

# LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE COSTA RICA: UNA EVALUACIÓN PRELIMINAR DE SU FUNCIÓN DECISORIA\*

Autor: CHRISTOPHER E. BAKER, Profesor Visitante de la Escuela de Ciencias Políticas en representación de la Universidad Estatal de Nueva York en Albany (State University of New York at Albany).

Traductor: LIC. RONALD FERNANDEZ PINTO, Profesor de la Escuela de Ciencias Políticas.

\* Este artículo es parte de un estudio mayor de la Asamblea Legislativa de Costa Rica llevada a cabo por el autor desde febrero de 1968 hasta junio de 1969. Con pequeñas variaciones es traducción de un artículo publicado por la editorial Praeger en el libro titulado *Latin American Legislative Systems: A Comparative Reader* que fue editado por el Dr. Weston Agor. El autor expresa su agradecimiento a dicha editorial por el permiso que ésta ha concedido para que la traducción al español pueda ser publicado en esta revista. Pero más que todo agradece la ayuda y la amplia colaboración que les fueron brindadas por los diputados de la Asamblea 1966-1970 y por el plantel administrativo de la misma. Cabe señalar que esta publicación hubiese sido totalmente imposible sin la colaboración desinteresada del traductor de la misma, Lic. Ronald Fernández Pinto, quien contribuyó con largas horas de trabajo y una habilidad excepcional para que el estudio pudiese llegar a ser circulado más ampliamente en Costa Rica. Los anglicismos que puedan aparecer en el texto se deben a que, por ausencia del país, el Lic. Fernández no tuvo oportunidad de revisar los toques finales que le dio el autor a la traducción.

El lector costarricense encontrará que algunas secciones del artículo, especialmente la que describe el marco político del país, describen aspectos que son del todo bien conocidos en Costa Rica. El autor ha considerado que sería beneficioso incluir tales descripciones con el fin de que el artículo guarde su valor comparativo para aquellos lectores de habla española que no estén bien familiarizados con las instituciones del país.

IGUALMENTE CABE SEÑALAR QUE LA INVESTIGACION QUE SE LLEVO A CABO NO ABARCA MAS QUE EL PERIODO 1966-1970 Y QUE POR LO TANTO LAS CONCLUSIONES A LAS QUE SE LLEGAN EN SU MAYOR PARTE NO PUEDEN SER MAS QUE TENTATIVAS EN RELACION A ASAMBLEAS ANTERIORES O POSTERIORES.

## INTRODUCCION

A pesar de que las investigaciones académicas sobre la América Latina han aumentado sustancialmente en los últimos diez años, poco se conoce actualmente acerca de los procesos y comportamiento legislativos en los países de esta región. La escasez de datos sobre los mismos se debe en gran parte al énfasis que se le ha dado en la literatura académica a la rama ejecutiva de los gobiernos latinoamericanos. El siguiente concepto, tomado de un libro de texto sobre las instituciones políticas de Latinoamérica, es ilustrativo.

Aunque los sistemas constitucionales de la América Latina han confiado a la legislatura el poder de promulgación de leyes y el de fijar las políticas a seguir, el congreso, en realidad, no constituye el centro de la vida política de estos países... Lógicamente, la debilidad de TODAS las asambleas legislativas y su prestigio inferior son la consecuencia del papel casi OMNIPOTENTE que los sistemas legales y las costumbres políticas han conferido a la rama ejecutiva.<sup>(1)</sup>

Condicionados a pensar en esta forma, no es sorprendente que los estudiosos de las ciencias políticas no le hayan dedicado más que una atención superficial a los asuntos legislativos. Y aunque existe un consenso general entre algunos de ellos que las legislaturas de por lo menos Chile, Costa Rica y Uruguay juegan un papel importante en los procesos decisivos de estos países, solamente una de estas legislaturas ha sido estudiada con algún detalle.<sup>(2)</sup>

En general, nuestro conocimiento de las estructuras legislativas en los países de América Latina continúa siendo formalista, superficial y a menudo mal fundamentado. La literatura sobre Costa Rica puede ser citada como un ejemplo. En su estudio monográfico sobre la democracia costarricense James Busey expresa que "la Asamblea Legislativa de Costa Rica desempeña... un papel activo en los procedimientos para gobernar al país";<sup>(3)</sup> pero en lu-

(1) William Pearson y Federico Gil, *Governments of Latin America* (New York: McGraw-Hill, 1957), 242 (Énfasis del autor).

(2) Ver Weston Agor, "The Chilean Senate: Internal Distribution of Influence" (Tesis doctoral inédita, Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de Wisconsin, 1969).

(3) James Busey, *Notas sobre la Democracia Costarricense* (San José: Editorial Costa Rica, 1968), pg. 84.

gar de fundamentar esta evaluación, el autor dedica la mayor parte de su capítulo sobre la Asamblea a una descripción curiosa de una sesión inaugural que tuvo la oportunidad de observar. Igualmente en una reciente tesis doctoral sobre el sistema político costarricense se afirma que "la Presidencia de la Asamblea constituye una posición de prestigio y poder secundario solamente a la Presidencia de la República" y luego que "la importancia de los presidentes de comisión en la promulgación de las leyes y en el funcionamiento de la Asamblea difícilmente puede dejar de subrayarse."<sup>(4)</sup> Pero en ningún caso se nos proporcionan los datos que nos permitan sopesar la importancia de las personas que ocupan estos cargos. Dada esta superficialidad, la necesidad de un estudio detallado de la Asamblea Legislativa de Costa Rica es evidente.

La investigación en que se fundamenta este artículo fue de tipo exploratorio y consistió en tres fases: 1) observación directa, 2) entrevistas y 3) análisis de las actas de plenario de la Asamblea. Los resultados que expondremos deben considerarse como un paso preliminar que lleve en el futuro hacia estudios y análisis más sistemáticos. Estos resultados serán presentados con dos finalidades principales. Primero, queremos demostrar que hay justificación para decir que la Asamblea juega un papel efectivo y no tan sólo formal en la toma de decisiones dentro del sistema político del país. Segundo, queremos, aunque sea solamente en forma provisional, a un entendimiento más cabal de la siguiente inquietud: ¿Quién participa en el proceso decisorio legislativo, de qué manera participan en él y bajo qué condiciones? Pero antes de adentrarse en las secciones que se dedican a desarrollar estos temas, examinaremos brevemente el marco dentro del cual funciona la legislatura.

### El Marco Institucional y Político

El núcleo efectivo de poder en el sistema presidencial unitario de Costa Rica está localizado en el gobierno central. Las provincias carecen de toda forma de auto gobierno. Y aunque el gobierno propio existe a nivel cantonal bajo la forma de concejos municipales electos, el gobierno local carece de recursos económicos y depende en gran parte del gobierno central para financiarse. El gobierno central, constituido por los tres poderes tradicionales, se

(4) Paul Stephenson, "Costa Rican Government and Politics". (Tesis doctoral inédita, Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de Emory, 1965), pgs. 79 y 82.

encuentra organizado según la variante del sistema presidencial común en América Latina. La variante principal consiste en la facultad de la legislatura de interpelar y censurar a los Ministros de Estado, aunque ello no necesariamente implique la renuncia de la persona censurada.

### El Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo está encabezado por un Presidente elegido en forma directa en las elecciones generales que se llevan a cabo cada cuatro años; y quien a su vez tiene el poder exclusivo de nombrar y hacer cesar en sus cargos a los Ministros de Estado que conjuntamente con él integran la jerarquía más alta de esta rama de gobierno.

Las principales facultades que ejercen el Presidente y sus Ministros son las de: 1) Introducción de proyectos de ley ante la Asamblea, 2) veto, ratificación, y ejecución de las leyes dictadas por la legislatura,<sup>(5)</sup> 3) confección y presentación del presupuesto nacional para la promulgación de la Asamblea, 4) ejecución del presupuesto,<sup>(6)</sup> 5) dirección de las fuerzas públicas, 6) suspensión temporal de ciertas garantías constitucionales, sujeta esta suspensión a la ratificación de la Asamblea dentro de un período de cuarenta y ocho horas, 7) formulación y ejecución de la política exterior y 8) negociación de acuerdos y préstamos internacionales, la mayoría de los cuales están sujetos a la ratificación legislativa.

Dentro del contexto latinoamericano, Costa Rica tiene un sistema presidencial de poderes débiles. El Poder Ejecutivo no tiene la facultad de gobernar por decreto fuera de lo que es puramente administrativo. No puede vetar el presupuesto anual aprobado por la Asamblea Legislativa. Y recientemente hasta la posibilidad de crear una base de poder con alguna continuidad le ha sido reducida

(5) La facultad que posee el Poder Ejecutivo de ejecutar las leyes dictadas por la legislatura se encuentra incrementada por la circunstancia de que está autorizado para emitir la reglamentación de las mismas. En el caso de proyectos altamente técnicos, el Ejecutivo se encuentra facultado para ejercitar un grado considerable de poder discrecional. Los diputados que fueron entrevistados indicaron que no consideraban la facultad indicada del Ejecutivo como de gran importancia. No obstante, este aspecto de la política costarricense merece cuidadoso escrutinio en estudios futuros.

(6) El presupuesto establece las sumas que puede girar el Poder Ejecutivo dentro de cada renglón presupuestario pero en pocos casos le obliga a girar el total de las mismas. Dada esta característica presupuestaria, el Poder Ejecutivo a través del Ministro de Hacienda retiene una amplia facultad discrecional en cuanto a la ejecución del presupuesto.

sino eliminada del todo al Presidente por una reforma constitucional que prohíbe que el mismo individuo ocupe esta posición más de una vez.<sup>(7)</sup>

### El Poder Judicial

El Poder Judicial del gobierno está constituido por una Corte Suprema de Justicia y una serie de salas menores. El sistema judicial, y en especial la Corte Suprema, gozan de una independencia y un prestigio sustanciales. Los Magistrados de la Corte Suprema son nombrados por la Asamblea Legislativa por períodos de ocho años, y son reelectos automáticamente por períodos sucesivos de ocho años, a menos que la Asamblea decida reemplazarlos mediante un voto mayoritario de las dos terceras partes. Los jueces de las salas menores son nombrados por la Corte Suprema, y dependen de ella.

