parientes o de allegados en cargos que no son de la órbita de nombramientos de la Asamblea Legislativa (autónomas, servicio exterior y administraciones públicas). Este intercambio de apoyos también puede partir de compromisos de “negociación cruzada” entre proyectos de ley, de forma tal que un apoyo de un actor a un proyecto se da a cambio del apoyo de otro actor a otro proyecto de interés del primero. Esta lógica también puede darse entre fracciones legislativas.

B. Medios al alcance del diputado

1. Gracias a su posición de relevancia en el proceso de toma de decisiones y a su cargo, los diputados tienen acceso a algunos recursos económicos, logísticos y de poder a los cuales se recurre para dar relevancia o notoriedad a sus acciones, puntos de vista y reclamos. Algunos de ellos son: Actividades diversas en los salones legislativos (Conferencias de prensa, conferencias, mesas redondas, reuniones con grupos de interés), boletines de prensa que llegan directamente a los periodistas a través de las redes de divulgación de las fracciones legislativas y divulgación de mensajes por las redes sociales, tanto personalmente como por medio de los equipos de comunicación a disposición del diputado.

C. Reuniones de diputados con el Ejecutivo

1. Estas reuniones tienen muy diversa naturaleza y finalidades pero sin lugar a duda siempre están dirigidas a la construcción de relaciones personales y confianzas mutuas entre los actores políticos, sin que ello signifique necesariamente un compadrazgo o sometimiento de un actor frente a otro, ya que la confianza también proviene del disenso y de saber con claridad que el interlocutor tiene posiciones diferentes. Lo importante es la generación de interlocutores que permitan el diálogo entre poderes y actores relevantes. Las modalidades de estas reuniones pueden ser varias: Reuniones de diputados con ministros, de diputados con el Presidente de la República, reuniones de diputados del mismo partido que el Ejecutivo, o bien de múltiples partidos.

I. La clasificación funcional de las herramientas inventariadas

²¹ Aunque académicamente podría lograrse diferenciar el intercambio de apoyos y la cooptación en función de qué recibe a cambio la persona que toma una acción o que deja de hacer, los alcances del presente trabajo no permiten analizar con detalle suficiente para diferenciar ambos por lo que se les une en una sola categoría. Por otro lado, es importante aclarar que en la Ciencia Política es usual que se use el concepto de “cooptación”, sin embargo dicha palabra no tiene un sentido lógico en el castellano para representar el fenómeno de tomar posición en función de haber percibido un beneficio. Así que hemos usado la palabra “captación”, que en su acepción correspondiente en el Diccionario de la Real Academia de la Lengua se define como “*Atraer a alguien, ganar la voluntad o el afecto de alguien*”, a pesar de que la definición no alcanza a distinguir la causa de la atracción.

Tal como se indicó anteriormente, para esta categorización el análisis se vale de una matriz. En ella se pueden observar las categorías temáticas cuyos mecanismos de control y colaboración fueron desglosados en el punto II., también se puede observar la dimensión de clasificación de los mecanismos como formales e informales, según su origen se derive de reglas de derecho positivo o no y, por último, se observan los mecanismos en una tercera dimensión como lo es su función en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Las funciones definidas para esta matriz, son tres:

1. Función Procedimental. Llamamos función procedimental a aquél mecanismo (formal o no) que regula exclusivamente un procedimiento y que su aplicación no depende (en todas las ocasiones) de la negociación de partes. En esta categoría se encontrarán principalmente procedimientos reglados que generalmente su aplicación no causa discusiones o bien su aplicación es tan esporádica que no admite un análisis como el que se presenta en este texto. La discusión política podría venir en caso de que el encargado de ejecutar el procedimiento se negara a hacerlo, como sucedió en mayo de 2011 con el discurso de la Presidenta Chinchilla ante la Asamblea Legislativa, que enfascada en una discusión sobre la elección del Directorio impidió el acto ritual del informe presidencial.
2. Función de Negociación. En esta categoría se incluyeron los mecanismos de control y colaboración que usualmente se activan cuando se producen negociaciones que conducen a acciones legislativas de actores políticos.
3. Función de Control Reactivo. Por último, hemos denominado control reactivo a aquellos mecanismos de los que echan mano los diputados o el Poder Ejecutivo, cuando están dispuestos a no ceder ante el otro, cuando se sienten desplazados de la toma de decisión, o bien, fuera de ella.

