

ANÁLISIS DE LA GESTIÓN LEGISLATIVA EN COSTA RICA (1962-2010): LA DISTRIBUCIÓN DEL PODER Y LA EXPERIENCIA PARLAMENTARIAⁱ

José Andrés Díaz González

Correo electrónico: joseandres.diaz@ucr.ac.cr

Costarricense. Licenciado en Ciencias Políticas y estudiante de la Maestría Académica en Historia de la Universidad de Costa Rica (UCR). Docente e investigador de la Escuela de Ciencias Políticas de la UCR, e investigador del Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO) de la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA).

Recibido 19/06/2012 – Aceptado 20/06/2012

Resumen:

El presente artículo analiza la dinámica legislativa en Costa Rica entre 1962 y el 2010, con el propósito de observar como los cambios en la cantidad de partidos representados, la distribución del poder a lo interno del parlamento y la experiencia parlamentaria inciden en la cantidad de leyes aprobadas por Congreso costarricense

Palabras Clave: Poder Legislativo, Parlamento, Toma de Decisiones, Poder. Costa Rica

Abstract:

This paper studies legislative dynamics in Costa Rica from 1962 to 2010, in order to observe how changes in the number of parties, internal power distribution in Parliament and parliamentary experience influence the number of laws approved by Costa Rican Congress.

Key words: Legislature, Parliament, Decision Making, Power, Costa Rica

En el parlamento confluye la representación política de la sociedad, por ello observar los cambios en su configuración y la forma de relacionarse de los

partidos políticos representados son elementos indispensables para entender las dinámicas políticas y los juegos de poder que se desarrollan en una

sociedad. Es por ello que el presente artículo analiza cómo ha variado las dinámicas parlamentarias en Costa Rica desde 1962 hasta el 2010, con el objetivo de identificar los elementos que más influyen en el comportamiento y actividad de la Asamblea Legislativa.

La Constitución Política de Costa Rica otorga al Poder Legislativo dos funciones básicas: el control político y la capacidad de legislar. Para efectos del presente análisis se toma la segunda de estas funciones como indicador para tratar de observar los cambios en el tiempo en el funcionamiento de la Asamblea Legislativa, así como inciden diferentes elementos como: el número de partidos políticos presentes en el congreso, la distribución del poder a lo interno de la Asamblea Legislativa y la experiencia parlamentaria en el proceso de toma de decisiones de la misma.

Metodología

Para investigar los cambios en las dinámicas legislativas durante el periodo de estudio señalado se ha optado por recurrir al uso de técnicas cuantitativas que permitan observar los cambios en la distribución del poder a lo interno del Congreso, así como otras características referentes a la composición de la Asamblea Legislativa, y su impacto en el proceso de toma de decisiones y la aprobación de leyes.

Un aspecto por el cual se decide dar preeminencia a las técnicas cuantitativas es el amplio periodo de estudio. El objetivo del artículo es determinar las variaciones en las dinámicas parlamentarias en Costa Rica, identificando los patrones comunes y cambios en las diferentes legislaturas estudiadas, asimismo, permite realizar comparaciones entre estas, en un periodo de casi 50 años. Por lo anterior se reconoce como una debilidad del presente análisis el hecho que su enfoque macro no permite identificar ni analiza las características particulares de los procesos parlamentarios particulares de cada periodo legislativo. No obstante, la intención ha sido la de obtener un panorama general del comportamiento legislativo en Costa Rica, entre 1962 y 2010, que sirva como marco o contribuya en la comprensión de los análisis específicos sobre las diversas coyunturas, negociaciones y conflictos acontecidos en la Asamblea Legislativa durante esos años.

Como herramienta básica se recurre al uso de indicador de poder de Shapley-Shubik, con el cual se pueden determinar el peso o poder de los deferentes partidos políticos al interior del Congreso, según su capacidad de intervenir en los procesos de toma de decisiones, de acuerdo de su posibilidad de conformar coaliciones ganadoras y está basado en el llamado valor de

Shapley.¹ El cálculo del índice se realiza de la siguiente manera:

$$\sum_{S \in SW_i(v)} \frac{(s-1)!(n-s)!}{n!}$$

Así, el poder de un votante en la Asamblea Legislativa se define como su capacidad para influir en las decisiones aprobadas mediante un juego de votación ponderada,² sirviendo como una medida *a priori* de la capacidad de cada votante de participar en la conformación de coaliciones ganadoras.ⁱⁱ

Se debe aclarar que si bien este artículo se concentra en analizar los cambios en las cuotas de poder de los partidos políticos representados en Asamblea Legislativa y, de esta manera, su capacidad de influir en los procesos de votación; en ningún momento se desea obviar la existencia de factores externos (como por ejemplo: grupos de presión, cambios en la coyuntura política nacional o internacional, intervención de otros Poderes del Estado, etc.) que pueden intervenir, modificar o influir en las tendencias de votación de los grupos políticos representados

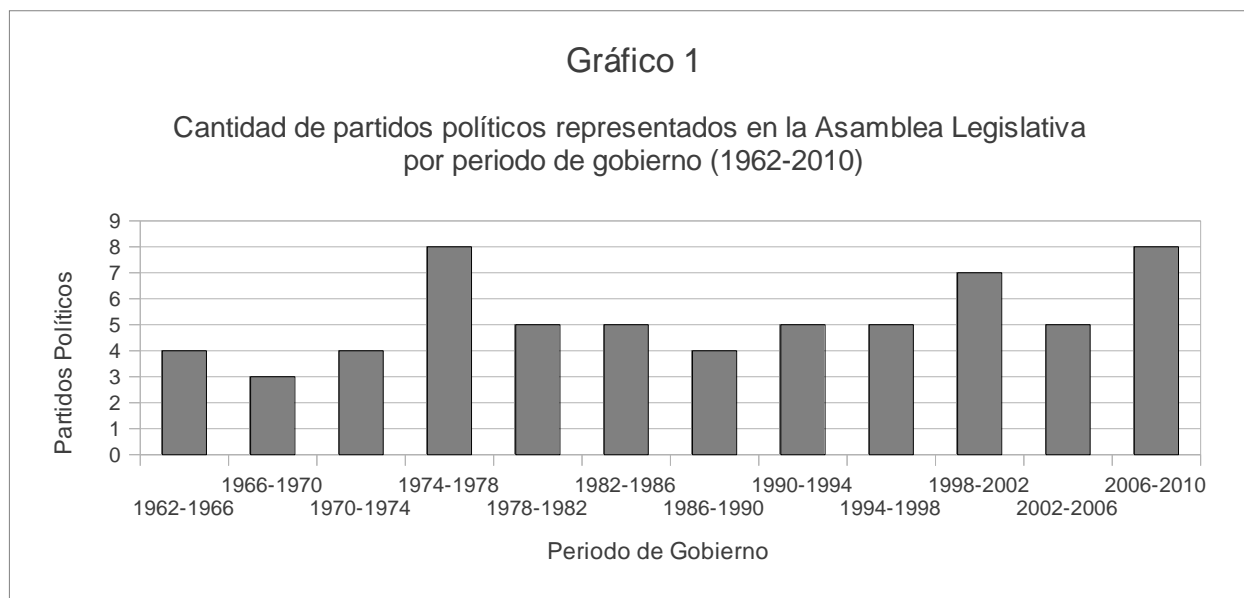
en la Asamblea Legislativa. Asimismo, debe aclararse que si bien la variable dependiente del análisis es el número de leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa, no es la intención indicar que la calidad del trabajo legislativo está ligado al número de proyectos de ley aprobados en el seno del mismo, sino que se utiliza como una referencia para tratar de visualizar como el resto de las variables pueden afectar el trabajo legislativo en Costa Rica.

Panorama Legislativo en Costa Rica de 1962 al 2010ⁱⁱⁱ

El panorama político presente en la Asamblea Legislativa en Costa Rica desde 1962 al 2010 es variado y lleno de contrastes. Una primera visión permite constatar que el número de partidos políticos con representación en el Congreso durante el periodo, fluctuó desde periodos de gobierno con la presencia únicamente de tres partidos políticos, como en 1966-1970, hasta periodos en donde se encuentran la presencia de ocho agrupaciones políticas en el seno del Poder Legislativo (ver gráfico 1).

¹ L.S Shapley y M. Shubik, "A method for evaluating the distribution of power in a committee system", *APSR*, N° 48 (1954): 787-792.

² Alonso Mejjide, José M y Casas Méndez, Balbina, "Generating functions: a useful tool for computing power indices", *Boletín de Estadística e Investigación de Operaciones*, N° 3 Vol 25 (2009): 207



Fuente: Construcción propia, a partir de datos proporcionados por la Asamblea Legislativa de Costa Rica. Septiembre, 2010.

No obstante, debido a las reglas de proporcionalidad sistema electoral costarricense los partidos políticos obtienen diferente número de escaños según el apoyo electoral que hayan conseguido en las urnas.^{iv} Esto provoca que las cuotas de poder de cada uno de los partidos que hayan alcanzado los votos necesarios para obtener escaños en la Asamblea Legislativa varíen, no solamente debido número de escaños asignados según el caudal electoral recogido por cada uno de ellos; sino que, además, su cuota de poder estará ligada también a la forma en que los escaños restantes son distribuidos entre los partidos políticos con los que compite.