La Corte Suprema está facultada para interpretar las disposiciones constitucionales, así como la pertinencia de estas disposiciones con relación a las actuaciones de las otras ramas del gobierno. Esta facultad ha sido utilizada principalmente para resolver discrepancias entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo en aquellos casos donde el Presidente ha vetado leyes dictadas por la Asamblea por razones constitucionales.

### El Poder Legislativo

El Poder Legislativo lo constituyen los cincuenta y siete diputados de la Asamblea Legislativa que son elegidos en las elecciones generales según el sistema de papeletas partidistas provinciales. El número de curules que le corresponden a cada una de las siete provincias se determina de acuerdo a la población de estas.<sup>(8)</sup> Las curules que corresponden a cada provincia son distribuidas entre los candidatos de acuerdo con una fórmula de representación proporcional que tiende a favorecer a los partidos pequeños pero no a los mini-partidos. Dos características de este sistema merecen ser mencionados. La primera es que a pesar de que los diputados son

(7) Antes de la reforma constitucional aprobada en 1969, la reelección era posible después de que hubiera transcurrido un lapso de tiempo de ocho años (o sea dos períodos) a partir del momento en que la persona había ejercido el cargo presidencial.

(8) El Tribunal Supremo Electoral hace una redistribución de las cincuenta y siete curules entre las provincias cada vez que se realiza un censo nacional, o sea, aproximadamente cada diez o doce años.

elegidos por provincia no tienen que ser residentes de la provincia por la cual se postulan. La segunda característica es la de que el sistema de papeletas provinciales que se utiliza hace imposible que se sufrague a favor de una combinación de candidatos provinciales que sean de diferentes partidos.

Las papeletas de cada provincia se determinan formalmente en las asambleas nacionales que efectúan los diferentes partidos con el fin de postular a sus candidatos; cada provincia envía diez delegados a dichas convenciones, todos con igual voto para seleccionar los candidatos que aparecerán en cada una de las papeletas. Aunque estas convenciones han ido adquiriendo más y más independencia con los años, sigue siendo cierto que los líderes nacionales y el candidato presidencial de cada partido, juegan un papel primordial en la selección definitiva de los candidatos diputadiles.<sup>(9)</sup>

El hecho de que los diputados sean elegidos a nivel provincial en las elecciones puede prestarse a una serie de interpretaciones erróneas. Por ejemplo, recientemente este hecho confundió a un observador quien concluyó que "los diputados no están tan desvelados por los intereses locales, como lo están sus contrapartes en los Estados Unidos, y aunque los intereses provinciales no son ignorados, la atención de la Asamblea se concentra en el tipo de legislación que beneficia a la totalidad del país".<sup>(10)</sup> El comportamiento de los diputados en la Asamblea se encuentra en realidad cercanamente unido a los intereses cantonales, o sea parroquiales, y un gran número de diputados prestan la mayor parte de su atención a dichos asuntos.<sup>(11)</sup> Para comprender por qué ocurre esto, es pre-

(9) José Joaquín Trejos, Presidente durante el período de 1966 a 1970, amenazó a su partido con la renuncia a la candidatura durante la asamblea nacional a menos de que los delegados a dicha asamblea accedieran a colocar a un individuo específico de su completa confianza en una posición segura de la papeleta de la Provincia de San José. José Figueres, Presidente actual, recurrió a una táctica similar cuando la asamblea de su partido postuló a algunos individuos que él consideraba totalmente inaceptables. Presionó la renuncia de uno de ellos y también presionó a la asamblea para que anulara la postulación de otro de los postulados. Pero cabe señalar que en la mayoría de los casos los candidatos presidenciales no se ven forzados a recurrir a medidas tan drásticas y públicas. Por ejemplo, Mario Echandi, el candidato presidencial del Partido Unificación Nacional en 1970, se reunió con cada una de las delegaciones provinciales individualmente y a puertas cerradas antes de la fecha fijada para la asamblea de partido y los "convenció" a aceptar la mayoría de los candidatos que él apoyaba. Ninguna postulación se disputó en la asamblea en forma real.

(10) Robert D. Tomasek, "Costa Rica", *Political Forces in Latin America*, ed. Ben C. Burnett y Kenneth F. Johnson (Belmont: Wadsworth, 1968), pg. 111.

(11) Los datos relativos a un período de sesiones de siete meses indican que el 46% de los proyectos de conocimiento de la Asamblea se relacionaban con este tipo de comportamiento.

ciso destacar una idiosincrasia del sistema costarricense de representación. A pesar de que los diputados se eligen por provincia, se les concibe a la mayoría de ellos como representantes cantonales. Esto se ve reflejado en el hecho que dentro de los círculos bien informados la mayoría de los diputados son identificados como representantes de cantones específicos, y sólo en forma secundaria, como representantes nacionales o provinciales. El que la mayoría de las posiciones de las papeletas de los partidos sean distribuidas de acuerdo a un criterio cantonal, también evidencia el punto.

En cada una de las cinco elecciones que se han efectuado desde 1953 el Partido Liberación Nacional ha resultado el partido mayoritario en la Asamblea.<sup>(12)</sup> La oposición tradicional a este partido ha ganado, sin embargo, un número importante de curules en cada elección. En tres períodos el partido predominante ha obtenido la mayoría precaria de uno y nunca ha obtenido más de dos terceras partes de las curules. Por otra parte, el Poder Ejecutivo ha cambiado de manos con cada elección. Liberación Nacional ganó en 1953, 1962 y 1970, y la oposición en 1958 y 1966. De manera que la mayoría legislativa ha compartido el color político con el Presidente, en tres ocasiones sí y en dos no, desde 1953.

Estos dos factores, representación sustancial de la oposición en la Asamblea, y el control fluctuante del Poder Ejecutivo, han llevado al Dr. Robert Dix a clasificar a Costa Rica como uno de los tres países latinoamericanos que ha obtenido los mejores logros con respecto a la legitimación del papel de la oposición en la política.<sup>(13)</sup> Dentro del contexto latinoamericano, el hecho de que el partido en ejercicio ha entregado el Poder Ejecutivo en forma pacífica después de cada elección, es un fuerte indicio del desarrollo de un sistema político estable.

Aunque la Asamblea se reúne en sesiones ordinarias solamente seis meses al año, puede hacerlo en sesiones extraordinarias

(12) En 1958 obtuvo mayoría después de haber subsanado sus diferencias con el grupo Rossista (Partido Independiente) que se había separado de Liberación Nacional en esas elecciones y que llevó un total de tres diputados a la Asamblea. Esta mayoría resultó ser inestable en ciertas ocasiones como lo demuestra el hecho de que el partido sólo pudo llevar a sus diputados al directorio en dos de los cuatro períodos de 1958 a 1962.

(13) Los otros dos países mencionados en este grupo fueron Chile y Uruguay. Ver Robert Dix, "Opposition and Development in Latin America" (Tratado presentado en la reunión anual de 1967 de la American Political Science Association), pg. 26.

si el Presidente de la República las convoca. Dichas sesiones son parte esencial del calendario legislativo, y normalmente mantienen a la Asamblea en sesión unos cinco meses adicionales al año. Si no fuera por estas sesiones, la acumulación de asuntos legislativos reflejarían una marcada inhabilidad de parte de la Asamblea para conocer los proyectos que le son presentados.

### Las Instituciones Autónomas

Aunque este no es el lugar de analizar detalladamente las instituciones autónomas de Costa Rica, vale señalar que un examen minucioso de la configuración total del sector público, tendría que tomarlas muy en cuenta. La importancia de estas instituciones lo ilustra el hecho de que en 1969 sus ingresos representaron el 54.6% de los ingresos del sector público, y sus egresos el 51.0% de los egresos de este sector. El grado de autonomía del que disfrutan es obvio para cualquier persona que observe la inhabilidad de los Poderes Ejecutivo y Legislativo para hacer que estos trabajen en coordinación bajo el menor plan coordinado de desarrollo.

### Las Estructuras de Partido

No es posible lograr un entendimiento del sistema político costarricense sin familiarizarse antes con las características del subsistema de partidos.

Costa Rica cuenta con un sistema bi-partidista modificado. Existe un partido predominante que es el Partido Liberación Nacional, al cual nos referiremos de aquí en adelante como el PLN, y un número de partidos menores, la mayoría de los cuales pueden ser clasificados como partidos anti-Liberacionistas.<sup>(14)</sup> A pesar de la predominancia del PLN, estos partidos minoritarios en coalición son capaces de retar el control gubernamental del PLN y, como se indicó antes, de hecho lo han logrado en el pasado. En tres de las cuatro elecciones pasadas se formaron dichas coaliciones, arrebatándole el Poder Ejecutivo al partido predominante en 1958 y 1966. En 1966 la coalición anti-PLN consistió de dos partidos principales, los cuales compartieron tanto la papeleta de diputados,

(14) La siguiente manifestación del secretario general de la actual coalición anti-liberacionista apoya ampliamente esta interpretación. "Nosotros los de la Unificación somos, en esencia, aquellos costarricenses que no estamos de acuerdo con las tesis, procedimientos ni puntos de vista del Partido Liberación Nacional, ni tampoco con el comportamiento político de sus dirigentes". *La Nación* del 4 de setiembre de 1970, p. 18.

como el candidato presidencial. El partido más numeroso de los dos fue el Partido Republicano, de aquí en adelante el PR, y el más pequeño fue el Partido Unión Nacional, abreviado en adelante como el PUN. La coalición eligió un total de veintiseis diputados, contra veintinueve que eligió el PLN. Las curules restantes de la Asamblea 1966-1970, la cual fue estudiada en detalle en la investigación realizada, fueron ocupados por un pequeño partido personalista, el Unión Cívica Revolucionaria, que no será considerado aquí detalladamente debido al papel periférico que juega en la política costarricense.