Esta clasificación funcional servirá finalmente para el análisis de los hallazgos y de las líneas de investigación que se vislumbran a partir de este trabajo.

La matriz es la siguiente:

(INSERTAR AQUÍ LA MATRIZ)

II Parte: Hallazgos relevantes y líneas de investigación

I. Hallazgos relevantes

- A. De los mecanismos formales. La matriz deja ver que estos mecanismos se concentran en las funciones procedimentales y en las de negociación, con las siguientes particularidades muy notorias:
- i. Los mecanismos formales procedimentales son de carácter ritualista y formalista, y algunos de ellos se producen escasas veces (como los de Seguridad Nacional) lo que no da oportunidad de observar sus características más allá de lo que enuncian los textos legales.
 - ii. Los mecanismos formales en los que está involucrada la negociación son indirectos. Con excepción de las vías rápidas de aprobación de la ley, las cuales requieren y están pensadas para tener respaldo de una negociación detrás de ellas, el resto de mecanismos no responden a lógicas de negociación ni las promueven, respondiendo más a lógicas del pasado bipartidista. Merece mención especial que ninguno de los mecanismos formales que se encontraron fuerza a las partes a negociar salidas a los entramientos y crisis que pudieran enfrentar.²²
 - iii. Los mecanismos formales de control reactivo se concentran en la producción de normas, en el control político y en la asignación presupuestaria. Evidentemente buscan una salida ante el bloqueo (o la inexistencia) de la negociación. En esta fase el diputado busca otros mecanismos informales para manifestar su disgusto o hacer oír sus opiniones (Conferencias de prensa, conferencias, mesas redondas, reuniones con grupos de interés) o incluso echa mano de herramientas formales como las mociones, con fines de bloqueo de los proyectos en trámite (ya sea el proyecto que le molesta o, en un ánimo de venganza, cualquier otro de interés de quién está causándole el disgusto). Por otro lado, la negociación viable en este espacio se traslada al lado del control y no de la colaboración, de forma tal que los opositores intercambian apoyos contra el Ejecutivo buscando limitarle el control del Legislativo mediante la designación de cargos no afines a la Presidencia,²³ o bien tomar acciones más directas, como alterar los presupuestos o votándolo negativamente.²⁴ También esta reacción puede tomar forma de aprobación de proyectos que se saben del disgusto del Ejecutivo, creando un incentivo para

²² Para la vida interna parlamentaria sí hay algunos mecanismos que fuerzan una salida al bloqueo, uno de ellos, el procedimiento de elección del directorio, forzando una decisión al asignarle los votos nulos o en blanco a alguno de los contendientes, y el segundo, la elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, que tiene un mecanismo de repetición de la elección que fuerza a los actores políticos a ponerse de acuerdo.

²³ Como sucedió con la creación de la Alianza Parlamentaria por Costa Rica.

²⁴ Así sucedió en 2011, cuando el Plenario rechazó el presupuesto de 2012 en su votación y, a pesar de tal voto, el presupuesto se consideró aprobado en razón de la inexistencia de norma constitucional que solucione tal conflicto (por ejemplo, que en caso de rechazo rija el presupuesto del año anterior, o bien, que haya oportunidades de enmienda y espacios de negociación ulteriores).

el uso del Veto presidencial. Todo esto tiene como único resultado la profundización del conflicto.