Tradicionalmente los estudios del sistema de partidos costarricense han establecido que, desde 1953, este tiene una orientación hacia la bipolaridad

electoral, ya que en la mayoría de los procesos electorales dos grandes agrupaciones han concentrado la mayoría del caudal electoral y de los puestos elegibles popularmente, tanto en el nivel presidencial como en el legislativo.³ Asimismo, muchos otros estudios indican que en la primera década del siglo XXI el sistema de partidos políticos en Costa Rica inicia un periodo de recomposición, caracterizado por una alta volatilidad electoral, producto de una recomposición de las fuerzas políticas, así como de

³ Gerardo Hernández Naranjo, *El sistema de partidos en Costa Rica: 1982-1994: Análisis sobre el bipartidismo*. (San José: Tesis para optar por el grado de Magíster en Sociología. Universidad de Costa Rica, 1998) y “Tendencias electorales y sistema de partidos en Costa Rica: 1986-1998”, en: *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*, ed. Jorge Rovira Mas (San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2001)

los cambios ocurridos en las bases sociales del voto.⁴

Ciertamente las investigaciones desarrolladas sobre el sistema de partidos costarricense no son pocas, además de ser profusas en interpretaciones, análisis y conclusiones en lo que respecta a las explicaciones en los cambios y dinámicas electorales en más de medio siglo de procesos electorales; no obstante, al cambiar de escenario y pasar del escenario electoral al escenario parlamentario, ciertamente lo dispuesto por muchos de estos trabajos funcionan como un punto de partida pero resultan insuficientes para explicar y comprender los cambios en las dinámicas y distribución de poder entre los partidos políticos en el seno del parlamento en los últimos 48 años.

El cuadro 1 muestra el número de partidos políticos con representación parlamentaria, es decir, con al menos un escaño legislativo, en cada uno de los periodos de gobierno desde el periodo de 1962-1966 hasta el 2006-2010; así como el número de partidos políticos con poder en los respectivos periodos. Se hace una distinción entre los partidos políticos con

poder para la toma de decisiones por mayoría simple y por mayoría calificada, ya que cada uno de este tipo de mayorías son necesarias para la toma de diferentes decisiones por parte de los legisladores.^v

Con base a lo expuesto en el cuadro 1, se puede apreciar que en cuatro legislaturas (1966-1970, 1970-1974, 1986-1990 y 1990-1994) un solo partido mantiene el control de la mayoría simple y comparte con otro partido el poder en el caso de las mayorías calificadas. Esos cuatro periodos son los más cercanos a lo que podríamos considerar un parlamento bipartidista para el caso de Costa Rica. En tres periodos más de dos partidos compartieron el poder en el caso de las decisiones por mayoría simple, mientras que dos partidos mantuvieron concentrado el poder en el caso de las mayorías calificadas (1978-1982, 1994-1998 y 1998-2002). Además, en dos ocasiones un solo partido político tuvo el control de las decisiones por mayoría simple, mientras más de tres partidos compartían el poder en el caso de las decisiones por mayoría calificada (1962-1966 y 1982-1986). Por último, en tres periodos de gobierno tres o más partidos políticos compartieron el poder tanto para conformar decisiones por mayoría simple como calificada (1974-1978, 2002-2006 y 2006-2010). De esta manera se puede constatar que, a pesar del claro dominio en el sistema de partidos

⁴ Ronald Alfaro, “Elecciones nacionales 2006 en Costa Rica y la recomposición del sistema de partidos políticos”, *Revista de Ciencia Política*, N° 1, Vol 26 (2006) y Hugo Picado León (2009) “Diseño y transformación en la gobernanza electoral en Costa Rica”, *América Latina Hoy*, N° 51(2009).

Cuadro 1. Cantidad de partidos políticos con representación parlamentaria y con poder en la Asamblea Legislativa por periodo de gobierno. Costa Rica, 1962 al 2010

Legislatura	Partidos Políticos con representación Parlamentaria	Partidos Políticos con Poder*			
		Mayoría Simple		Mayoría Calificada	
		Relativo	Absoluto	Relativo	Absoluto
1962-1966	4	25,00%	1	75,00%	3
1966-1970	3	33,33%	1	66,67%	2
1970-1974	4	25,00%	1	50,00%	2
1974-1978	8	100,00%	8	100,00%	8
1978-1982	5	100,00%	5	40,00%	2
1982-1986	5	20,00%	1	100,00%	5
1986-1990	4	25,00%	1	50,00%	2
1990-1994	5	20,00%	1	40,00%	2
1994-1998	5	100,00%	5	40,00%	2
1998-2002	7	100,00%	7	28,57%	2
2002-2006	5	60,00%	3	100,00%	5
2006-2010	8	100,00%	8	100,00%	8

*Un partido político con poder es aquel que puede influir en el proceso de toma de decisiones, simple o calificada, y se obtiene al aplicar el índice Shapley-Shubik para los respectivos periodos de gobierno

Fuente: Construcción propia, a partir de datos proporcionados por la Unidad de Análisis de la Gestión Parlamentaria del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa de Costa Rica. Setiembre, 2010

costarricense de una tendencia bipartidista, esto no se ve reflejado con tanta fuerza en la distribución del poder a lo interno de la Asamblea Legislativa, ya que solo cuatro de los doce periodo de gobierno analizados responden a lo que se podría considerar una dinámica bipartidista, en los restantes ocho periodos, en mayor o menor medida, se puede observar más una dinámica de distribución de poder diferente.

A partir de dicha información se ha construido un modelo de clasificación de las diferentes composiciones del Congreso, según el número de partidos políticos que tienen una cuota de poder y su capacidad de influir en las decisiones que requieren mayoría simple o mayoría calificada. Dicho modelo consta de siete categorías que reflejan distintos escenarios de la distribución del poder a lo interno del parlamento:

- **Dictatorial:** En este escenario un único partido político controla los votos necesarios para tomar decisiones que requieran tanto mayoría simple como mayoría calificada.^{vi}
- **Bipartidista relativa:** Dos partidos políticos comparten el poder para la toma de decisiones por mayoría calificada, pero uno de ellos controla los votos necesarios para tomar las decisiones que requieren mayoría simple, lo cual provoca que tenga mayor poder o capacidad de influencia sobre el otro partido político.
- **Bipartidista:** Dos partidos políticos comparten el poder tanto para la toma de decisiones que requieren mayoría simple, como de aquellas que necesitan mayoría calificada.
- **Bipartidista dispersa:** En este escenario dos partidos políticos se reparten el poder para el caso de toma de decisiones por mayoría calificada, pero tres o más partidos políticos tienen una cuota de poder para intervenir en los procesos de toma de decisiones que requieren mayoría simple.
- **Multipartidista con partido dominante:** En este caso tres o más partidos políticos mantienen una cuota de poder para influir en las decisiones que requieren mayoría calificada; no obstante, un único partido mantiene el control de las decisiones que requieren únicamente mayoría simple.
- **Multipartidista relativa:** Este escenario presenta a tres o más partidos políticos con una cuota de poder para intervenir en los procesos de toma de decisiones que requieren mayoría calificada, pero solo dos partidos políticos tienen la capacidad de intervenir en los procesos de toma de decisiones por mayoría simple.
- **Multipartidista:** Tres o más partidos políticos tienen una cuota de poder que les permite incidir tanto en la toma de decisiones por mayoría simple como por mayoría calificada.

Hay que realizar algunas anotaciones al modelo propuesto; en primer lugar, la identificación del número de partidos políticos con una cuota de poder se realizó por medio de la aplicación del índice de poder de Shapley-Shubik; siguiendo esto, en los casos en los que un solo partido tiene el control del proceso de toma de decisiones (Dictatorial), se refiere a que tiene los votos suficientes para tomar la decisión sin la necesidad de

Tabla 2. Clasificación de los periodos de gobierno legislativos según la distribución de poder entre los partidos políticos con representación. Costa Rica, 1962 al 2010

Bipartidista relativa	Bipartidista dispersa	Multipartidista con partido dominante	Multipartidista
1966-1970	1978-1982	1962-1966	1974-1978
1970-1974	1994-1998	1982-1986	2002-2006
1986-1990	1998-2002		2006-2010
1990-1994			

Fuente: Construcción propia. Septiembre, 2010

aliarse con otro grupo político; en los casos en que dos partidos políticos comparten el poder (Bipartidismo), el índice mencionado establecen que el poder se reparte en partes iguales entre ambas agrupaciones (0,5-0,5); y en los escenarios donde tres o más partidos comparten el poder (Multipartidistas), cada partido tiene una cuota de poder, pero el poder no está necesariamente distribuido de manera equitativa entre estos, ni de manera proporcional al número de escaños que tengan en el congreso, sino a la facilidad con la cual puedan construir coaliciones ganadoras, en otras palabras, el poder puede estar distribuido de manera heterogénea en estos casos, lo que provoca que un grupo político tenga mayor poder o capacidad de incidencia en el proceso de toma de decisiones, que otros.

Al observar la tabla 2, se constata que durante el periodo de estudio las legislaturas fueron de tendencia bipartidista y multipartidista. No obstante, según la clasificación

anteriormente propuesta, en ningún periodo de gobierno encontramos una tendencia puramente bipartidista, sino que son escenarios bipartidistas con tendencias dictatoriales y multipartidista. En cuanto a los periodos de gobierno con tendencia multipartidista, tres de ellos corresponden a "multipartidismo puro", mientras que los dos restantes son multipartidistas con la presencia de un partido dominante.