Los partidos principales de Costa Rica se asemejan en el sentido de que todos son multi-clasistas, o sea, que los componen partidarios de las distintas clases sociales. También se asemejan en el sentido de que los intereses de las clases alta y media tienden a predominar en los partidos, aún cuando la vasta proporción de sus votantes surgen de la clase urbana y rural baja.<sup>(15)</sup> La siguiente afirmación emanada de un observador que recientemente estudió al PLN, y los otros así llamados, partidos Social Demócratas de América Latina, se aplica a todos los partidos principales de Costa Rica. "En la práctica no han cumplido sus promesas retóricas a las masas, y han reforzado a las élites terratenientes, comerciales e industriales."<sup>(16)</sup>

Ninguno de los partidos tiene una ideología estructurada, a pesar de que algunos pretenden lo contrario, y con frecuencia carecen aún del más básico programa de partido. El único elemento "ideológico" unificador visible dentro del PLN, que se dice un partido ideológico, es la defensa de las reformas institucionales que sus líderes actuales impulsaron a fines de los años 40 y a principio de los años 50. Hablando en general, puede decirse que la diferencia

(15) Una de las formas de determinar el grado en que los diferentes intereses de clases se encuentran representados por los partidos consiste en analizar la forma en que los representantes electos de los partidos deciden utilizar las facultades extractivas, principalmente los impuestos, del sistema político. Aunque es cierto que en Costa Rica la gente adinerada paga más impuestos que en la mayoría de los otros países latinoamericanos, la tarifa progresiva del impuesto a la renta es muy baja. El porcentaje más alto que se paga es el del 30% sobre cualquier cantidad que exceda los ₡ 500.000 de renta gravable. Todos los partidos políticos han tendido a favorecer los sistemas de impuestos indirectos que pesan proporcionalmente más sobre los que tienen menos recursos que a aumentar los porcentajes progresivos del sistema directo del impuesto a la renta.

(16) Susanne Bodenheimer, "The Bankruptcy of the Social Democratic Movement in Latin America", *New Politics*, VIII, N° 1 (Invierno de 1969), p. 48.

principal entre la orientación general del PLN y los otros partidos gira alrededor del grado en que el Estado debe intervenir en la economía. Pero este precepto no ha producido ningún tipo de formulación ideológica integrada de parte de los partidos. En el pasado el PLN se inclinó más hacia la intervención del Estado, pero a través de los años se ha vuelto más conservador en este aspecto. Sería errado acertar que las afiliaciones partidistas están fundamentadas en posiciones ideológicas. Dichas afiliaciones están mucho más cercanamente ligadas con un sentido de lealtad o repudio de los líderes de los dos grupos principales que participaron en la Guerra Civil de 1948.<sup>(17)</sup>

Dentro del contexto latinoamericano, los tres partidos principales que hemos comentado, han sido permanentes ya que han estado en existencia por lo menos desde 1953.<sup>(18)</sup> Pero cabe señalar que esta permanencia no ha incluido una actividad continua por parte de las estructuras de cada partido. Estas han entrado en pe-

(17) Pocos estarían en desacuerdo en que el PR y el PUN han sido partidos básicamente personalistas. El hecho de que el PLN ganó la presidencia por una ventaja considerable en 1953 y no fue capaz de detener la reducción proporcional del voto después de esa elección sino hasta 1970, sugiere que el atractivo del dirigente personalista es también muy fuerte en este partido, ya que José Figueres fue el candidato presidencial del partido en ambas elecciones.

(18) Debe observarse, sin embargo que a partir de 1970 el futuro del PR y del PUN es precario. Mientras que en 1966 el PUN participó en la coalición que adversaba al PLN y eligió siete diputados, en 1970 el partido se escindió en cuanto al candidato presidencial de la coalición. El viejo dirigente del partido, Otilio Ulate, optó por no apoyar a la coalición y lanzó una papeleta independiente de diputados. Es obvio que la mayor parte de sus seguidores ha desertado, como lo demuestra el hecho de que el grupo PUN anti-coalición dirigido por él no pudo elegir ni un sólo diputado. Es posible que el PUN haya salido a su última corrida.

El futuro del PR se encuentra actualmente en juego después de la muerte del ex-Presidente Calderón Guardia, ocurrida poco después de la elección de 1970. Había sido la persona que había mantenido al partido unido durante los últimos veinte años. Es probable que el PR esté en capacidad de sobrevivir por lo menos una elección más, pero el número de sus votantes, que sufrió mengua en la elección de 1970, probablemente disminuirá. El futuro de los dirigentes sobrevivientes dependerá de la habilidad que muestren en crear una coalición que ofrezca programas sustantivos en vez del símbolo de glorias pasadas.

El sistema de partidos de Costa Rica puede cambiar sustancialmente en la próxima década. Pareciera que por lo menos dos partidos nuevos irán a la elección de 1974; en caso de tener éxito estos, podrían garantizar la supervivencia en el sistema bipartidista modificado, existente desde 1953; o bien podría llevar a la creación de un verdadero sistema multipartidista. En el evento de que no tengan éxito y de que el remanente de la dirigencia del PR también fracasase. Costa Rica podría acercarse a un sistema modificado de partido único parecido al de México. Esta posibilidad dependerá en gran parte de la habilidad que demuestren los líderes del PLN en limar las asperezas y de subsanar las divisiones que existen dentro del partido. Pero la muerte del ex-Presidente Francisco Orlich significó la pérdida de uno de los mediadores más efectivos que tenía el partido y ha dejado al PLN sin una persona de igual estatura que tenga las habilidades conciliatorias que demostró éste en más de una ocasión cuando el partido estaba en crisis.

riodos latentes después de cada elección, y han permanecido en este estado hasta la iniciación de las actividades de postulación y de campaña de las siguientes elecciones. Aunque los tres partidos han tenido comités nacionales, estos se han reunido irregularmente como estructuras formales. Aún el PLN, que es el que más se ha aproximado a una apariencia de actividades permanentes, ha demostrado indicios visibles de esta inactividad entre elecciones. Han mantenido la única oficina central nacional permanente, pero esta oficina ha sido más un símbolo que un indicador confiable de actividad permanente. En esencia, lo que ha perdurado de los partidos después de una elección, ha sido un grupo de representantes electos y un número reducido de líderes de partido asociados tan solo en una forma informal.<sup>(19)</sup>

### Participación Pública

El grado de participación de los ciudadanos costarricenses en el sistema político, puede malinterpretarse. Por ejemplo, en 1970, el 76.1% de los electores elegibles y el 83.3% de los electores inscritos votaron el día de las elecciones.<sup>(20)</sup> La voz de la opinión pública es frecuente y a menudo muy crítica. Funcionarios públicos, y especialmente los diputados, se hacen asequibles al público. Una gran proporción de los diputados van a sus comunidades por lo menos una vez al mes, y buscan o se ponen a disposición de sus electores. Pero hay que proceder cautelosamente antes de asumir que este tipo de comportamiento necesariamente indica que el público tiene un impacto sustancial en la política gubernamental. La participación electoral no indica necesariamente influencia permanente y la opinión pública que se expresa a través de una prensa parcializada, a menudo es ignorada por los funcionarios públicos.<sup>(21)</sup> Y aunque los diputados toman en cuenta a la opinión pública de sus

(19) Cabe señalar que este fenómeno no es del todo diferente al que se da en muchos otros países, inclusive en los Estados Unidos. Si se hace una comparación con los Estados Unidos, encontramos que la diferencia principal radica en el hecho de que las estructuras de los partidos se echan a andar con más frecuencia que el hecho de que las elecciones a nivel estatal y local se dan casi todos los años.

(20) El autor agradece la ayuda que le facilitó el Lic. Rafael Villegas Antillón del Tribunal Supremo Electoral para conseguir estas cifras.

(21) El Presidente Figueres ha declarado en forma pública que él no le pone mucha atención a lo que publica el periódico más grande del país, *La Nación*. Su opinión de este periódico se ve reflejada en su comentario que los que manejan el periódico son políticos frustrados de a dos por peseta.

cantones cuando se trata de asuntos locales, parecieran ignorar la misma en ciertos casos cuando los asuntos que se tratan son de trascendencia nacional.

\* La actividad institucionalizada de los grupos de presión se encuentra poco desarrollada. Existen ciertos grupos organizados que pueden ejercer presión efectiva sobre el gobierno. Entre estos están la Cámara de Comercio, la Cámara de Industrias, la Cámara de Ganaderos y la Cámara de Cafetaleros, todos representantes de los intereses de una élite económica. Los únicos grupos gremiales que han podido actuar consistentemente en forma efectiva son la Asociación Nacional de Educadores y la Asociación Nacional de Empleados Públicos, ambas de la clase media, y algunos sindicatos bananeros. Por último habría que señalar a las instituciones autónomas, que posiblemente representen al grupo de interés mejor organizado y más efectivo en cuanto a esta actividad. Las organizaciones estudiantiles y la Iglesia no constituyen grupos de presión tan efectivos ni activos como lo son en el caso de otras repúblicas latinoamericanas. Lo mismo es cierto de los militares, o de lo que podría llamarse militares, puesto que uno de los pasos que se tomaron poco después de la Guerra Civil de 1948 fue el desbandar al ejército y sustituirlo por una pequeña Guardia Civil. Los oficiales y una gran proporción de los guardas han sido nombrados o removidos cada cuatro años, al cambiar el color político del Poder Ejecutivo,<sup>(22)</sup> hecho que le ha negado continuidad a la Guardia.