- B. De los mecanismos informales. El análisis lleva a concluir que éstos se concentran en la fase de negociación, además se evidencia lo siguiente.
- i. Los mecanismos informales no son utilizados, al menos de forma evidente, en la función procedimental, lo que habla de que los procedimientos podrían resultar muy rígidos para que sea posible impactarlos con la negociación. Lo cual es consistente con el siguiente hallazgo.
 - ii. Los mecanismos informales están siendo utilizados en la función de negociación en casi todos los temas de la clasificación temática propuesta, impactando la cotidianeidad de las relaciones Ejecutivo-Legislativo. Se quedan por fuera sólo los temas de seguridad nacional y de los contratos administrativos, lo cual podría ser explicable por lo inusual de conocerlos en la cotidianeidad legislativa. Es de destacar, como ya se había dicho, que las herramientas formales para canalizar la negociación son limitadas, lo que concuerda con el poco impacto de los mecanismos informales en la fase procedimental, a la vez que demuestra la importancia relativa que han tomado los pocos mecanismos que permiten manifestar la negociación en acciones concretas parlamentarias: el uso de las vías rápidas, y los acuerdos para dominar el Directorio del Parlamento y las Comisiones.
 - iii. Es posible observar que también hay mecanismos informales en el control reactivo, sobre todo el intercambio de apoyos, esta vez para enfrentar conjuntamente al Ejecutivo, y el uso de medios que están al alcance de los diputados para hacer valer su voz. Todo esto refuerza las ideas anteriores: los mecanismos para romper el entramamiento son limitados y por ende el actor político se hace valer de la informalidad para manifestarse políticamente.
- C. Análisis temático. Es importante que el análisis de la matriz también nos puede dar lecturas temáticas para cada una de las clasificaciones encontradas.
- i. Formación y Gestión de la Agenda Legislativa. Los mecanismos procedimentales aún siendo rígidos y formalistas impactan claramente la agenda, pues la conforman, pero la gestión de esa agenda y su éxito depende totalmente de la negociación ya que buena parte del control recae en las personas designadas en la Presidencia del Directorio de la Asamblea Legislativa y de las Comisiones Legislativas, y en su habilidad de hacer avanzar o de bloquear el avance de las iniciativas de ley. También es fundamental la negociación ya que esta permite la posposición de temas, o la alteración del orden del día, todo mediante mociones de orden que únicamente dependen de una votación. El control reactivo frente a la conformación de la Agenda es prácticamente nulo, tanto en lo formal como en lo informal.
 - ii. Producción de Normas. Es evidente que los procedimientos legislativos son relevantes y marcan el curso que deben seguir los proyectos de ley, sin embargo, el ritmo al que pueden transitar esas rutas está definido estrictamente por mecanismos de negociación. Así, el control del quórum, el

ilimitado número de mociones, las vías rápidas y las reuniones de diputados, entre sí, y con el Ejecutivo definen el éxito o el fracaso de una iniciativa. El control reactivo es esencial en este escenario. Los diputados buscan objetivos, propios o del mismo Ejecutivo, mediante el uso de mociones para el bloqueo de iniciativas o para provocar negociaciones sobre puntos específicos en ese proyecto (o incluso en algún otro), o bien, mediante la exposición pública de los temas que se discuten a través de los diferentes medios y recursos que tienen a su alcance, tratando de volcar la opinión pública de su lado e impactar la negociación. El veto, como reacción del Ejecutivo, se ha vuelto una herramienta más usual en los dos últimos periodos presidenciales que en los anteriores y el resello no ha sido usado por parte de la Asamblea para superar los vetos.

- iii. Seguridad Nacional. La matriz muestra que los temas de seguridad nacional en los que se requiere colaboración de ambos poderes son únicamente de tipo procedimental. Hay que reconocer que esto es producto de un escaso uso de los mismos. Sin duda en el momento que se pretenda una suspensión de las garantías individuales constitucionales o que se pretenda declarar la guerra, ordenar el reclutamiento militar y la organización del ejército, en ese momento el Ejecutivo requerirá, o de muy buenas razones para lograrlo sin negociar, o bien, de una muy fuerte negociación con las bancadas que compongan la Asamblea. Pero como no ha sucedido, los mecanismos que se detectan se ven restringidos al mero procedimiento normativo.
- iv. Control Político y Rendición de Cuentas. Junto a la producción de normas, este tema es el que acumula mayores mecanismos a su disposición, lo cual es lógico; el corazón del parlamento está en la legislación y en el control político. Se observan mecanismos formales e informales en todos los ámbitos funcionales estudiados, sin embargo la realidad deja muy claro que el principal control político surge de las denuncias directas de los diputados a través de los medios a su alcance, así como de los procesos de investigación que llevan adelante las Comisiones Legislativas, las interpelaciones a ministros y los votos de censura. Esto hace que el control político se vea recargado en el área funcional del control reactivo y que no se constituya en un mecanismo de colaboración sino, por el contrario, en un ejercicio de control y de disputa. Se identifican también algunos mecanismos de control político que requieren de negociación, como son el levantamiento de fueros y la suspensión del desahogado en el ejercicio del cargo. Dos mecanismos de negociación que no resultan evidentes son el mantenimiento del quórum, para lo que se requiere un mínimo de convivencia pacífica entre el Ejecutivo y los diputados, así como entre los diputados mismos, y el mandato de conocer las renuncias de los miembros de los supremos poderes, éste último porque no existe un procedimiento para ello y, de no acordar uno, el debate daría espacio para que cada diputado hablara hasta por una hora. Por último, y adrede, se dejan los mecanismos procedimentales, ya que sería de esperar que un Parlamento tuviera tan claros los procedimientos de control político,