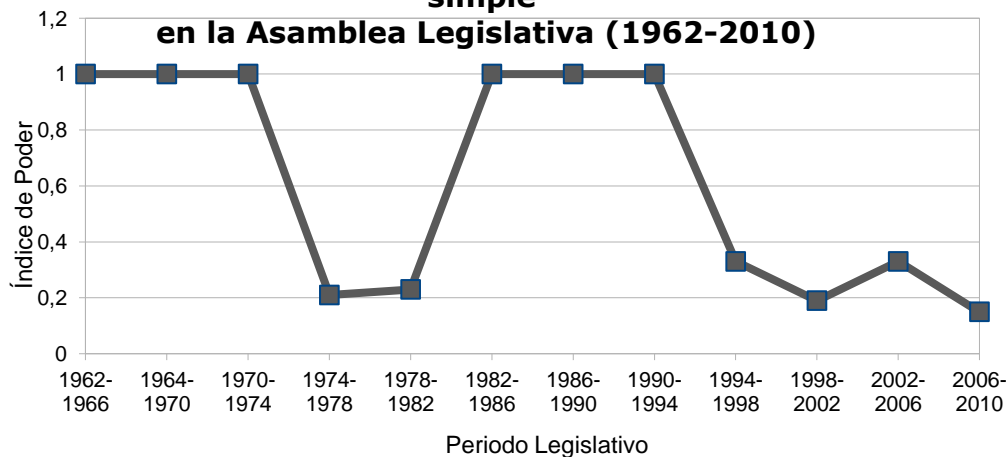
De esta manera encontramos que entre 1962-1974 y 1982-1994, sin importar el escenario legislativo, existió un partido político *dominante*, es decir, cuya cuota de poder era superior al del resto de los partidos políticos con representación en el congreso, ya que controlaba los votos necesarios para tomar decisiones por mayoría simple. Asimismo, entre 1974-1982 y 1994-2010, todos los partidos políticos tenían una cuota de poder, es decir, el poder se encontraba fragmentado y varios partidos políticos tenían

capacidad de intervenir en los procesos de toma de decisiones.

En todo el periodo analizado el *partido de Gobierno*^{vii} ha sido el partido dominante en los distintos escenarios legislativos o, por lo menos, ha sido aquel que presenta la cuota de poder más alta. El gráfico 2 muestra que el partido de Gobierno tiene un índice de poder de 1 en los periodos de gobierno de 1962-1966, 1966-1970, 1970-1974, 1982-1986, 1986-1990 y 1990-1994; es decir, durante esos periodos de Gobierno el partido que tenía el control del Poder Ejecutivo tenía la capacidad

absoluta de tomar decisiones por mayoría simple, podía comportarse en estos casos como un *dictador*. Sin embargo, tanto entre 1974 y 1982, así como después de 1994, el índice de Poder de Shapley-Shubik del partido de Gobierno para la toma de decisiones de mayoría simple es muy bajo (menos de 0,4); por lo tanto, esto implica que en dichos escenarios legislativos requiriera conformar coaliciones con otros grupos políticos presentes en la Asamblea Legislativa para poder tomar decisiones.

Grafico 2
Índice de poder de Shapley-Shubik del partido político de Gobierno para tomar decisiones por mayoría simple



Fuente: Construcción propia, a partir de datos proporcionados por la Unidad de Análisis de la Gestión Parlamentaria del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa de Costa Rica. Setiembre, 2010

El gráfico 3 muestra los cambios del índice de poder de Shapley-

Shubik del partido de Gobierno en el caso de las decisiones

adoptadas por mayoría se aprecia que en ocho de las doce legislaturas que comprende el periodo estudiado el partido de Gobierno ha tenido un índice de poder del 0,5, es decir, acumula la mitad del poder requerido para la toma de este tipo de decisiones. Así, mientras que para el caso de las decisiones por mayoría simple el partido de Gobierno no tiene un dominio total durante el periodo, para el caso de las mayorías calificadas su poder respecto para influir en la toma de decisiones es más determinantes.

Lo anterior nos puede llevar a inferir que si bien el partido de Gobierno en algunos casos se enfrenta a un escenario donde se ve obligado a formar coaliciones con otros grupos políticos para tomar decisiones por mayoría simple (lo que puede afectar resultados de elecciones como la conformación del directorio, la agenda legislativa, etc); mantiene una importante cuota de poder en lo referente a las mayorías calificadas, lo cual puede ser utilizado por este para garantizar que los



Fuente: Construcción propia, a partir de datos proporcionados por la Unidad de Análisis de la Gestión Parlamentaria del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa de Costa Rica. Setiembre, 2010

resultados finales de los procesos de decisiones sean lo

más cercanos posibles a sus preferencias.

*Una mirada más cercana:
El comportamiento de las
legislaturas*

Los periodos legislativos se componen de cuatro *legislaturas* (o años), cada legislatura se extiende desde el 1º de mayo hasta el 30 de abril del año siguiente.⁵ Una apreciación generalizada es que el primer año de trabajo de los diputados electos al congreso es el más difícil y el menos productivo de todo el periodo, esto debido a que deben instalarse y acomodarse en sus funciones, sin contar las nuevas relaciones de Poder que se generan a partir del proceso electoral y el hecho que la agenda legislativa se encuentra generalmente marcada por el periodo de gobierno anterior.⁶ Sin embargo, los datos presentes en el cuadro 2 parecen indicar que dicha aseveración no es del todo cierta, ya que si bien, en promedio, en la primera legislatura es en la que porcentualmente menos leyes se aprueban en comparación con las restantes legislaturas, la diferencia con el porcentaje de leyes aprobadas con la segunda y tercera legislatura es de 2 o 3 puntos porcentuales aproximadamente.

⁵ República de Costa Rica. Constitución Política. 8 de noviembre, 1949. Artículo 116

⁶ Jean-Paul Vargas y Dennis P. Petri, *Efectividad Parlamentaria. Incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua* (San José: DEMUCA, 2008): 194-195

Además, en algunos periodos de gobierno, la primera legislatura es la más fructífera de todas; ese es el caso del periodo 1982-1986, en cuya primera legislatura se aprobaron el 39,44% (112 leyes) del total de leyes aprobadas en dicho periodo. Similar situación ocurrió en 1990-1994, ya que en la primera legislatura fue donde se aprobaron la mayor cantidad de leyes de todo el periodo: 92 leyes, correspondiente al 35,11% del total de la legislación aprobada por dicha Asamblea Legislativa, y en el periodo 2002-2006, en donde en la primera legislatura se aprobaron el 31,62% de las leyes.

Ciertamente las coyunturas de cada periodo legislativo intervienen para marcar la pauta del trabajo legislativo, no obstante, los datos parecen indicar que es posible determinar la tendencia de que la cuarta legislatura es la más provechosa, por lo menos en lo que se refiera a cantidad de leyes aprobadas; siempre con importantes excepciones (por ejemplo los periodos: 1986-1990 y 1990-1994).

Así, por ejemplo, en 1995 el entonces presidente José María Figueres Olsen y el ex presidente Rafael Ángel Calderón Fournier, realizaron el llamado pacto Figueres-Calderón, en el cual se incluía una negociación de la agenda legislativa con el propósito de hacer más expedito el trabajo del Congreso y eliminar los

Cuadro 2. Cantidad de leyes aprobadas por legislatura. Asamblea Legislativa, 1962 a 2010

Periodo	Primera Legislatura		Segunda Legislatura		Tercera Legislatura		Cuarta Legislatura		Total	Promedio
	Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%		
1962-1966	129	18,70 %	168	24,35 %	218	31,59 %	175	25,36 %	690	172,5
1966-1970	185	20,35 %	234	25,74 %	238	26,18 %	252	27,72 %	909	227,25
1970-1974	175	18,46 %	210	22,15 %	225	23,73 %	338	35,65 %	948	237
1974-1978	152	21,05 %	220	30,47 %	143	19,81 %	207	28,67 %	722	180,5
1978-1982	85	17,03 %	100	20,04 %	134	26,85 %	180	36,07 %	499	124,75
1982-1986	112	39,44 %	91	32,04 %	26	9,15 %	55	19,37 %	284	71
1986-1990	24	22,43 %	30	28,04 %	33	30,84 %	20	18,69 %	107	26,75
1990-1994	92	35,11 %	59	22,52 %	45	17,18 %	66	25,19 %	262	65,5
1994-1998	101	25,63 %	95	24,11 %	67	17,01 %	131	33,25 %	394	98,5
1998-2002	73	15,30 %	125	26,21 %	103	21,59 %	176	36,90 %	477	119,25
2002-2006	74	31,62 %	62	26,50 %	30	12,82 %	68	29,06 %	234	58,5
2006-2010	75	23,15 %	49	15,12 %	87	26,85 %	113	34,88 %	324	81
Total	1277	21,83 %	1443	24,67 %	1349	23,06 %	1781	30,44 %	5850	

Fuente: Construcción propia, a partir de datos proporcionados por la Unidad de Análisis de la Gestión Parlamentaria del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa de Costa Rica. Setiembre, 2010

problemas de concertación, negociación y toma de decisiones que ocurrieron durante la primera legislatura.⁷ No obstante, los datos del

cuadro dos muestran como se aprobaron menos proyectos durante la segunda y tercera legislatura de ese periodo; asimismo, el comportamiento legislativo durante esos cuatro años se caracterizó por ser errático, debido a que muchas veces había dificultades para reunir el quórum mínimo de diputados

⁷ William L. Furlong, *Evolución de la democracia costarricense. Partidos políticos y campañas electorales (1982-2006)* (San José: Editorial UCR, 2008): 186 y Fabrice Lehoucq, *Lucha electoral y el sistema político en Costa Rica, 1948-1998* (San José: Editorial Porvenir, S.A, 1997): 33

para sesionar.⁸

¿Cómo afecta la distribución del poder la labor de la Asamblea Legislativa en Costa Rica entre 1962 y 2010?