La efectividad de los grupos de presión dependen en gran parte de su habilidad para lograr acceso a los funcionarios ejecutivos, diputados y líderes de partido más importantes. Sus medios de acción son en su mayor parte del tipo personalista que frecuentemente involucra el uso de lazos de familia y de amistad. Casi todos los grupos de presión, si no todos, se caracterizan por su inclusión de miembros de todos los partidos, con el fin de garantizarse la posibilidad de buscar y a menudo obtener apoyo multi-partidista a sus demandas.

Habiendo esquematizado las características básicas del marco político, procederemos a continuación a enfocar a la Asamblea Legislativa en sí misma.

(22) Para una descripción de las características de la Guardia Civil ver Wayne Worthington, "The Costa Rican Public Security Forces: A Model Armed Force for Emerging Nations?" (Tesis inédita, Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de la Florida, 1966).

## La Función Decisoria de la Asamblea Legislativa

Es tentador justificar las investigaciones que sobre estructuras legislativas se hagan, asumiendo que todas las legislaturas cumplen con una función decisoria, y que consecuentemente, todas juegan un papel esencial en el proceso político decisorio. Sin embargo, dicho presupuesto a priori no es válido.<sup>(23)</sup> En esta sección se demostrará que existe una justificación empírica para clasificar a la Asamblea Legislativa de Costa Rica como una estructura que sí juega un papel significativo en el proceso decisorio político del país.

Las facultades concedidas al Poder Legislativo del gobierno por la Constitución de Costa Rica de 1949, sugieren que se quiso hacer de la Asamblea una estructura que participara activa y directamente en el proceso de toma de decisiones.<sup>(24)</sup> Estas, sin embargo, son sólo facultades formales. Para determinar si una estructura juega un papel en este proceso, es necesario no sólo establecer cuáles son sus facultades formales, sino también hasta qué punto son de hecho usadas. Partiendo del punto controversial de que todos los sistemas políticos latinoamericanos se caracterizan por su omnipotencia ejecutiva, es particularmente importante que se haga un esfuerzo para determinar si las facultades de la estructura legislativa son simbólicas o reales. La posibilidad de que Costa Rica pueda ser similar a un país como México, donde se ha dicho que el Poder Legislativo es un "instrumento que ratifica ceremonialmente las decisiones tomadas fuera de él, sea, en la rama ejecutiva del gobierno",<sup>(25)</sup> aunque improbable, no debe excluirse a priori.

En lo que resta de este capítulo, dos tópicos habrán de cubrirse. Se describirán las principales facultades formales de la Asamblea y se demostrará cómo y en qué medida estas facultades se ejercitan en la práctica.

(23) Un análisis de la literatura existente sobre las estructuras legislativas de países otros que los Estados Unidos llevó al Dr. Robert Packenham a la conclusión que la mayoría de ellas no cumplen principalmente con una función decisoria. Ver "Legislatures and Political Development," *Legislatures in Developmental Perspective*, eds. Allan Kornberg y Lloyd Musolf (Durham: Duke University Press, 1970), pg. 522.

(24) La Asamblea Constituyente que dio la Constitución de 1949 puso mucho énfasis en la necesidad de establecer un equilibrio entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo para que se pudiese reducir el abuso del poder por parte del primero.

(25) Martin Needler, "Mexico: Revolution as a Way or Life," *Political Systems of Latin America*, ed. Martin Needler (Princeton: Van Nostrand, 1964), pg.17.

## Facultad de Iniciativa

La facultad de introducir proyectos en la Asamblea se halla compartida. Los proyectos legislativos pueden ser introducidos por el Ejecutivo a través de uno de sus Ministros o por cualquier diputado.<sup>(26)</sup> Un examen del origen de los proyectos puede ser revelador. Si uno hallara que la mayoría de los proyectos provienen del Poder Ejecutivo, se podría argumentar que el Ejecutivo predomina, porque el tema, el alcance y la naturaleza de los proyectos de ley los determinaría éste más que el Poder Legislativo. En este caso, sin embargo, no fue eso lo que se descubrió. A través de un período de siete meses,<sup>(27)</sup> se encontró que el 72% de los proyectos bajo la consideración de la Asamblea habían sido introducidos por diputados, y sólo el 28% por el Ejecutivo.<sup>(28)</sup> Pero este desglose puede ser desorientar. Aunque el Ejecutivo presentara un número menor de proyectos a la Asamblea, podría a su vez presentar la mayoría de los proyectos más importantes que esta conoce.<sup>(29)</sup>

Clasificar a los proyectos de acuerdo a su importancia relativa es una tarea en extremo difícil. Se podría sugerir tentativamente dos indicadores aproximados. Uno es el alcance del proyecto y el otro es la comisión a la que se asigna el mismo. En la investigación llevada a cabo, el alcance de los proyectos se clasificaron ya sea como "nacional" o "local". Los proyectos referidos a asuntos que sólo afectaban a un segmento local de la población nacional, se clasificaron como proyectos "locales". Aquellos referidos a asuntos que afectaban a la totalidad de la población o a un segmento de ella que trascendía los límites locales, se clasificaron como proyectos "nacionales". Usando este esquema, podría proponerse que los proyectos "nacionales" son más importantes que los "locales" porque los "nacionales" tienen un impacto más amplio. Consecuentemente, podría argumentarse que si el Ejecutivo presenta la mayoría de

Ulema  
Noel  
Local

los proyectos "nacionales", en realidad juega un papel preponderante en la introducción de los proyectos importantes. Pero se encontró que los diputados patrocinan la mayoría de ambos tipos de proyecto. En el caso de los proyectos "nacionales", los originados en el Poder Legislativo ascendieron al 68%, mientras que los originados en el Ejecutivo ascendieron únicamente al 32%. La distribución en el caso de los proyectos "locales" es del 80% y del 20% para el Legislativo y el Ejecutivo respectivamente. De manera que queda claro que el Ejecutivo no sólo no presentó la mayoría de los proyectos más "importantes", sino, lo que es más, no presentó la mayoría de ninguno de los dos tipos.<sup>(30)</sup>

La asignación de los proyectos a comisión constituyó el segundo criterio usado para juzgar la importancia de cada proyecto. Se le pidió a los diputados que evaluaran las comisiones de acuerdo con la relativa importancia de los proyectos que a cada una de ellas se le asigna.

(Un alto grado de consistencia se encontró en las evaluaciones hechas. Luego se invirtió el proceso, y la importancia de cada proyecto fue juzgada de acuerdo a la comisión a la que había sido asignado. El desglose proporcional de los orígenes de los proyectos y las comisiones a las que estos fueron asignados, se ilustra en el siguiente cuadro.

CUADRO 1  
Asignación de Proyectos a Comisiones

Comisiones (en orden descendiente de evaluación) <sup>(31)</sup>	Patrocinados por el Poder Ejecutivo	Patrocinados por el Poder Legislativo
Comisión de Asuntos Económicos	42.5% (31)	57.5% (42)
Comisión de Asuntos Hacendarios	23.3% (20)	76.7% (66)
Comisión de Gobierno y Administración	34.6% (37)	65.4% (70)
Comisión de Asuntos Sociales	12.5% (15)	87.5% (105)
Comisión de Asuntos Jurídicos	31.6% (25)	68.4% (54)

(30) Si uno utilizase un esquema de clasificación más preciso, es muy posible que se encontrase que la mayoría de los proyectos críticos que llegan a la Asamblea provienen del Ejecutivo. Pero aunque asumiésemos que esto es cierto, como lo es en casi todos los países, los datos que tenemos todavía indicarían que los diputados desempeñan un papel importante en la introducción de los proyectos de ley que se tramitan en la Asamblea.

(31) Según el Reglamento Interno de la Asamblea, los tipos de asuntos conocidos por cada una de estas son los siguientes:

a) Comisión de Asuntos Económicos: Economía, Comercio, Industrias, Mercado Común e Integración.

(26) Individuos ajenos al Poder Ejecutivo y al Legislativo también pueden presentar proyectos pero estos tienen que ser acogidos por un diputado a lo menos.

(27) El período estudiado fue el de mayo a setiembre de 1968.

(28) Los proyectos presentados por individuos que fueron acogidos han sido clasificados para los fines de este estudio como de patrocinio diputadil. En este caso específico, 9% de los proyectos fueron de tipo individual y el 63% fueron de patrocinio normal diputadil.

(29) Los datos mencionados pudiesen también reflejar el hecho de que la investigación se llevó a cabo durante un período cuando el Ejecutivo y el Legislativo no compartían el color político. Muy bien pudiese ser que un Presidente con una minoría en la Asamblea no introduzca tantos proyectos como lo haría uno con mayoría. Desafortunadamente no tenemos los datos necesarios para determinar si esto es cierto.

El cuadro demuestra que en ningún caso hubo una comisión donde la proporción de los proyectos de origen Ejecutivo sobrepasó el 43%, y en un caso la proporción llegó a ser tan baja como del 12.5%. De manera que si la asignación a comisiones es un indicador válido de la importancia de un proyecto, tendríamos que concluir que no pareciera existir una predominancia del Ejecutivo en el patrocinio de proyectos "importantes".

### Facultad de Legislar

La Asamblea Legislativa tiene el poder de reformar la Constitución en forma parcial. A través de los años, ha ejercitado esta facultad para efectuar cambios sustanciales constitucionales pero generalmente en estrecha coordinación con el Poder Ejecutivo.