como los de legislar, ya que es el segundo pilar y razón de ser de esa institución. Sin embargo, los procedimientos legislativos de control político son vagos, obligando al Ejecutivo a rendir informes, por un lado, y otorgándose un espacio diario para que cada diputado, con base en una lista, haga una intervención de cinco minutos, de forma tal que dichas intervenciones están desconectadas del régimen de los informes del Ejecutivo, perdiéndose así el sentido de crítica parlamentaria al rumbo del ejercicio del poder por parte del Presidente y sus ministros. Todo lo anterior privilegia e incentiva el sentido del escándalo coyuntural, de naturaleza reactiva y mediática, frente al seguimiento de las políticas públicas y del ejercicio real del Gobierno en su totalidad (la gestión de los tres poderes, el Tribunal Supremo de Elecciones y el sistema de instituciones autónomas).

- v. Gobierno de Coalición y Alianzas. No debería sorprender la ausencia de mecanismos que faciliten la construcción de alianzas legislativas de largo plazo entre el Ejecutivo y el Legislativo. En el presente trabajo sólo se detectaron dos espacios formales que permiten esta acción coaligada entre fuerzas diversas: la designación de autoridades legislativas (Directorio y Presidencia de Comisiones) y los acuerdos para las vías rápidas de trámites legislativos. Hay un tercer mecanismo formal pero que nunca se ha usado en ese sentido: la designación de diputados como Ministros de Gobierno, opción que le podría dar al Ejecutivo una alianza de cierto largo plazo con diferentes fuerzas legislativas al incluirlas en el Gabinete. Las vías existentes están acompañadas de mecanismos informales que permiten construir las negociaciones, tanto en la creación de confianzas de los coaligados, como en la distribución de incentivos a cambio de la lealtad del diputado individual al acuerdo o darle acceso a cargos en órganos legislativos a los que individualmente le sería muy difícil acceder. El manejo de este pequeño espacio de creación de alianzas y coaliciones es fundamental en un entorno político multipartidista y de fragmentación parlamentaria (incluida la fragmentación interna de los propios partidos políticos presentes en ese foro). En este sentido, la Administración 2006-2010 logró construir un bloque más o menos estable de 38 diputados favorables a algunas de sus políticas, acuerdo cimentado en torno a la aprobación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos de América. En cambio, la Administración 2010-2014 ha ido construyendo un acuerdo por cada periodo anual legislativo, lo que no ha generado una alianza clara del Ejecutivo en el parlamento y, con ello, la imagen y convicción de actores políticos y de analistas de que no hay prioridades en la Agenda del Ejecutivo.
- vi. Asignación de Presupuesto. También en el trámite del Presupuesto de la República, pese a tener un trámite privilegiado y de Tiempos y Movimientos preestablecidos (que en este documento consideramos como parte de la formación de la agenda), vemos que los mecanismos de negociación no están privilegiados sino que el trámite se recarga en el control reactivo. La Asamblea Legislativa como órgano de alzada está previsto en la Constitución