Una de las labores principales de los legisladores radica en discutir y aprobar leyes (nuevas o modificaciones) que permitan llevar a cabo su proyecto político; de esta manera, se parte del postulado que cada partido político representado en el congreso buscara apoyar y aprobar aquellos proyectos que sean consecuentes con su agenda política y, en caso contrario, intentarían evitar la aprobación de aquellos proyectos que sean contrarios a sus intereses políticos o, por lo menos, buscarían modificarlos para mitigar los efectos negativos que consideren tienen estos. De esta manera el número de leyes aprobadas por periodo de gobierno puede servir de indicador para observar la capacidad de negociación (o imposición) que tiene los partidos políticos para alcanzar acuerdos políticos que se ven traducidos en leyes aprobadas; en otras palabras, la variable dependiente del presente análisis es el número de leyes aprobadas por periodo de gobierno en la Asamblea Legislativa de Costa Rica.^{viii}

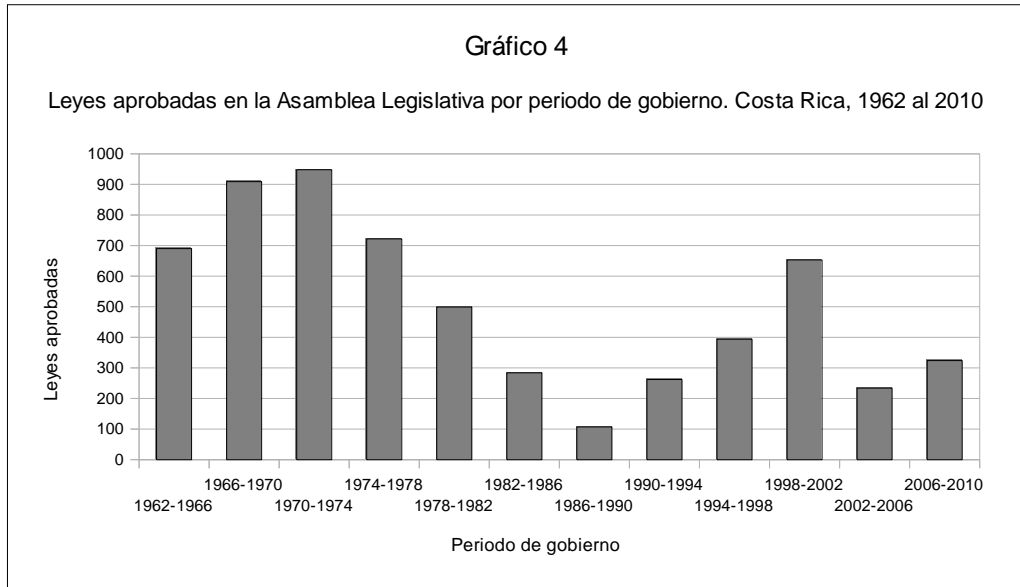
El gráfico 4 muestra el número de leyes aprobadas por la

Asamblea Legislativa de Costa Rica, por periodo de Gobierno, desde 1962 hasta el 2010.

Cómo se observa hay amplias fluctuaciones en todo ese periodo; entre el periodo de 1962-1966 y 1970-1974 hay un crecimiento del número de leyes aprobadas, llegando hasta 948 leyes en ese último periodo. A partir del periodo de 1974-1978 se da una disminución en la cantidad de leyes aprobadas, llegando únicamente a 107 leyes aprobadas en el periodo 1986-1990. Hay una recuperación a partir del periodo 1990-1994 y hasta 1998-2002, en el cual se aprueban 477 leyes; no obstante, hay una caída en el periodo 2002-2006 (234 leyes aprobadas) y empieza a repuntar en el periodo (2006-2010).

El por qué se dan estos grandes cambios en la labor del Congreso y qué implicaciones tiene para el sistema político costarricense ha sido el objeto de discusión de numerosos investigadores; la mayoría de estos análisis se centran a estudiar el periodo posterior a la década de 1990, determinando que, en la actualidad, Costa Rica atraviesa una crisis de representación, consecuencia tanto del cambio social como de una demanda de participación política insatisfecha, lo cual dificulta la formación del consenso político necesario en

⁸ William Méndez. "Pacto marcó el camino del Congreso", *La Nación* (27 de abril, 1998)



Fuente: Construcción propia, a partir de datos proporcionados por la Unidad de Análisis de la Gestión Parlamentaria del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea. Octubre, 2010

la Asamblea Legislativa para la aprobación de leyes.⁹

Bajo este argumento, esta crisis de representación ha llevado al sistema político costarricense hacia un punto de ingobernabilidad; que en el caso concreto del Poder Legislativo se ve reflejado en grandes dificultades para alcanzar acuerdos políticos, los cuales repercuten en que el proceso de toma de decisiones sea lento, e incluso, inviable en algunos casos. Muchas de dichas dificultades han sido achacadas a la existencia de un Reglamento Legislativo pensando para un sistema político bipartidista, lo cual obstaculiza el proceso

legislativo en los actuales escenarios multipartidistas.

Otros autores han mantenido la hipótesis que dicha ingobernabilidad al interior del congreso se debe más bien a la incapacidad de los representantes políticos de negociar y alcanzar acuerdos, y no al diseño de la estructura y proceso legislativo.¹⁰ Así, el problema no residiría en las reglas del juego que demarcan las posibilidades y estrategias que puedan adoptar los jugadores en el seno del Parlamento costarricense, sino en la falta de diálogo y en la baja propensión hacia la

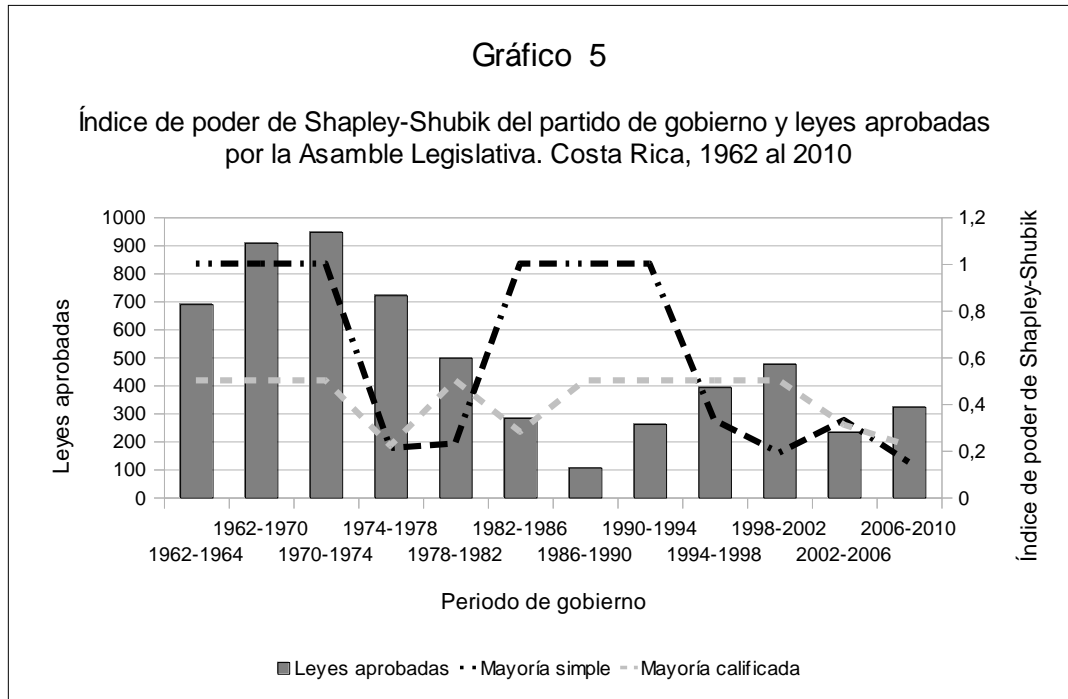
⁹ PNUD-FLACSO, *Desafíos para la Democracia: una propuesta para Costa Rica*. (San José: PNUD-FLACSO, 2005): 18

¹⁰ Oscar Fernández González, “Representación parlamentaria en la Costa Rica de hoy”, en: *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*, de Jorge Rovira Mas (San José: Editorial Universidad de Costa Rica, 2001)

negociación de los partidos políticos.

De forma tentativa se pueden hilar los dos argumentos antes

descritos para generar una hipótesis explicativa, la cual vendría a ser que la baja propensión hacia la negociación



Fuente: Construcción propia, a partir de datos proporcionados por la Unidad de Análisis de la Gestión Parlamentaria del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa de Costa Rica. Setiembre, 2010

por parte de los partidos políticos (sobre todo los llamados "mayoritarios")^{ix} se debe a que están acostumbrados a movilizarse en escenarios legislativos donde el partido de gobierno mantiene el control del proceso de toma de decisiones legislativas; por lo cual, en escenarios donde dicho partido no mantiene un control absoluto, o por lo menos significativo, se producen escenarios de ingobernabilidad legislativa.

Sin embargo, al observar la clasificación realizada de los escenarios legislativos en Costa Rica, a partir del modelo propuesto (ver Tabla 2), se encuentra que la tendencia es hacia el bipartidismo y, en especial, hacia el multipartidismo, y si bien existen legislaturas donde un partido político es fuertemente dominante, esta no es la tendencia general en los periodos analizados.

Esto queda más claro al observar el gráfico 5, este muestra el índice de poder de Shapley-Shubik del partido de gobierno, tanto para la toma de decisiones por mayoría absoluta y mayoría simple, y su comparación con el número de leyes aprobadas en cada periodo de gobierno. Se observa que entre 1962 y 1974, el partido de gobierno mantenía el control absoluto de las tomas de decisiones por mayoría simple, es decir, tenía al menos 29 escaños legislativos; y tenía la mitad del poder (0,5) para la toma de decisiones por mayoría simple; y son en los periodos de gobierno comprendidos en esos años donde se aprueban una cantidad considerable de leyes, al punto de contener las dos legislaturas con mayor aprobación de leyes (1966-1970 y 1979-1974).