La legislatura también tiene la facultad de dictar las leyes, derogarlas y darles interpretación auténtica. La forma en que estas facultades se ejercitan, según se refleja en la tramitación de los proyectos, podría perfectamente usarse como indicador del grado en el cual la legislatura está sujeta a control por parte del Ejecutivo. Por ejemplo, podría afirmarse que el procedimiento seguido para tramitar los proyectos del Ejecutivo y la dictaminación sobre ellos, demostraría que hay una tendencia a aprobar automáticamente dichos proyectos. Si la proposición fuera cierta, sería de esperar que la proporción de los proyectos del Ejecutivo que no han terminado de tramitarse en un determinado período de tiempo fuera mucho más baja que aquella de los proyectos de los diputados. Los datos obtenidos en el período de siete meses que se estudió indican que las proporciones respectivas fueron del 59% y del 62%. Esta pequeña diferencia a favor de los proyectos del Ejecutivo no pareciera indicar que a estos se les dé un tratamiento preferencial, y ciertamente no sugiere que la Asamblea se limite a ratificar los proyectos presentados por el Ejecutivo.

- b) Comisión de Asuntos Hacendarios: Presupuestos Nacionales y asuntos de Hacienda.
- c) Comisión de Gobierno y Administración: Gobernación, Seguridad Pública, Relaciones Exteriores y Culto, Transportes y Comunicaciones, Municipales, Agricultura y Colonias.
- d) Comisión de Asuntos Sociales: Trabajo y Bienestar Social, Salubridad, Protección Social y Educación.
- e) Comisión de Asuntos Jurídicos: Justicia y Gracia, Derecho Civil, Penal, Comercial, Procesal, Contencioso y Administrativo, Electorales, Organización del Poder Judicial, Renuncias, Incompatibilidad, Reglamento Interno y todo otro asunto esencialmente jurídico.

Podría afirmarse también que, si la proposición es válida, el tiempo transcurrido entre la introducción de los proyectos del Ejecutivo y tramitación final de estos, sería más corto que aquel transcurrido en el caso de proyectos que tienen su origen dentro de la Asamblea. El siguiente cuadro muestra la distribución de ambos tipos de proyectos.

CUADRO 2

### TIEMPO TRANSCURRIDO ENTRE LA INTRODUCCION Y LA TRAMITACION FINAL DE PROYECTOS SEGUN EL TIPO DE PATROCINIO DE ESTOS

Período de Tiempo	% de Proyectos Ejecutivos tramitados dentro de cada Período.	% de Proyectos Legislativos tramitados dentro de cada período.
Menos de un mes	14.4% (8)	26.1% (37)
Más de uno pero menos de tres meses	32.1% (18)	16.2% (23)
Más de tres pero menos de seis meses	21.4% (12)	23.2% (33)
Más de seis pero menos de doce meses	17.9% (10)	18.3% (26)
Más de doce meses	14.3% (8)	16.2% (23)

Utilizando un promedio de pesos diferenciales, de manera que se le asigna a cada proyecto en la primera, segunda, tercera, cuarta y quinta categorías, puntajes de uno, dos, tres, cuatro y cinco respectivamente, encontramos que el puntaje promedio para los proyectos de los diputados fue de 2.83 y el de los proyectos Ejecutivos de 2.86. Si computamos el mismo promedio diferencial con relación al período de tramitación en comisiones, el puntaje para los proyectos de los diputados es de 1.48 y para los del Ejecutivo de 1.51. Las diferencias son muy pequeñas. Pero puesto que mientras más bajo el promedio diferencial, menor el tiempo de tramitación, si algo indican las cifras es que los proyectos de los diputados fueron procesados algo más rápido que los proyectos del Ejecutivo.

Un indicador adicional que podría usarse para verificar la proposición en examen podría basarse en los proyectos que son rechazados. Un examen de dichos proyectos indica que la frecuencia con que se rechazan proyectos es tan baja, que cualquier comparación pierde su sentido.<sup>(32)</sup> De un total de 207 proyectos a los

(32) Debe notarse que nos referimos sólo a proyectos que han sido formalmente rechazados y no a estos, más los proyectos que son rechazados informalmente a través de tácticas dilatorias.

cuales se le dio tramitación final,<sup>(33)</sup> sólo 8 fueron rechazados de estos, 5 fueron patrocinados por diputados y los otros 3 fueron proyectos de iniciativa del Ejecutivo. Sin embargo, es revelador observar, que durante la Asamblea de 1966 - 1970, un proyecto del Ejecutivo cuyo propósito esencial era el de modificar el sistema de banca nacionalizada introduciendo un sistema de banca mixta, fue rechazado en plenario. Este proyecto buscaba cumplir con una medida que había sido prometida por el Presidente durante su campaña política.

Aunque no hay datos sistemáticos recopilados disponibles acerca del grado en el cual los proyectos del Ejecutivo se modifican en las comisiones, la observación detenida de sus procedimientos y discusiones indica que esta prerrogativa se usa con cierta frecuencia.<sup>(34)</sup> Los proyectos presupuestarios, y económicos por ejemplo, fueron modificados constantemente durante el período de 1966 - 1970. Estas modificaciones tendieron a aumentar las cantidades a que se referían estos proyectos. Por ejemplo, en 1968 un proyecto que proponía una emisión de bonos de doce millones de colones (¢ 12 M) para la construcción de escuelas, fue aprobado después de que la cantidad fue aumentada a cuarenta y un millones de colones (¢ 41 M). Los fondos adicionales se destinaron a la construcción de escuelas en comunidades específicas escogidas por diputados de los distintos partidos. El presupuesto ordinario de 1969 se aumentó en diecisiete millones de colones (¢ 17 M), un aumento del 2.8%.<sup>(35)</sup>

La mayoría de los fondos adicionales fueron destinados a obras específicas que habían sido escogidas exclusivamente por los diputados del partido mayoritario. Sin embargo, las modificaciones hechas a proyectos presupuestarios y económicos no siempre implicaron aumentos. En 1969 un presupuesto extraordinario que ascendía a ciento setentisiete millones de colones (¢ 177 M) fue recordado a noventaicinco millones (¢ 95 M) antes de ser aprobado. Nor-

(33) Se notará que esta cifra (207) no concuerda con la cifra (198) de el Cuadro 2. La discrepancia se debe a que no se pudo obtener la información en cuanto a la duración del trámite de nueve de los proyectos.

(34) Aunque menos frecuentes, las modificaciones de proyectos en el plenario se dan de vez en cuando.

(35) Aunque la Asamblea tiene la obligación de demostrar de dónde van a provenir los fondos adicionales requeridos en el caso de aumentos presupuestales, normalmente no es difícil conseguir opiniones técnicas que indiquen que el Ejecutivo ha subestimado en sus proyecciones de entradas fiscales para determinado año.

malmente los presupuestos extraordinarios eran objeto de negociación entre el partido mayoritario de la Asamblea y sus oponentes políticos en el Poder Ejecutivo.<sup>(36)</sup>

El Ejecutivo puede, sin embargo, vetar cualquier proyecto que no sea el presupuesto ordinario o una convocatoria a una Asamblea Constituyente. Durante el período estudiado un número sorprendente alto de vetos fue interpuesto. Un total de treintinueve vetos fueron interpuestos en comparación con siete en un mismo período de siete meses el año anterior. Esta diferencia considerable se explica por el hecho de que el 61.5% (24) de los proyectos vetados en el período estudiado reflejaron un cambio radical en la posición del Presidente con relación a la concesión de pequeñas exoneraciones de impuestos.<sup>(37)</sup> Carecemos de los datos que indicarían si la Asamblea ejerció en algunos de estos casos su derecho de resellar los proyectos vetados, con base en una mayoría de las dos terceras partes. Pero tenemos la impresión que el resello se da en muy pocos casos, y casi nunca en el caso de proyectos de alguna trascendencia. Aunque los datos no son exhaustivos ni enteramente representativos, sí ilustran que el Presidente cuenta con los medios para neutralizar las decisiones legislativas. Esto produce un equilibrio de poder con relación a la facultad de dictar leyes. No obstante, si se ve en la necesidad de recurrir a la alternativa final del veto, es obvio que el poder ejecutivo está lejos de ser omnipotente.

### La Facultad de Ratificación

La mayoría de los acuerdos internacionales y empréstitos extranjeros negociados o suscritos por el Poder Ejecutivo tienen que ser ratificados por las dos terceras partes de los votos en la Asamblea.<sup>(38)</sup> En la mayoría de los casos, la naturaleza no contro-

(36) El partido mayoritario se benefició a través de dichas negociaciones pero su posición no era todo lo fuerte que pudiera imaginarse. Los presupuestos extraordinarios son difíciles de retardar o de rechazar dado que el Ejecutivo generalmente incluye en éstas partidas para cubrir los sueldos de algunos empleados públicos y esto a su vez a la movilización del interés de estos y de las presiones subsiguientes.

(37) Los gobiernos municipales de Costa Rica han acostumbrado pedir, también como recibir, la exoneración de los impuestos sobre ciertas compras tales como las de cemento a ser utilizado en obras municipales. Muchos de los proyectos que tramita la Asamblea son proyectos que piden tales exoneraciones.

(38) Hasta 1969, cuando se aprobó una reforma constitucional, la Asamblea tenía que autorizar no sólo los préstamos extranjeros sino que tenía que dar autorización previa para que el

versial de dichos acuerdos y préstamos, hacen de esto una mera formalidad. Pero sería un error asumir que el Ejecutivo goza de absoluta libertad en estos tipos de asuntos. Por ejemplo, un acuerdo sobre un empréstito con la AID para la construcción en San José de un nuevo mercado de mayoreo, fue congelado por la Asamblea durante un año hasta que eventualmente fue retirado por la AID.