Política y por ello figura entre las funciones procedimentales, pero es un trámite que no es usual. Donde sí se privilegia la negociación es en la construcción de acuerdos para la aprobación de créditos internacionales. En este aspecto la función de los diputados es prácticamente la de aprobar o improbar, con muy poco margen de manejo, ello hace fundamental conseguir el favor de la máxima cantidad de diputados y, en consecuencia se privilegia la negociación. Cosa distinta pasa con el presupuesto. La Asamblea recibe este documento del Ministerio de Hacienda con una distribución completa de los fondos, incluso de aquellos en los que se pide autorización para el endeudamiento. Así, de entrada, cualquier intento de la Asamblea Legislativa o de un diputado de variar las partidas debe hacerse por la vía del control reactivo ya que sus pretensiones siempre tenderán a desequilibrar lo que ya estaba equilibrado, sin contar con el control político férreo que ejercerán todas las fuerzas políticas sobre las transferencias de fondos a organizaciones comunales, municipios y entidades privadas, así como de los fines que se persiguen con esas transferencias. Lo anterior en razón de que el presupuesto de la República es una excelente fuente de incentivos para lograr intercambios de apoyos y cooptación de diputados individuales en la Asamblea, ya que se pueden hacer transferencias a causas u organizaciones que les interesen particularmente a éstos, o bien a sus comunidades, con el fin de hacer realidad algunas promesas de campaña y recibir reconocimiento personal.

- vii. Contratos Administrativos. La colaboración Legislativo - Ejecutivo en esta materia es mínima. Aunque la Constitución prevé varias situaciones en las que debe darse esta colaboración, la dinámica jurídica del país ha sido la creación de leyes marco que, de forma general, descargan las funciones que tiene la Asamblea en esta materia en el Poder Ejecutivo. Ejemplos de esta práctica son las leyes de Contratación Administrativa, de Concesión de Obra Pública, de Zonas Francas y la de Concesiones de Fuerza Hidráulica para la Generación Hidroeléctrica. Eso sí, de darse en algún momento, la formalidad requerida sería necesariamente un proceso de negociación política.
- viii. Relaciones Exteriores. En este tema el proceso de negociación política es fundamental. Tal como se explicó respecto de los créditos internacionales, las posibilidades del diputado de intervenir en los alcances del texto acordado entre los países firmantes es mínimo, casi reducido a un sí o un no, aunque en los últimos años ha proliferado la figura de la Cláusula interpretativa, que ha dado a la asamblea una mayor injerencia en las reglas de administración interna de los tratados. En razón de lo anterior, la Comisión de Asuntos Internacionales funciona bajo un constante otorgamiento de audiencias a las autoridades públicas relevantes en cada uno de los tratados que conoce y dictamina. Esto provoca también reuniones constantes entre los miembros de la Comisión y el Poder Ejecutivo. Así, la negociación política y la colaboración entre poderes es la clave de este tema particular.

- ix. Nombramientos o Ratificaciones en Cargos de Ejecución de Políticas Públicas. Es evidente que en este punto también la negociación lo es todo. Aunque hay modalidades de elección (nombramiento y ratificación), los diputados deben lograr mayorías importantes para elegir (38 diputados para elegir un magistrado de la Corte Suprema de Justicia), y aún cuando se requiriera de menor cantidad, el convencimiento sobre los designados debe ser relativamente generalizado y no polarizado. Durante el último período constitucional (2010-2014) el tema de los nombramientos ha sido muy complicado (como casi todo lo que ha dependido de la fase de negociación), al punto de que una persona propuesta por el Ejecutivo para la Junta Directiva del Banco Central debió retirar su nombre porque los diputados se negaron a poner en votación el nombramiento. De igual forma, fue conflictiva la designación de Contralora y Sub Contralora General de la República y, sobre todo, se generó un conflicto cuando la Asamblea pretendió no renovar el nombramiento de un Magistrado en la Sala Constitucional “*para dar una señal a la Sala*”, lo que fue interpretado como un ataque contra la independencia judicial y movilizó a gran parte de los jueces y juezas de dicho poder a hacer una inédita marcha de protesta de un Poder contra otro. En el anterior período constitucional (2006-2010) la falta de nombramientos de Magistrados suplentes y una vacante en la Sala Constitucional, estuvieron a punto de paralizar el funcionamiento de ese órgano y la polémica rondó la ratificación de los primeros integrantes de la SUTEL en razón de la apertura del mercado y de los intereses en juego en esa dependencia. Todo esto evidencia que las mayorías necesarias para estos nombramientos sólo se consiguen con negociación política y las experiencias muestran las grandes dificultades que existen para lograrla.
- D. Lectura Funcional. Por último, es claro que las funciones que toma cada mecanismo tienden a explicar la lógica del modelo y los caminos que la relación Ejecutivo - Legislativo ha tomado en los últimos años, de la misma forma que explica su problemática.
- i. **Rigidez en las formas**. Es muy claro que el sistema de mecanismos de control y de cooperación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo está estructurado en torno a un conjunto rígido de reglas que establecen los rituales, procedimientos y formas que debe seguir esa relación y aunque las partes quieran llegar a acuerdos, estos acuerdos deben ser operacionalizados en esa estructura de formas rígidas.
 - ii. **Limitación en los instrumentos formales que permiten canalizar la negociación**. Encontramos algunos instrumentos formales que liberan los espacios de negociación política: la designación de puestos en el Directorio Legislativo y en las Comisiones, las posibilidades de variación de la agenda mediante mociones de orden, el uso de las facultades del Presidente legislativo para facilitar procesos de acuerdo político, mantener el quórum como necesidad formal que impulsa acuerdos, los créditos y los tratados, que por su naturaleza maniquea impulsan la intención de consensuar y los nombramientos. Sin embargo, es claro que son mecanismos muy puntuales,