Esto podría llevar erróneamente a considerar que el control del poder por parte del partido de gobierno, o por lo menos una baja dispersión del mismo, es requerido para garantizar un eficiente trabajo legislativo. Pero, si se observa el gráfico 5 con detalle salen a la luz otros elementos llamativos que refutan dicha apreciación. Así, de 1986 a 1994 el partido de gobierno se encuentra en las mismas condiciones: con el control absoluto de las decisiones por mayoría simple, y la mitad del poder para la toma de decisiones por mayoría absoluta, sin embargo los periodos de gobierno de 1986-1990 y 1990-1994 son los

menos productivos en cuanto a aprobación de legislación de todos los estudiados. Además, existen legislaturas como 1974-1978, donde las cuotas de poder del partido de gobierno son bajas, y sin embargo, se aprueban una considerable cantidad de leyes.

Eso hace que se continúe con la pregunta ¿Qué elementos o cambios en el escenario legislativo son los que afectan la labor del Congreso en Costa Rica en el periodo estudiado? Ciertamente algunas coyunturas específicas y características particulares de cada conformación de la Asamblea Legislativa intervienen para determinar su capacidad de toma de decisiones; así por ejemplo, William Furlong señala que para la Asamblea Legislativa de 1994-1998:

“Uno de los problemas más importantes fue la incapacidad de la Asamblea para establecer quórum. Pasaron semanas sin la posibilidad de votar la legislación y las políticas necesarias, solo porque no había suficientes diputados presentes para realizar la votación. A pesar de esto, los legisladores se aprobaron salarios más altos, beneficios adicionales y mejoras en su sistema de pensiones.

Legislaron para ellos mismos."¹¹

Asimismo, Furlong considera que el hecho que ningún partido tuviera mayoría durante este periodo legislativo provocó una inmovilización del sistema político costarricense; dificultando además que el Poder Ejecutivo lograra obtener suficiente cooperación del Poder Legislativo para aprobar los proyectos que consideraba necesarios para poder llevar a cabo su proyecto de gobierno.¹²

No obstante, la apreciación de Furlong no parece del todo correcta ya que, si bien la cuota de poder del partido de gobierno, en este caso específico el PLN, era reducida para la toma de decisiones por mayoría simple, mantenía una cuota considerable de poder para la toma de decisiones por mayoría absoluta. Además, en dicho periodo de gobierno se aprueban 394 leyes, en otras palabras, se aprobaron casi un 50% más de leyes que en el periodo anterior; y más bien, la legislatura 1994-1998 forma parte de un periodo de recuperación del trabajo legislativo.

Por lo anterior, si bien es cierto que las coyunturas específicas de cada legislatura pueden incidir en los procesos legislativos de toma de decisiones, esta observación

debe manejarse con cuidado, ya que no necesariamente es el elemento determinante del trabajo legislativo en dicho periodo de gobierno. Debido a ello, para tratar de observar que elementos son los que tienen más peso para configurar las dinámicas parlamentarias en Costa Rica, se pasará a analizar los cambios en las variables que se han identificado como significativas en la definición de los escenarios legislativos.

La primera variable a estudiar, y que parece ser para algunos investigadores la que más influye para determinar la eficiencia de los procesos legislativos de toma de decisiones es el número de partidos políticos presentes en la Asamblea Legislativa.¹³ Ya el gráfico 1 mostraba como fluctúa el número de partidos políticos representado en el Congreso, siendo el número promedio de partidos políticos que logran conquistar escaños por medio de las elecciones de cinco.

El gráfico 6 muestra la relación existente entre el número de leyes aprobadas y el número de partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa entre 1962 y el 2010. El coeficiente de correlación de Pearson^x entre

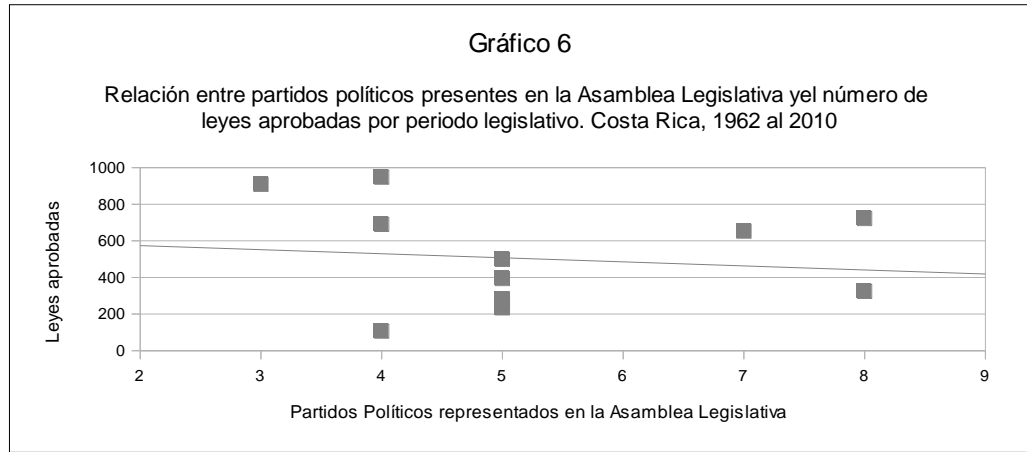
¹¹ William L. Furlong, *Evolución de la democracia costarricense*,: 179

¹² William L. Furlong, *Evolución de la democracia costarricense*,:178-179

¹³ Jean Paul Vargas y Dennis Petri, *Efectividad Parlamentaria* y Ana Patricia Cubillo Guevara, *Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en Costa Rica: El análisis de la Administración Figueres (1994-1998)*. (Andalucía, Tesis para optar por el grado de Maestría en Ciencias Políticas en Iberoamérica. Universidad Internacional de Andalucía)

ambas variables es de -0,13 y el coeficiente de determinación (R^2)^{xi} es de 0,02. Se aprecia entonces que no existe relación aparente entre el número de

partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa con el número de leyes aprobadas por esta, por lo tanto, no parece factible suponer que se puedan



Fuente: Construcción propia, a partir de datos proporcionados por la Unidad de Análisis de la Gestión Parlamentaria del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa de Costa Rica. Setiembre, 2010

explicar los cambios en los procesos de toma de decisiones parlamentarias en Costa Rica a partir de estas variables. Como

muestra el cuadro 1, no todos los partidos políticos presentes en la Asamblea Legislativa mantienen una cuota de poder

Cuadro 3. Coeficiente de correlación simple, múltiple y de determinación para las variables leyes aprobadas y partidos políticos con poder para incidir en la toma de decisiones por mayoría simple y calificada. Asamblea Legislativa, 1962 a 2010

Relación	Correlación simple	Coefficiente de determinación	Correlación múltiple
Leyes aprobadas-Partidos con poder para la toma de decisiones simples	-0,05	0,002	
Leyes aprobadas-Partidos con poder para la toma de decisiones calificadas	-0,08	0,006	0,009
Partidos con poder para la toma de decisiones simples-Partidos con poder para la toma de decisiones calificadas	0,53	0,281	

Fuente: Construcción propia. Octubre, 2010

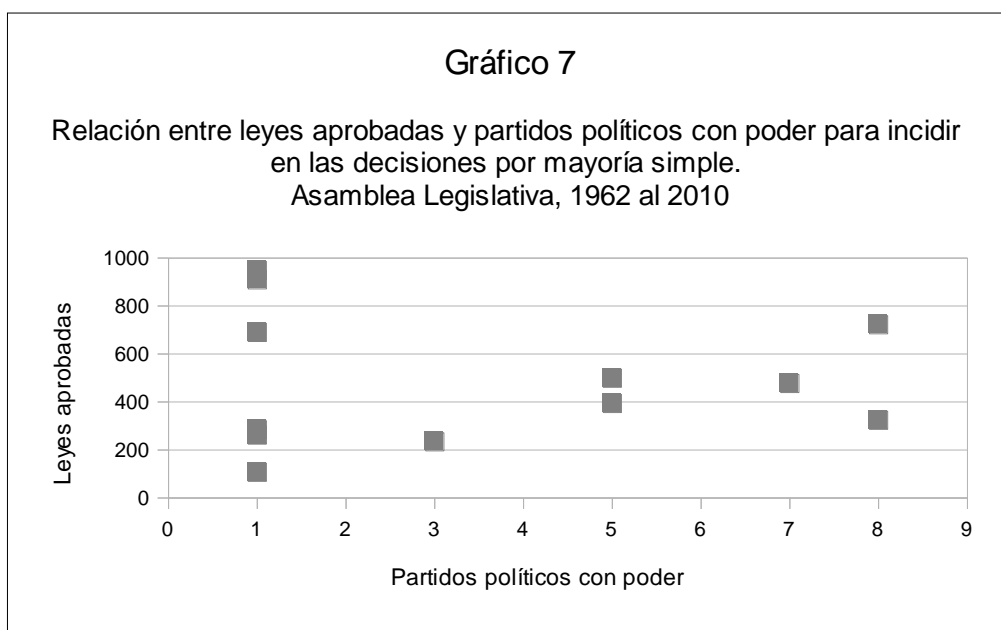
que les permita incidir en el proceso de toma de decisiones.