En 1968, un acuerdo muy importante, el Protocolo de San José, recibió un tratamiento similar. Esta proposición surgió de los Ministros de Hacienda de los países que componen el Mercado Común Centroamericano (MCCA), y hubiera autorizado un impuesto regional sobre la venta de artículos de lujo, y un 30% de aumento en los impuestos sobre las importaciones hechas fuera de la región del MCCA. La medida supuestamente se proponía reducir el problema de la balanza de pagos al que se enfrentaban sus naciones miembro. Sin embargo, dentro de la fracción del PLN, se argumentó que el Protocolo no era más que un intento de los otros países para aumentar los ingresos fiscales sin llevar a cabo las reformas sobre los impuestos directos que Costa Rica ya había adoptado. Algunos de los líderes legislativos del PLN argumentaron también que la ratificación del Protocolo no sería políticamente recomendable puesto que ellos habían manifestado previa y públicamente que no aprobarían la creación de nuevos impuestos.

Se ejercieron presiones extremas sobre los diputados en un intento de obligarlos a ratificar el acuerdo. Esas presiones emanaron no sólo del Poder Ejecutivo, sino también de líderes de partido, de agencias internacionales de préstamos, y del gobierno de los Estados Unidos. José Figueres, en ese momento el supuesto candidato presidencial del PLN para 1970, presionó a los diputados de su partido. El Banco Mundial insinuó, que no se le concederían más préstamos a Costa Rica a menos que el Protocolo fuera ratificado. Presiones similares surgieron del Fondo Monetario Internacional y de funcionarios de la AID, como también del Embajador de los Estados Unidos en San José. El hecho de que la Asamblea haya congelado el Protocolo en comisión por más de seis meses

Poder Ejecutivo los pudiese negociar. Esto significaba una influencia mayor para el Poder Legislativo en el establecimiento de ciertos tipos de políticas fiscales de la que tiene ahora. Esta influencia se busca ahora a través de la introducción de ciertas disposiciones generales a las ratificaciones que limitan o buscan limitar la forma en la cual puede utilizar el Poder Ejecutivo estos fondos.

bajo dichas condiciones, y que eventualmente haya insistido en rechazar la ratificación, indica su potencial para actuar independientemente.<sup>(39)</sup> La inhabilidad del Ejecutivo para controlar incluso el comportamiento de diputados de su partido, se evidenció por el hecho de que un número sustancial de ellos votó en contra de la ratificación del acuerdo.

### Facultades de Nombramiento

Los diputados de Costa Rica son los únicos electores de los Magistrados de la Corte Suprema y del Contralor y Sub-Contralor de la República. Debido a que estos nombramientos sólo requieren un voto de mayoría del 51%, el Ejecutivo no tiene la menor influencia en la selección de estos funcionarios cuando la oposición controla la Asamblea, como fue el caso durante el período estudiado. En los últimos años la designación se ha realizado dentro de la fracción del PLN, puesto que su absoluta mayoría les ha permitido determinar los resultados definitivos. Aún cuando las condiciones profesionales de los candidatos han sido cuidadosamente examinadas y usadas como criterio final en la selección, sólo aquellos con un respaldo apropiado del partido han alcanzado la etapa final en el proceso de selección dentro de la fracción. Durante el período de siete meses de investigación realizada en Costa Rica, varios Magistrados fueron nombrados, y en cada caso, la lista final de candidatos considerada por la fracción fue una lista de partidarios. El Contralor y el Sub-Contralor nombrados antes de que se iniciara el estudio, también son partidarios reconocidos del PLN.

### Facultad de Investigación

La Constitución le concede a la Asamblea la facultad de crear comisiones legislativas especiales para investigar cualquier asunto que le sea de interés. Estas comisiones poseen libre acceso a todos los registros del gobierno, y puede solicitar el testimonio de cualquier persona en el país. La comparecencia ante estas comisiones es obligatoria. Sin embargo, los informes escritos una vez

(39) Vale señalar que aunque el Protocolo no fue ratificado por la Asamblea 1966-1970, sí fue ratificado en 1970 después de la instalación de la administración Figueres, en el cual el Ejecutivo y el Legislativo comparten el color político. Esto sugiere el punto obvio que la influencia de los Presidentes varía de un período gubernamental a otro. El estilo personal de cada Presidente y las condiciones bajo las cuales desempeña el poder pudiesen muy bien ser tan importantes o más importantes que los aspectos institucionales de la relación Ejecutivo-Legislativo.

concluidas las investigaciones, tienden a ser inefectivos. A la mayoría de estos no se les somete a un voto formal en plenario y muchos hasta lo llegan a ser discutidos en el pleno. De manera que las recomendaciones que contienen casi nunca son ejecutadas.

La Contraloría General sí lleva a cabo investigaciones efectivas con relación a los gastos públicos. Como agente auditor del Poder Legislativo, a menudo se le ordena llevar a cabo investigaciones específicas en esa área. Tales investigaciones pueden ser pídas por la Asamblea o por cualquier diputado individual.

Aunque no es cierto que la Asamblea tiene la facultad de enjuiciar al Presidente como algunos estudiosos lo han afirmado,<sup>(40)</sup> desempeña la función de resolver sobre las acusaciones que surjen en contra del Presidente, Vice-Presidentes y otros miembros de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Depende de los diputados el establecer si hay o no lugar a formación de causa en dichos casos para un proceso judicial. Si encuentra que existe causa debida, trasladan el caso a la Corte Suprema y suspenden al demandado temporalmente de sus funciones, o en el caso de los diputados, le levantan la inmunidad de que disfrutaban como miembros de la Asamblea. Varias acusaciones surgieron en contra de miembros de los Poderes Legislativo y Ejecutivo durante el período estudiado. En todos los casos menos en uno, no encontraron lugar a formación de causa contra los acusados. La única excepción implicaba a un diputado que fue acusado de malversación. Pero el hecho de que los diputados sólo hayan actuado contra uno de sus propios miembros no debe tomarse como indicación de que no actuarían de igual forma en el caso de cualquiera de los Poderes si de hecho encontrasen que existe causa debida para actuar en esta forma.

La Asamblea tiene la facultad de interpelar a los Ministros de Estado. También puede censurar a un Ministro con el voto de las dos terceras partes, si se descubre que es culpable de actos inconstitucionales o ilegales, o de errores graves que hayan causado o puedan causar perjuicio evidente a los intereses públicos. Durante el período estudiado, tres ministros fueron interpelados y se propuso censurar a uno de ellos, pero no se logró el número necesario de votos. En todos los casos no se observó sino las más rudimentarias cortesías en la forma de interrogar a estos altos fun-

(40) Tomasek, op. cit., pg. 112.

cionarios. La motivación partidista tiende a ser un fuerte factor a la hora de ejercer estas dos facultades. Este factor se hizo presente muy claramente en las dos ocasiones en las que el hijo del Presidente, el entonces Ministro de Seguridad Pública, fue llamado a comparecer ante la Asamblea. Pero independientemente de la motivación, continúa siendo cierto que la Asamblea ejerce la facultad de investigación.

### Otras Facultades Misceláneas y Latentes

Existe una facultad adicional concedida a la Asamblea que no debe pasarse por alto. El Artículo 98 de la Constitución prohíbe "la formación o el funcionamiento de partidos que por sus programas ideológicos, medios de acción o vínculos internacionales, tienden a destruir los fundamentos de la organización democrática de Costa Rica". La interpretación final de este artículo corresponde no a la Corte Suprema sino a la Asamblea. Así la Asamblea tiene la facultad de impedir la participación de ciertos tipos de partidos políticos en las elecciones generales. Este poder fue ejercitado para proscribir a los partidos que se consideraban como del frente comunista en las elecciones de 1953 y 1966. En 1969 se llamó de nuevo a la Asamblea para que ejercitara este poder.

En agosto de 1969 la inscripción del Bloque de Obreros, Campesinos e intelectuales, fue anulado por razones técnicas por el Tribunal Supremo de Elecciones, como resultado de la impugnación de la inscripción presentada por miembros del partido anti-comunista Unión Cívica Revolucionaria. Este fallo fue pronunciado después de que se había vencido el término para inscribir partidos para las elecciones de 1970, lo que significó que el partido comunista tradicional, ahora con un nuevo nombre, no podría lanzarse a la candidatura con sus propias papeletas. Poco después de que el fallo fue anunciado, el Partido Acción Socialista (PASO), ofreció lanzar la candidatura de los principales candidatos del Bloque en su papeleta legislativa.<sup>(41)</sup> El intento para evitar que estos candidatos participaran en las elecciones fue llevado entonces hasta la Asamblea. Los diputados del UCR presentaron un proyecto que solicitaba a la legislatura pronunciarse en el sentido de que el PASO

(41) El Lic. Manuel Mora, el líder indiscutible del partido comunista de Costa Rica desde su creación fue puesto en la primera posición de la papeleta de San José del PASO; esta posición es la más segura de todas las papeletas provinciales. Vale señalar también que la campaña del PASO buscó la elección del Lic. Mora más que la de los candidatos genuinos del partido.

caía dentro de los presupuestos del Artículo 98, y que por lo tanto debía ser proscrito. Puesto que se requiere que la Asamblea envíe dichos proyectos al Tribunal Supremo de Elecciones para que este emita su opinión, así se hizo antes de que el mismo fuera debatido exhaustivamente en comisión. El Tribunal emitió la opinión de que el PASO debía ser proscrito. La comisión que estudió el proyecto confirmó dicha opinión. Pero a pesar de este informe y del respeto que la mayoría de los costarricenses tienen por el Tribunal, no se había tomado ninguna decisión con relación al proyecto cuando la Asamblea entró en receso de dos meses antes de la elección. En este caso, los que no estaban de acuerdo en que se proscribiera al PASO utilizaron una táctica filibustera para que no se llegase a votar el asunto en plenario, lo que ejemplifica una forma indirecta de tomar decisiones. El partido pudo participar en las elecciones gracias a la ausencia de un voto específico que lo proscribiera.