que no promueven la construcción de acuerdos generales de coalición o de alianza de mediano o largo plazo. De último quedan las vías rápidas, sobre todo las previstas en los artículos 41 Bis y 208 bis, estas herramientas, utilizadas bajo un amplio acuerdo político de fuerzas parlamentarias (ambas necesitan 38 votos para activarse) pudieron vencer toda resistencia y en menos de dos años consiguieron aprobar las 13 leyes de implementación del TLC EE.UU. Centroamérica y República Dominicana, lo que significa que este tipo de mecanismos de amplias mayorías que ponen plazos de votación a los proyectos resultan exitosos para la toma de decisiones. Lo que sí debe quedar claro, es que estas mayorías deben construirse con un ánimo de comunidad de intereses y no solo bajo el criterio de oportunidad de que cada uno de los intervinientes logre algo, ya que una vez servido el primero es posible que su compromiso se vea disminuido frente al resto. Asimismo, el uso de estos mecanismos debe tomar en cuenta que los excluidos del acuerdo sienten aplastados sus derechos de minoría y, por ende, un segundo resultado es el aumento de la polarización. Un aspecto relevante de estas vías rápidas es el momento de su surgimiento, la primera, en 1999 (41 bis), justo en momentos donde la realidad multipartidista era inminente y comenzaba a afectar los acuerdos clásicos del bipartidismo, y la segunda, en 2005 (208 Bis) ya en pleno multipartidismo. Ambas también nacen como parches a un Reglamento Legislativo pensado para otra época, sin espacio para soluciones que no fueran absolutamente consensuadas, o al menos no objetadas, lo que era posible en la realidad bipartidista y de plena disciplina de partido de sus diputados, realidad que comenzó a desaparecer al menos desde 1998 y que para el año 2006 ya no podía vislumbrarse posibilidad de volver a ese pasado. Así surgen dos mecanismos que se basan en la negociación de amplias mayorías legislativas sin que ello implique absolutos consensos, dos mecanismos que son hijos de las condiciones multipartidistas y que han funcionado en ese entorno.

- iii. **Incentivos premian las reacciones fuertes y que se dan fuera de la formalidad.** Como se dijo respecto de los mecanismos informales de control político, éstos premian la noticia escandalosa y la primicia. Esta realidad es visible en el tipo de mecanismos informales que se identificaron, especialmente los que se identificaron como medios al alcance del diputado: Uso de salones legislativos para Conferencias de prensa, conferencias, mesas redondas o reuniones con grupos de interés, así como el uso de la divulgación de boletines de prensa que llegan directo a los periodistas o de las redes sociales. Así, si el diputado tiene en su mano una investigación que le da una noticia relevante, no espera la hora del Plenario ni espera una colaboración puntual con un periodista para denunciar sino que convoca una conferencia de prensa, normalmente el mismo día del anuncio. La relevancia de la conferencia es anticipada a los medios por parte de los periodistas de la fracción, sin revelar el tema, lo que garantiza una audiencia mínima de medios y alguna cobertura de lo que se quiso denunciar. Pero éste mecanismo