Por ello resulta conveniente revisar si existe relación entre el

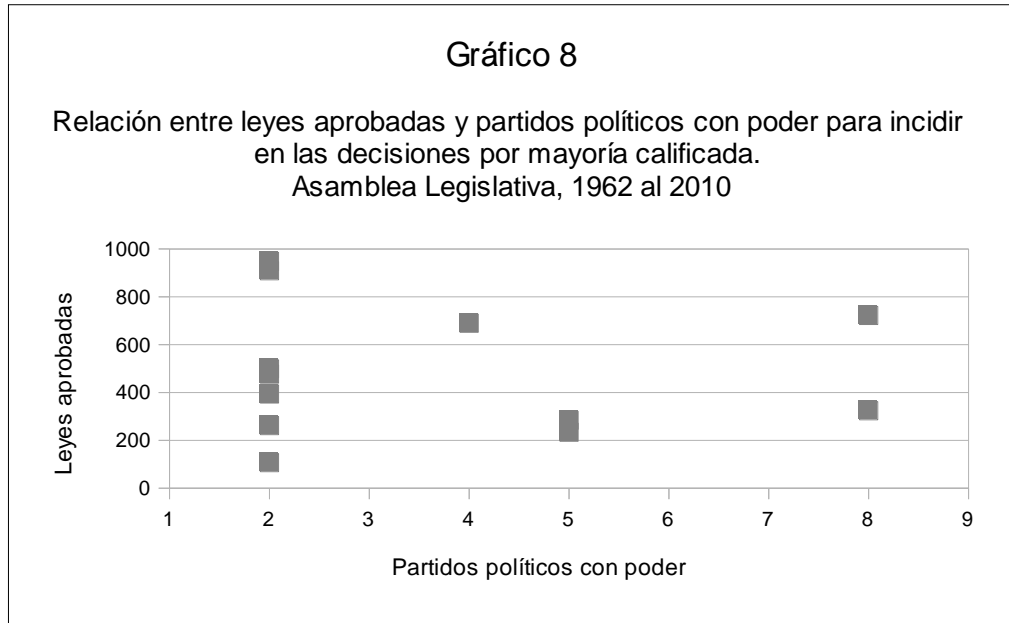
número de leyes aprobadas y el número efectivo de partidos políticos que tienen una cuota de poder. Los gráficos 7 y 8 muestran la relación entre la aprobación de leyes y el número de partidos políticos con poder para incidir en la toma de decisiones por mayoría simple y calificada, respectivamente. Los datos obtenidos vuelven a mostrar que no existe relación entre estas variables, ya el coeficiente de correlación entre las variables leyes aprobadas y partidos políticos con poder para incidir en la toma de decisiones por mayoría simple

es de $-0,05$ y, para el caso de las leyes aprobadas y la capacidad de toma de decisiones por mayoría calificada es de $-0,08$; además, el coeficiente de determinación para cada uno de los casos es de $0,002$ y $0,006$.

Para constatar la existencia o no de relación entre estas variables, se aplica el método de *correlación múltiple*, con el cual se puede constatar la existencia de relación entre tres o más variables. Como se observa en el cuadro 3, la correlación entre estas tres variables es muy baja ($0,009$).



Fuente: Construcción propia, a partir de datos proporcionados por la Unidad de Análisis de la Gestión Parlamentaria del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa de Costa Rica. Setiembre, 2010



Fuente: Construcción propia, a partir de datos proporcionados por la Unidad de Análisis de la Gestión Parlamentaria del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa de Costa Rica. Setiembre, 2010

Por lo tanto, parece que se puede afirmar que no existe una relación entre el número de partidos políticos con capacidad de incidir en los procesos de toma de decisiones, o en otras palabras, con la capacidad de conformar coaliciones ganadoras, y el número de leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa.

Experiencia parlamentaria: ¿Variable decisiva en la gestión legislativa?

La escuela de Ciencia Política estadounidense mantiene una rama de investigación sobre el comportamiento de sus representantes políticos en las diferentes cámaras legislativas (Congreso y Senado), sobre el desarrollo de sus carreras y el impacto de estos factores en el desempeño de estos órganos

legislativos. Así, trabajo como el de Herrick y Nixon buscan describir los patrones más comunes y los elementos determinantes en las carreras de los congresistas estadounidenses, así como las oportunidades políticas a las que pueden aspirar una vez que dejan el Congreso.¹⁴

Hibbing también se dedica a analizar las carreras de los congresistas estadounidenses,¹⁵ con lo que determina que estas se basan en un comportamiento homogéneo de año a año y de

¹⁴ Rebekah Herrick, y David L. Nixon, "Is There Life after Congress? Patterns and Determinants of Post-Congressional Careers", *Legislative Studies Quarterly*, Vol 21, Nº 4 . (1996): 489-499

¹⁵ John R. Hibbing, "Why and How We Should Study Them", *Legislative Studies Quarterly*, Vol 24, Nº 2 . (1999): 148-171

Cuadro 4. Legisladores con experiencia legislativa previa por periodo legislativo. Asamblea Legislativa, 1962 al 2010

Legislatura	2 vez	3 vez	4 vez	Total	Porcentaje
1962-1966	9			9	15,79%
1966-1970	12	2		14	24,56%
1970-1974	12	2		14	24,56%
1974-1978	9	2		11	19,30%
1978-1982	8			8	14,04%
1982-1986	10	1		11	19,30%
1986-1990	6	3		9	15,79%
1990-1994	6	2		8	14,04%
1994-1998	6		1	7	12,28%
1998-2002	8	1		9	15,79%
2002-2006	3	1	1	5	8,77%
2006-2010	5	1		6	10,53%
Total	94	15	2	111	16,23%

Fuente: Construcción propia a partir de los datos proporcionados por la Asamblea Legislativa. Octubre, 2010

legislatura a legislatura; así, los congresistas buscan cierta estabilidad en su patrón de comportamiento, lo cual parece ser la fórmula que les garantiza una mayor estadía en esta cámara legislativa.^{xii} De esta forma, los congresistas estadounidenses parecen adoptar cuatro estrategias básicas para alcanzar dicha estabilidad: votar igual que su voto en el pasado, tratar de ignorar lo más posible los problemas que les hagan adoptar posiciones comprometedoras, aprovechar

la publicidad y los medios de comunicación para fortalecer su imagen y esperar lo mejor del ámbito de la idiosincrasia electoral.¹⁶

Para el caso de Costa Rica hay estudios sistemáticos sobre el seguimiento de las carreras parlamentarias de los diputados y diputadas, su grado de cohesión y la disciplina

¹⁶ John R Hibbing, "Why and How We Should Study Them": 155-157

partidaria a lo interno de la Asamblea Legislativa; una de las razones que dificulta este tipo de investigaciones es que las actas parlamentarias no contienen información sobre el voto emitido por los legisladores costarricense, lo que dificulta obtener los datos básicos para realizar este tipo de estudios. Además, la prohibición de reelección inmediata de los legisladores en Costa Rica, disminuye la memoria institucional del Congreso y evita que los diputados y diputadas desarrollen y aprovechen su experiencia legislativa.¹⁷

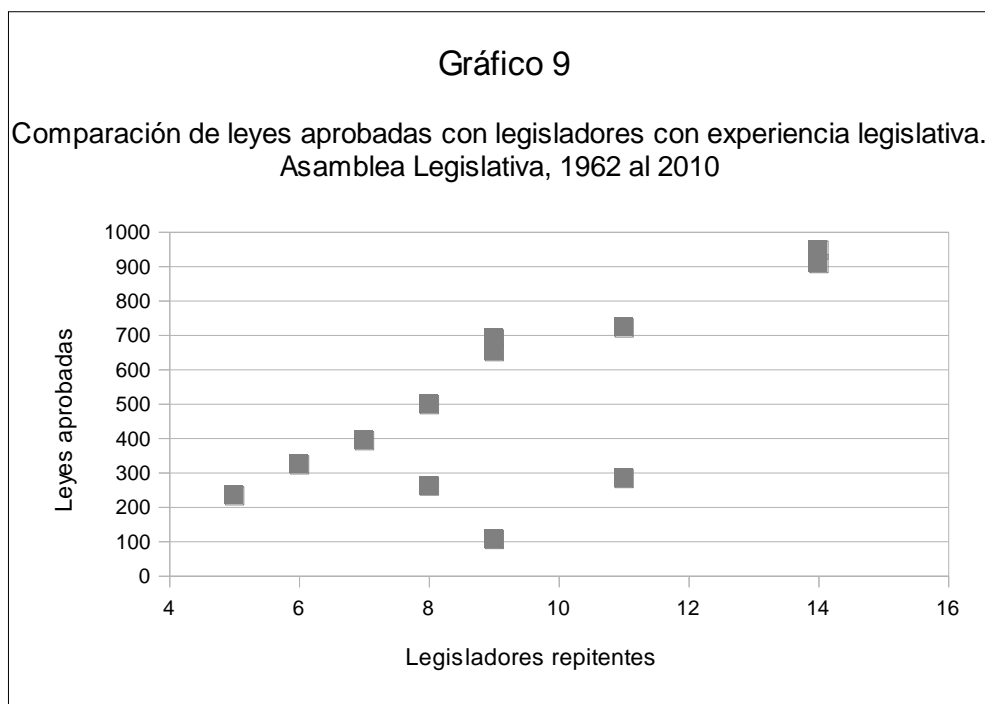
No obstante, el artículo 107 de la Constitución Política de Costa Rica permite la reelección de los legisladores de manera no sucesiva, por lo que la presencia de diputados con experiencia parlamentaria previa ha sido una constante en las diferentes periodos de gobierno estudiados. Así, de 1962 al 2010, 94 legisladores ocuparon al menos dos veces una curul, 15 lo hicieron tres veces y 2 cuatro veces; en otras palabras, de las 684 curules en juego en dicho periodo, 111 (16,23%) fueron ocupadas por personas que ya habían sido anteriormente miembros del

parlamento costarricense (ver cuadro 4).