La Asamblea tiene otras facultades que raras veces ha necesitado ejercer. Entre estas están las facultades de: (1) dar o no su asentimiento para el ingreso de tropas extranjeras al territorio nacional, (2) autorizar al Poder Ejecutivo para declarar el estado de defensa nacional y para concertar la paz, (3) suspender ciertos derechos y garantías constitucionales, y (4) resolver las dudas que ocurran en caso de incapacidad física o mental de quien ejerza la Presidencia de la República, y declarar si debe llamarse al ejercicio del Poder a quien deba sustituirlo. Aunque no ha habido necesidad de ejercitar ninguna de estas facultades desde la promulgación de la Constitución de 1949, con excepción de la suspensión de los derechos y garantías constitucionales,<sup>(42)</sup> es significativo que la Asamblea jugaría un papel muy importante en esas situaciones críticas.

## Conclusiones

La pregunta básica formulada al iniciarse esta sesión fue la de si la Asamblea desempeña más que un papel legítimamente en el proceso decisorio de Costa Rica. Hemos tratado de contestar esta pregunta, identificando los poderes formales concedidos al Poder Legislativo y determinando la manera en que estos poderes son

(42) Esta facultad fue ejercitada brevemente en 1955 cuando algunos de los partidarios del ex-Presidente Calderón Guardia invadieron a Costa Rica desde Nicaragua buscando derrocar al Presidente Figueres quien había resultado electo en 1953.

utilizados en la práctica. Los siguientes hallazgos indican que la Asamblea puede ser partícipe activa e independiente en este proceso.

- 1) Facultad de iniciación: Una proporción sustancial de los proyectos presentados a la Asamblea tuvieron su origen en el Poder Legislativo y no en el Poder Ejecutivo. De manera que se puede decir que la Asamblea jugó un papel importante en la primera etapa del proceso decisorio, sea, la determinación del tema o asunto sobre el cual ha de pronunciarse un cuerpo decisorio. Se encontró también que no hay evidencia alguna que indique que el Ejecutivo tenga algo que se aproxime siquiera a un monopolio en esta primera etapa, con respecto a la iniciación de proyectos "importantes".
- 2) Facultad de legislar: Existe evidencia considerable de que el Poder Legislativo ejercitó su discreción en la promulgación de leyes. En términos generales no puede decirse que los proyectos del Ejecutivo recibieron tratamiento preferencial ni que escaparon a modificación durante su tramitación en la Asamblea.
- 3) Facultad de ratificación: Aunque la ratificación de acuerdos y préstamos internacionales tiende a ser un acto simbólico, la mayor de las veces, los diputados dejaron de hacerlo en dos ocasiones, a pesar de haber sido sometidos a poderosas tácticas de presión.
- 4) Facultades misceláneas: Se encontró que la Asamblea tiene la última palabra para determinar si a cierto tipo de partidos políticos se le debe permitir participar en las elecciones. Se ejercitó esta facultad de una manera altamente independiente.

Habiendo justificado el punto de vista que la fase legislativa del proceso decisorio es efectiva, las secciones restantes enfocarán con mayor detalle las características de esta fase. Nuestra meta consiste en obtener una mejor comprensión acerca de quién toma las decisiones en la Asamblea, cómo y bajo qué condiciones.

Las secciones siguientes estudiarán los aspectos procesales formales de la tramitación de proyectos, algunos aspectos de comportamiento de las comisiones y del plenario y una consideración sobre cuál es el papel de los partidos políticos en el proceso total de la promulgación de leyes.<sup>(43)</sup>

(43) En algunos estudios recientes que han tratado el tema del comportamiento legislativo se le ha dado gran énfasis a las normas informales de comportamiento. En el caso de la investiga-

En la sección final se formulará una serie de proposiciones que sugieren un enfoque analítico para estudios futuros de la dinámica del proceso decisorio.

## LAS CARACTERISTICAS DE PROCEDIMIENTO EN EL PROCESO LEGISLATIVO

El proceso involucrado en la consideración y promulgación de las leyes puede dividirse en tres etapas: (1) introducción y asignación a comisión, (2) trámite en comisión y (3) debate en plenario.

### Introducción de Proyectos y su Asignación a Comisión

Todos los proyectos que se someten a la Asamblea se canalizan a través de la Dirección Ejecutiva, quien los envía al Directorio de la Asamblea. Luego, cada proyecto se anuncia por título en una sesión legislativa, identificando la naturaleza de los mismos, y seguidamente el Presidente de la Asamblea indica a cuál de las cinco comisiones permanentes principales se le asignará el proyecto para su estudio. Aunque se supone que el tema del proyecto sirve como primer criterio para la asignación a comisión, el Presidente puede usar su discreción al hacer algunas de estas asignaciones. Este se encuentra en una posición de expeditar o liquidar un proyecto según lo asigne a una comisión cuyos miembros bien se sabe que lo favorecerán o que se le opondrán. Generalmente estas decisiones se basan exclusivamente en el juicio del Presidente, aunque en algunos casos consulta con el jefe de fracción de su partido.

Una vez que el proyecto se anuncia y se asigna a una comisión, se entrega una copia a la Imprenta Nacional para su publicación en La Gaceta. Los proyectos no pueden incluirse en la orden del día de las comisiones respectivas sino hasta cinco días hábiles después de su publicación en La Gaceta, la cual se publica seis días por semana. Este procedimiento de publicación y espera, generalmente representa un atraso de aproximadamente diez días.

ción realizada en Costa Rica, encontramos que la mayor parte de los diputados entrevistados indicó que no creía que existiesen tales normas. Esta ausencia de normas informales conscientes bien pudiese ser producto del hecho que cada cuatro años hay un cambio total de diputados. Sería interesante tratar de determinar si esta relación entre la presencia de normas informales de comportamiento y la fluctuación de los miembros de una institución legislativa también se presenta en los congresos de otros países donde se da esta fluctuación marcada.

## Trámite en Comisión

Una vez que un proyecto se incluye en el orden del día de una comisión, ésta puede decidir por un voto de las dos terceras partes de los miembros, discutirla con anterioridad a los otros proyectos en la agenda. El presidente de la comisión también puede expeditar el trámite de un proyecto, convocando a la comisión a sesionar extraordinariamente, ya que él es el que confecciona el orden del día para dichas sesiones. Es perfectamente posible poner un proyecto indefinidamente, simplemente acordando sistemáticamente conocer con el criterio preferencial otros proyectos. La facultad de los presidentes de comisión para nombrar subcomisiones también puede ser utilizada para este fin de expeditación.

De acuerdo con el Reglamento de la Asamblea, la comisión debe entregar un dictamen, lo más tarde quince días después de que el proyecto ha sido oficialmente incluido en la orden del día. Se supone que los presidentes de las comisiones deben solicitar extensiones necesarias al Presidente de la Asamblea. Al concluir el plazo mencionado si la comisión no ha rendido un dictamen ni que, a partir de la fecha fijada, en la ausencia de un dictamen, ha solicitado prórroga, el Presidente de la Asamblea debe, según el Reglamento, amonestar a la comisión y fijarle un término adicional. A la vez este debe advertirles a los miembros de la comisión no devengarán sus dietas regulares de comisión hasta que tal dictamen sea presentado. Sin embargo, la mayor de las veces no se cumplen con estos plazos ni se aplican las sanciones de rigor. En el período de siete meses estudiado, menos de cinco prórrogas fueron solicitadas, y ningún miembro de comisión fue privado de sus dietas por su asistencia a las sesiones de las comisiones. Sin embargo, menos del 29% de aquellos proyectos que salieron de comisión fue procesado en el lapso de tiempo al que obligan los estatutos. Es más, sólo el 49% de los proyectos ante la Asamblea en el período estudiado salieron de comisión.

El grado en el que las comisiones estudian los proyectos varía sustancialmente. En algunos casos se da la aprobación casi automática debido a la naturaleza no controversial del proyecto. En otros casos, se lleva a cabo un estudio detallado. A través de sus presidentes, las comisiones pueden llamar a funcionarios públicos o particulares a atestiguar ante ellas. Con excepción de los

Ministros de Estado y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, todo funcionario público debe acceder a tales requerimientos. Las comisiones pueden también solicitar opiniones escritas de cualquier persona o institución. En algunos casos están obligados por ley a solicitar la opinión de ciertos representantes institucionales. Por ejemplo, la Junta Directiva de una institución autónoma debe ser consultada con respecto a cualquier proyecto que se relacione con ella, pero las opiniones que ella emita no obligan a la Asamblea. Las comisiones también están obligadas a requerir la opinión de la Corte Suprema y del Tribunal Supremo de Elecciones en asuntos relacionados con la organización o funcionamiento del sistema judicial en el primer caso y del sistema electoral en el otro. En ambos casos esas opiniones obligan a la comisión a menos que ésta decida ignorarlas con base en un voto de las dos terceras partes.<sup>(44)</sup>

Las comisiones pueden enmendar cualquier aspecto de un proyecto con un voto mayoritario. Una vez que se han conocido todas las mociones de enmienda, se emite el voto final sobre el proyecto.<sup>(45)</sup> Entonces el secretario de la comisión nombra a un miembro para que redacte un informe que refleje la decisión afirmativa o negativa tomada por la mayoría de sus miembros. En el evento de que algún individuo o grupo dentro de la comisión esté en desacuerdo con la decisión de la mayoría, puede, por su parte, redactar uno o más dictámenes de minoría. Sin embargo, estos dictámenes de minoría se conocen en el plenario sólo si el informe de mayoría es rechazado.

Un dictamen favorable de mayoría no siempre implica apoyo al proyecto, inicialmente presentado. Las reformas realizadas a un proyecto se incorporan al texto final del proyecto que emite la comisión que es el que se discute en el plenario. A veces estas reformas son fundamentales e incluso antagónicas con el propósito original del proyecto. Un caso ilustrativo sería el dictamen sobre el Protocolo de San José, que recibió un dictamen de mayoría afirmativo que estipulaba que la tasa de otro impuesto indirecto sería disminuido proporcionalmente a los ingresos generados por los nuevos impuestos incluidos en el Protocolo.