también puede ser usado para anunciar posiciones sobre proyectos de ley, o para hacer anuncios políticos de relevancia como las rupturas de diputados con sus fracciones parlamentarias. También la realización de foros temáticos o conferencias y actividades para la discusión de contenidos de proyectos de ley ha sido una constante. El Diputado busca posicionar su punto de vista mediante la realización de debates o conferencias con expertos, normalmente afines a su forma de pensar. Esto puede atraer prensa y cobertura mediática, lo cual añade fuerza a las posiciones temáticas del diputado o a sus relaciones con sectores de la economía y de la sociedad civil. Todo esto le da al diputado o a las fracciones parlamentarias mayor peso simbólico y mayor legitimidad en su ejercicio de negociación en puntos clave de la agenda. Este panorama es enemigo de la negociación ya que el comportamiento que se espera de los adversarios políticos es la pelea y no la convergencia, de forma tal que el que más pelea, más atención atrae y, en consecuencia se ve fortalecido en la negociación. Si sumamos lo anterior a la falta de mecanismos formales que permitan o induzcan la lógica de la negociación, la idea de que quienes pretendan ser tomados en cuenta deberán tomar una posición de reacción fuerte notoriedad pública para ser tomados en cuenta, hace que el modelo de reacción se vea como exitoso.

II. Líneas de investigación a seguir

A partir de esta investigación pueden seguirse varias líneas de profundización de la temática:

- A. **Ingeniería Institucional.** Se desprende del estudio una necesidad de que las reglas formales incluyan instrumentos que promuevan las salidas negociadas a los procesos de entramamiento. En este sentido, la búsqueda en el derecho comparado de institutos que promuevan y privilegien negociación y no la imposición se vuelve una prioridad nacional, de forma tal que los actores políticos puedan tener un abanico de opciones para copiar mecanismos o para generar soluciones propias e innovadoras.
- B. **Politológica.** Al final del trabajo queda la duda sobre cuál es la frecuencia de uso de las herramientas detectadas y su impacto real. ¿Se habrá sobredimensionado alguna herramienta o minusvalorado otra? La respuesta a esta pregunta requiere una investigación detallada de la actividad legislativa a partir de los archivos de la Asamblea Legislativa y de múltiples testimonios de participantes de todo tipo, técnicos, asesores, diputados y ex diputados. También desde la ciencia política es una buena oportunidad de visitar la discusión de las ventajas e inconvenientes de los sistemas parlamentarios y los sistemas presidenciales, especialmente en cuanto a la ruptura de los regímenes democráticos y su asociación a uno de estos modelos, así como las propuestas que a lo largo del tiempo se han hecho para acercar a Costa Rica a un régimen más parlamentario, frente a las tesis promovidas por otros, que han propugnado por una recomposición del poder político para que éste se concentre en la figura presidencial.
- C. **Análisis de propuestas:** Vale la pena resolver una pregunta: ¿Responden a la problemática detectada las propuestas de la Comisión Presidencial de Gobernabilidad Democrática y las

que presentó formalmente el Ejecutivo a la Asamblea? ¿Qué otras propuestas se han formalizado?

ANEXO: Tabla con las fuentes normativas citadas en este trabajo

BIBLIOGRAFÍA

Artiga, Álvaro. La política y los sistemas de partidos en Centroamérica. Editorial FUNDAUNGO.2000. Páginas 11-58

Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua. Vigésima segunda edición. Consultado en <http://www.rae.es>

Guzmán, Juany. Actores y desafíos a la convivencia política en América Latina. Primera edición. 2010. Consultado en http://www.convivenciademocratica.org/wp-content/uploads/actores_y_desafios.pdf el 22 de junio de 2013.

Hamilton, Alexander (o James Madison). The Structure of the Government Must Furnish the Proper Checks and Balances Between the Different Departments. The Federalist Papers N°51. Tomado de: The Library of Congress, en http://thomas.loc.gov/home/histdox/fed_51.html Consultada el 20 de abril de 2013.

Hernández, Gerardo. El sistema de partidos en Costa Rica 1982-1994: análisis sobre el bipartidismo. Tesis para optar por el grado de Maestría en Sociología Universidad de Costa Rica. 1998

O'Donnell, Guillermo (2001). *Accountability horizontal: La institucionalización Legal de la desconfianza política*. En POSTData, Revista de reflexión y análisis político, N°7. Bs. As. Mayo de 2001. Páginas: 11 a 34.

Roger, Fisher. Ury, William. Obtenga el sí. El arte de negociar sin ceder. Editorial Continental. Segunda edición. 1994.