De esta manera, aproximadamente 9 legisladores –en promedio– por periodo de gobierno que contaron con experiencia previa como diputado; y de los 12 periodos de gobierno analizados, en 7 periodos se alcanza o superan el promedio de legisladores con experiencia. Asimismo, se puede observar que los periodos que tienen una mayor presencia de diputados con experiencia legislativa son 1966-1970 y 1970-1974, con 14 diputados que ya habían ocupado un escaño; de manera contraria, el periodo 2002-2006 es el que presenta la menor cantidad de legisladores con experiencia. Esto genera la pregunta ¿Cómo incide la experiencia de los legisladores en la labor de la Asamblea Legislativa?

El gráfico 9 muestra la relación entre el número de leyes aprobadas por legislatura y el número de diputados con experiencia legislativa previa en cada periodo de gobierno. Como se constata a simple vista, la relación entre ambas variables parece ser fuerte. Al obtener el coeficiente de correlación para este caso se obtiene que es alto: 0,73; de la misma manera, el coeficiente de determinación es de 0,54; en

¹⁷ Fabrice Lehoucq, *Lucha electoral y el sistema político en Costa Rica, 1948-1998 y Policy Making, Parties, and Institutions in Democratic Costa Rica* (México D.F.: Centro de Investigaciones y Docencia Económica, 2006)

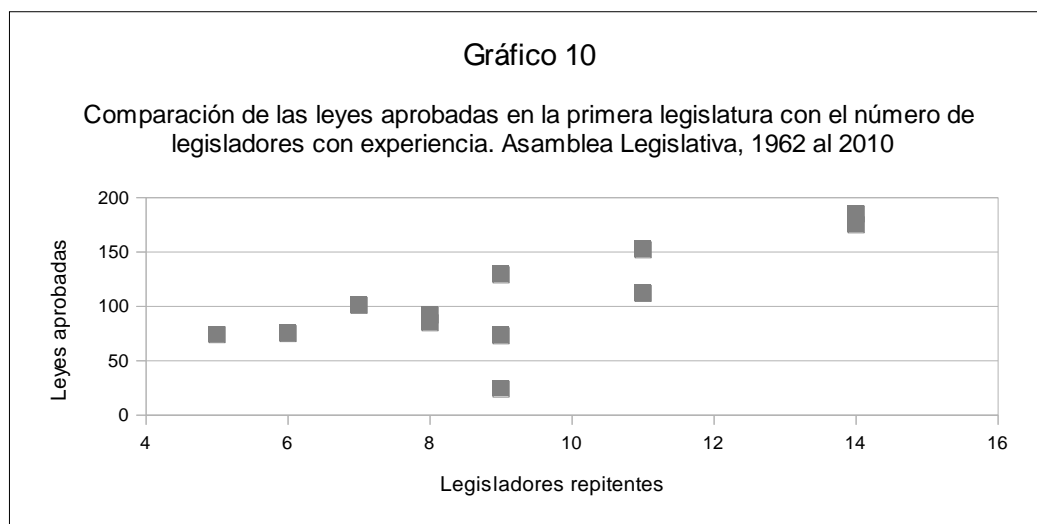


Fuente: Construcción propia, a partir de datos proporcionados por la Unidad de Análisis de la Gestión Parlamentaria del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa de Costa Rica. Setiembre, 2010

otras palabras, al menos en la mitad de los casos parecen que es posible recurrir a esta variable para explicar el desempeño legislativo. Lo anterior puede deberse al hecho que las personas que llegan a la Asamblea Legislativa con experiencia previa en el cargo manejan mejor el Reglamento Legislativo, así como la dinámica parlamentaria en general; lo cual puede facilitar la formación de consensos y puntos de acuerdo que permita una mejor toma de decisiones al interior del congreso. No obstante, esta experiencia previa también puede ser aplicada para lo contrario, el manejo del reglamento y de los mecanismos parlamentarios, podría facilitar a los diputados

con experiencia la realización de maniobras que traben o dificulten la labor del Poder Legislativo.

El gráfico 10 muestra la relación entre el número de leyes aprobadas en la primera legislatura con el número de legisladores con experiencia parlamentaria previa. Se observa que hay una fuerte relación entre ambas variables, confirmada por el coeficiente de correlación, el cual es de 0,76. Esto refuerza la idea que la experiencia de los legisladores sí podría ser un factor determinante en el desempeño de la Asamblea Legislativa; en este caso específico, los legisladores con experiencia inciden en un mejor



Fuente: Construcción propia, a partir de datos proporcionados por la Unidad de Análisis de la Gestión Parlamentaria del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa de Costa Rica. Setiembre, 2010

rendimiento del Congreso durante su primer año, ya que su experiencia incide en la existencia de un menor tiempo de aprendizaje o ajuste a la dinámica parlamentaria, ya sea porque estos diputados ya tiene dicho conocimiento, como que los transmiten y guían a sus compañeros que no poseen experiencia en dicho tema.

No obstante, ¿Es realmente la experiencia de los legisladores un factor decisivo para determinar el desempeño y la gestión parlamentaria en Costa Rica en el periodo estudiado? Anteriormente se señaló que el coeficiente de correlación de Pearson entre ambas variables "número de leyes aprobadas" y

"número de partidos políticos presentes en la Asamblea Legislativa" es de apenas -0,13 y el coeficiente de determinación (R^2) es de 0,02; lo cual quiere decir que al parecer no hay relación directa entre estas variables ¿Será acaso que los parlamentarios con experiencia compensan esta situación? De forma tentativa se puede plantear que la experiencia parlamentaria anteriormente adquirida por los legisladores, les permite realizar una mejor gestión, así como lograr procesos de negociación y acuerdo exitosos, sin importar la cantidad de partidos políticos presentes en la Asamblea Legislativa. Para tratar de apoyar la anterior presunción es necesario realizar

Cuadro 5. Coeficiente de correlación simple y parcial para las variables leyes aprobadas y legisladores con experiencia parlamentaria y cantidad de partidos políticos. Asamblea Legislativa, 1962 a 2010

Relación	Correlación simple	Correlación parcial
Leyes aprobadas-Legisladores con experiencia parlamentaria	0,73	
Legisladores con experiencia parlamentaria-Partidos políticos	-0,38	0,160
Leyes aprobadas-Partidos políticos	-0,13	

Fuente: Construcción propia. Octubre, 2010

una correlación parcial^{xiii} entre estas variables, con el propósito de conocer si los legisladores con experiencia parlamentaria mitigan los conflictos o dificultades que pudieran existir en escenarios legislativos. Así, el coeficiente de correlación parcial para este caso es de 0,160 (ver Cuadro 5), con lo cual se observa que la relación entre el número de leyes aprobadas y el número de partidos políticos representados en el Congreso costarricense, una vez eliminado el efecto que pudiera provocar la experiencia parlamentaria, continua siendo muy baja o casi nula; en lugar de mostrar una mediana o fuerte correlación de tendencia negativa, que es lo que se esperaría en dicho caso.

Por lo anterior, parece que es posible deducir dos conclusiones: Primera, el número de partidos políticos

representados en la Asamblea Legislativa de Costa Rica, durante el periodo estudiado, no incide -ni de forma positiva o negativa- en el número de leyes aprobadas por el Poder Legislativo. Segundo, si bien los datos obtenidos no permiten indicar que la experiencia legislativa sea un factor responsable del desempeño del Congreso costarricense durante todo el periodo estudiado, si se puede afirmar que es una variable importante que parece intervenir en el número de leyes aprobadas para un número significativo de periodos legislativos.

Conclusiones

Los elementos que intervienen en la dinámica parlamentaria son múltiples y variados, pero para el presente estudio se han seleccionado dos características, la distribución o fragmentación del poder en la Asamblea

Legislativa y la experiencia parlamentaria, para comprender más el desarrollo de las dinámicas parlamentaria costarricense entre 1962 y el 2010.

A partir de lo anterior se constata que el número de partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa no es un factor decisivo para determinar la eficiencia parlamentaria, ni tampoco lo es el grado de concentración o dispersión del poder a lo interno de dicho ente. Esto quiere decir que múltiples actores con poder de incidir en la decisiones adoptadas por el poder legislativo no necesariamente van a provocar un en trabamiento o dificultadas para la adopción de las mismas; del mismo modo, pocos actores con poder no necesariamente significan mayor facilidad para la negociación y adopción de acuerdos que se traduzcan en mayor cantidad de leyes aprobadas.

Incluso, escenarios legislativos caracterizados por una alta fragmentación y una multiplicidad de actores con poder para intervenir en la toma de decisiones parlamentarias, pueden presentar características que permitan al partido oficialista y al Poder Ejecutivo impulsar su propia agenda:

"...si la fragmentación parlamentaria y la polarización sobre la agenda legislativa genera un problema en la capacidad

de toma de decisiones del Ejecutivo, podría ser que, dependiendo de la multiplicidad de actores de oposición y su dispersión, del tamaño del contingente legislativo oficialista, y de los niveles de disciplina y cohesión, el presidente y su gabinete cuenten con un mayor margen de opciones para articular coaliciones parlamentarias." (Vargas y Petri, 2008: p. 191)

Caso contrario se presenta la experiencia parlamentaria, la cual parece ser influyente en la dinámica legislativa costarricense. Si bien esta variable no es del todo determinante para eficiencia parlamentaria, si es significativo el aporte que brindan los legisladores con experiencia previa a la labor de la Asamblea Legislativa. Lo anterior parece fortalecer la necesidad de discutir sobre las reformas constitucionales necesarias para permitir la reelección directa de los diputados, como una forma de aprovechar la experiencia acumulada por ellos y permitir la existencia de una carrera parlamentaria en Costa Rica.

Todo lo anterior parece indicar que las dificultades que puedan surgir en los procesos legislativos y en la aprobación de leyes no depende necesariamente de la conformación y distribución del poder a lo interno del Primer Poder de la República; lo cual hace pensar que es la capacidad de diálogo y negociación de los

actores políticos involucrados lo que incide principalmente en la eficiencia parlamentaria para la toma de decisiones.

Notas:

ⁱ El presente artículo expone algunas de las conclusiones del proyecto de investigación "Dinámica parlamentaria y proceso de toma de decisiones en la Asamblea Legislativa de Costa Rica (1962-2010)" (Nº 213-B0-180), realizada en la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica durante 2010. Una versión preliminar del contenido del mismo fue presentado en las II Jornadas de Investigación en Ciencia Política, organizada por la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica (28y 29 de abril del 2011).

ⁱⁱ Las decisiones a lo interno de la Asamblea Legislativa en Costa Rica son tomadas por medio de votaciones que requieren mayoría simple o absoluta. Así, para el cálculo de los índices de poder para las decisiones que requieren mayoría absoluta, o sea, la aprobación de las 2/3 partes de los diputados miembros del parlamento (38 legisladores) se tiene que $v = [38; W_1, W_2... W_n]$. Para el caso de las decisiones que se adoptan por mayoría simple, estas requieren la aprobación por parte de la mitad más uno de los legisladores presentes en el Plenario en el momento de la

votación, esto quiere decir que este número fluctúa constantemente ya que los diputados suelen entrar y salir del Plenario durante las sesiones legislativas; debido a ello, se adopta la mitad más uno de los diputados que conforman la Asamblea Legislativa como media para realizar dicho calculo; así se tiene que $v = [29; W_1, W_2... W_n]$. Esto quiere decir que para los casos de toma de decisión por mayoría simple el índice de poder obtenido responderán a un modelo estimado, ya que pueden cambiar de decisión a decisión según los diputados presentes en el Plenario, no obstante, dicho modelo permite observar la distribución de poder relativa entre los partidos políticos para la toma de decisiones que requieran mayoría simple.

ⁱⁱⁱ Se ha definido el periodo de estudio desde la Legislatura 1962-1966 hasta la Legislatura 2002-2010, el motivo de esto radica en que a partir de 1962 la Asamblea Legislativa se compone de 57 diputados; esto es relevante para la presente propuesta, ya que para determinar el peso o Poder de las fracciones legislativas y su incidencia en la formación de coaliciones se utilizaran indicadores, como el índice de Poder de Shapley-Shubik, por lo que la variación en los resultados de la aplicación de dichos indicadores puede deberse a los cambios en el número de miembros que componen el Congreso

iv Oscar Fernández González sostiene que el sistema electoral costarricense produce una proporcionalidad imperfecta, donde los grupos políticos minoritarios no consiguen ser correctamente representados, debido al uso de *subcocientes* para la asignación de curules en la Asamblea Legislativa. Oscar Fernández González, "Representación parlamentaria en la Costa Rica de hoy"

v Entre las decisiones que adopta la Asamblea Legislativa y que se toman por mayoría simple se encuentran: la aprobación de las leyes ordinales, la aprobación del presupuesto de la República, la apelación de las resoluciones del Presidente de la Asamblea Legislativa, la elección de los miembros del Directorio Legislativo, entre otros. Entre las decisiones que requieren mayoría calificada se encuentran: la solicitud de la alteración del orden del día, las reformas al Reglamento Legislativo, las Reformas parciales a la Constitución Política, los resellos a las leyes vetadas por el Poder Ejecutivo, etc.

vi Por *Dictatorial* se entienden aquellas situaciones en las que actores tienen la capacidad de tomar decisiones sin la necesidad de la participación de otros actores; lo que no implica necesariamente que no puedan consultar o tomar en cuenta los pareceres e intereses de otros

jugadores para avalar o legitimar sus decisiones. Asimismo, solo puede existir escenarios donde un partido político sea el *Dictador*, sin que haya posibilidad de que otros partidos políticos intervengan en la toma de decisiones por mayoría simple, ya que al controlar los 38 votos necesarios para toma de decisiones por mayoría calificada, provoca que sea el único que tenga los 29 votos requeridos para la toma de decisiones por mayoría simple, según el modelo estipulado para el análisis del proceso de decisiones legislativas utilizado en la presente investigación.

vii Se entiendo como *Partido de Gobierno*, aquella agrupación política que ocupa el Poder Ejecutivo.

viii Una importante limitación que se presentó durante la investigación es el no poder tener acceso a la cantidad de proyectos de ley rechazados en cada legislatura por periodo de estudio, así como quién fue el proponente de los mismos; esto debido a que dicha información no tiende a ser recopilada ni sistematizada por la Asamblea Legislativa ni ningún otro centro de información. Esta información permitiría observar la capacidad de "obstrucción o rechazo" efectiva utilizada por los partidos políticos, así como la posible formación de bloques de interés. Esta información no ha sido recopilada por la Asamblea Legislativa, ni por

ningún otro centro de información.

^{ix} Después de la guerra de 1948 miembros del grupo armado llamado "Ejército de Liberación Nacional" fundan el Partido Liberación Nacional (PLN) quién desde las elecciones de 1953 hasta la del 2010 ha sido el grupo político dominante. Por su parte, algunos grupos políticos de oposición logran articularse y forman, en 1982, el Partido Unidad Social Cristiana, el cual se mantuvo como la segunda fuerza política del país durante las décadas de 1980, 1990 e inicios del siglo XX.

^x El *coeficiente de correlación de Pearson* es un índice que mide el grado de covariación entre distintas variables relacionadas linealmente. Se calcula a partir de la fórmula $r_{xy} = \frac{[n\sum xy - (\sum x)(\sum y)]}{\sqrt{(n\sum x^2 - (\sum x)^2)(n\sum y^2 - (\sum y)^2)}}$. Sobre su aplicación, ventajas y limitaciones para el análisis de variables cuantitativas en las Ciencias Sociales véase: Óscar Hernández Rodríguez, *Estadística Elemental para Ciencias Sociales* (San José: Editorial Universidad de Costa Rica, 2004)

^{xi} El *coeficiente de determinación* mide el grado de confiabilidad que tiene una correlación, a proporción de la varianza de la variable y que es explicada por su relación lineal con la variable x

^{xii} La legislación de Estados Unidos permite la reelección inmediata e indefinida de los miembros del Congreso; esto a provocado que congresistas se hayan podido mantener en su puesto por más de 50 años.

^{xiii} La correlación parcial ($r_{xy.z}$) representa la correlación entre las variables x e y después de haber controlado o eliminado el efecto de una variable z.

Fuentes de información consultada

- Alfaro, Ronald. "Elecciones nacionales 2006 en Costa Rica y la recomposición del sistema de partidos políticos", *Revista de Ciencia Política*, N° 1, Vol 26 (2006)
- Cubillo Guevara, Ana Patricia. *Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en Costa Rica: El análisis de la Administración Figueres (1994-1998)*. (Andalucía, Tesis para optar por el grado de Maestría en Ciencias Políticas en Iberoamérica. Universidad Internacional de Andalucía)
- Fernández González, Oscar. "Representación parlamentaria en la Costa Rica de hoy" ,

- en.: *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*, de. Jorge : Rovira Mas, .. (San José: Editorial Universidad de Costa Rica, 2001)
- Furlong, William L. *Evolución de la democracia costarricense. Partidos políticos y campañas electorales (1982-2006)* (San José: Editorial UCR, 2008)
- Hernández Naranjo, Gerardo., *El sistema de partidos en Costa Rica: 1982-1994: Análisis sobre el bipartidismo*. (San José: Tesis para optar por el grado de Magíster en Sociología. Universidad de Costa Rica, 1998)
- _____ "Tendencias electorales y sistema de partidos en Costa Rica: 1986-1998", en: *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*, ed. Jorge Rovira Mas (San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2001)
- Hernández Rodríguez, Óscar. *Estadística Elemental para Ciencias Sociales* (San José: Editorial Universidad de Costa Rica, 2004)
- Herrick, Rebekah y Nixon, David L. "Is There Life after Congress? Patterns and Determinants of Post-Congressional Careers ", *Legislative Studies Quarterly*, Vol 21, N° 4 (1996)
- Hibbing, John R. "Why and How We Should Study Them", *Legislative Studies Quarterly*, Vol 24, N° 2 . (1999)
- Lehoucq, Fabrice. *Lucha electoral y el sistema político en Costa Rica, 1948-1998* (San José: Editorial Porvenir, S.A, 1997)
- _____ *Policy Making, Parties, and Institutions in Democratic Costa Rica* (México D.F.: Centro de Investigaciones y Docencia Económica, 2006)
- Meijide Alonso, José M. y Casas Méndez, Balbina, "Generating functions: a useful tool for computing power indices", *Boletín de Estadística e Investigación de Operaciones*, N° 3 Vol 25 (2009)
- Méndez, William. "Pacto marcó el camino del Congreso", *La Nación* (27 de abril, 1998
- Picado León, Hugo "Diseño y transformación en la gobernanza electoral en Costa Rica", *América Latina Hoy*, N° 51 (2009).
- PNUD-FLACSO, . *Desafíos para la Democracia: una propuesta para Costa Rica*. (San José: PNUD-FLACSO, 2005)
- Shapley, L.S y Shubik, M. "A method for evaluating the distribution of power in a committee system", *APSR* , N° 48 (1954)

Vargas, Jean-Paul y Petri,
Dennis P. *Efectividad
Parlamentaria. Incentivos y
restricciones coalicionales en*

Costa Rica y Nicaragua (San
José: DEMUCA, 2008)