(44) Como excepción se debe de señalar el caso de legislación electoral en los seis meses anteriores a una elección. Tal legislación no puede ser promulgada por la Asamblea en este período a no ser que el Tribunal Supremo de Elecciones dé una opinión favorable al proyecto.

(45) Las mociones de enmienda pueden ser presentadas no sólo por los miembros de la comisión sino por cualquier diputado.

## El Debate en el Plenario

Una vez que los proyectos salen de las comisiones, se incluyen al final de la orden del día del plenario, dos días hábiles después de que los dictámenes pertinentes han sido publicados en *La Gaceta*. Al igual que en las comisiones, en el plenario los proyectos se conocen según su orden de aparición en el orden del día, a menos que los diputados decidan conocer un proyecto preferencialmente; ello requiere un voto mayoritario de las dos terceras partes de los diputados presentes. A veces los proyectos sufren atrasos extremadamente largos a menos que se solicite y se obtenga el trámite preferencial antes mencionado, por el primero de los tres debates que se requieren para promulgar una ley.

La Constitución y el Reglamento de la Asamblea establecen que todo proyecto debe someterse a tres debates separados.<sup>(46)</sup> Cada debate debe efectuarse en días distintos. El primer debate tiene por objeto discutir el contenido del proyecto e introducirle reformas de fondo al texto del proyecto incluido en el dictamen de mayoría si este fuese afirmativo. Aquellas mociones presentadas para reformar el proyecto, que han sido rechazadas en comisión, pueden ser reconsideradas en el primer debate y sólo requieren un voto de mayoría para que sean aprobadas. Las mociones que no hayan sido presentadas en comisión también requieren un voto mayoritario para su aprobación pero antes de que puedan entrar a discusión es necesario que se presente una moción de procedimiento que requiere el voto de las dos terceras partes de los diputados. En años recientes, los funcionarios que han presidido la Asamblea han recurrido a un procedimiento especial para poder superar el problema del gran número de mociones de reforma que se presentan con relación a algunos proyectos. Se han integrado subcomisiones especiales para que consideren dichas mociones. Dentro de un período señalado por el Presidente de la Asamblea éstas rinden un informe recomendando la aprobación de todas, algunas o ningunas de las mociones presentadas. Y, en el primer debate se vota sobre este informe y no sobre cada moción individual.

(46) Los proyectos son aprobados o rechazados al final de cada debate, normalmente por simple mayoría de votos. En ciertos casos excepcionales, como las de reformas constitucionales y ratificaciones de acuerdos internacionales y préstamos extranjeros, se necesita un voto de las dos terceras partes para la aprobación. Desafortunadamente, a pesar del gran número de votos que se dan en la Asamblea, no es posible hacer un estudio sistemático de estos dado el hecho que muy pocos de ellos son votos nominales.

Una vez que el texto original o modificado de un proyecto ha sido aprobado en el primer debate, las mociones sobre reformas de fondo que surjan sólo pueden ser consideradas si la mayoría de dos tercios aprueba una moción para que el proyecto sea devuelto al primer debate. Si se rechaza un dictamen afirmativo en primer debate, el Presidente de la Asamblea lo asigna a una nueva comisión, a menos que el mismo haya sido rechazado con anterioridad en otro primer debate en cuyo caso se desecha. Si un dictamen negativo es votado afirmativamente, el proyecto es rechazado y pasa al archivo. En ambos casos, el proyecto no puede introducirse de nuevo hasta el inicio del próximo año legislativo calendario. Si se acepta un dictamen favorable, entonces el proyecto pasa a segundo debate.

El segundo debate permite discusiones generales con relación a la forma o la redacción del proyecto y no a su contenido. Raras veces se debate en esta etapa. Si se emite un voto favorable al proyecto, pasa a tercer debate. Si se rechaza, el proyecto se desecha. Ninguno de los individuos que fueron entrevistados pudo recordar un ejemplo de un voto negativo en el segundo debate, durante el periodo de 1966-1970.

En el tercer debate se discuten, en general, los aspectos positivos y negativos del texto final del proyecto. Una vez que se agota la discusión en el tercer debate, se emite un voto final, a menos que se presente una moción para que el proyecto sea devuelto al primer debate o a una comisión.<sup>(47)</sup> Si se rechaza el proyecto, corre la misma suerte que si se rechaza en el segundo debate. Si se aprueba, se envía a la Comisión de Redacción para que esta le haga los cambios de forma que puedan ser necesarios, y una vez pulido es enviado al Ejecutivo para su ratificación. El Ejecutivo está obligado a aprobar o a vetar el proyecto dentro de los diez días hábiles posteriores al momento en que lo recibe de la Asamblea Legislativa.

La participación de cada diputado en los diferentes debates sobre cada proyecto se limita teóricamente a un total de cuatro intervenciones de treinta minutos cada uno. Sin embargo, cada intervención puede extenderse por períodos adicionales de igual du-

ración mediante la presentación y aceptación de una moción de prórroga. Ello significa que cada diputado puede intervenir en la discusión de un proyecto por períodos de tiempo casi ilimitados. Rara vez se vota en contra de una moción presentada para extender la media hora de tiempo concedida a los oradores. Durante sus intervenciones el orador supuestamente debe limitar su exposición al asunto en cuestión y depende discrecionalmente del Presidente de la Asamblea el llamarle la atención a un diputado que se aparte del tema del proyecto. La decisión es difícil de tomar, sin que origine bastante antagonismo de parte de los otros diputados. Consecuentemente pocas veces se le llama la atención a un diputado por salirse del tema.

## CARACTERISTICAS DE COMPORTAMIENTO DENTRO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

### Las Comisiones

La Asamblea Legislativa cuenta con cinco comisiones permanentes principales, a cada una de las cuales se le asigna un campo especializado. Todos los diputados, con excepción del Presidente de la Asamblea, trabajan en una de estas comisiones. Cuatro de las comisiones consisten de once miembros, y una de ellas posee un total de doce miembros.

El Presidente de la Asamblea asigna a los diputados a las comisiones al principio de cada año calendario, o sea en mayo. Los cuatro diputados que fungieron como Presidentes durante el término de 1966-1970, todos miembros del partido mayoritario, discutieron las asignaciones a las comisiones con el jefe de su fracción. En el evento que hubiese desacuerdo, el criterio del jefe era el que prevalecía. Los partidos minoritarios no fueron consultados formalmente por el Presidente a la hora de hacer estos señalamientos. Sin embargo, los jefes de fracción de estos partidos sí se acercaban informalmente al Presidente para hacerle ciertas solicitudes. Estos jefes casi siempre fueron asignados a las comisiones que ellos preferían. También se les concedieron sus solicitudes expresas, siempre y cuando éstas no se opusieran a los intereses y las estrategias del partido mayoritario. Las asignaciones no son definitivas, puesto que aquellos diputados que no se encuentran satisfechos con su asignación pueden permutarla por otra en otra comisión con otro diputado durante el primer mes del año calendario. Dichos cambios tienden a

(47) Cualquier proyecto puede ser devuelto a comisión en cualquiera de los tres debates. Pero este procedimiento sólo puede ser utilizado una vez en el caso de cada proyecto.

efectuarse cada año principalmente entre los miembros de los partidos minoritarios.

Las asignaciones realizadas entre 1966 y 1969 indican que las consideraciones partidistas fueron el factor más importante en estas asignaciones. La estrategia seguida por el partido mayoritario fue la de asignar diputados partidarios a las comisiones de tal manera que le permitiera tomar la dirección del mayor número de comisiones posibles, y sobrecargar las comisiones más importantes con el mayor número de diputados de partido posible sin sacrificar la primera meta. El examen del siguiente cuadro apoya decisivamente esta afirmación.

## CUADRO 2

### DISTRIBUCION PARTIDISTA EN LAS COMISIONES PERMANENTES, 1968-1969

Comisiones (en orden descendiente de importancia) <sup>a</sup>	Número de Diputados en cada Partido			
	PLN	PR	PUN	UCR
Comisión de Asuntos Económicos	7	2	1	1
Comisión de Asuntos Hacendarios	8	2	2	0
Comisión de Gobierno y Administración	6	5	0	0
Comisión de Asuntos Sociales	6	3	1	1
Comisión de Asuntos Jurídicos	1	6	3	0

(a) Ver página 18 para una descripción de la metodología utilizada para el establecimiento de este orden de importancia.

Para poder controlar las cinco comisiones, el partido mayoritario hubiera necesitado un total de treintinueve diputados en vez de los veintinueve que tenía. De manera que una de las comisiones no podía quedar bajo presidencia de un diputado de partido, aunque la dirección en las primeras cuatro estaba garantizada. A dos de las comisiones principales se les asignó un diputado más de lo requerido para obtener la mayoría. A fin de hacer esto posible sólo un diputado de partido se asignó a la última comisión, mientras que a los otros partidos se les dio una representación desproporcionada en ella.

Pareciera que las consideraciones provinciales fueron de poca importancia para la asignación a las comisiones. No se pudo detectar ningún patrón provincial en los datos disponibles. Las res-

puestas de los diputados que habían fungido como jefes de fracción del partido mayoritario o como Presidentes de la Asamblea, indicaron que salvo una excepción, el equilibrio provincial no había sido un criterio principal usado al hacer las asignaciones. La única excepción estuvo relacionada con las asignaciones de la Comisión de Asuntos Hacendarios, aquella que trata con asuntos presupuestarios. Dentro de la fracción del partido mayoritario se presionó a los Presidentes para que no asignaran a más de un diputado de partido de cada provincia en esta comisión.

La Asamblea estudiada consideró de poco valor el desarrollo de conocimiento especializado dentro de las comisiones. Si se hubiera buscado el conocimiento especializado esperaríamos encontrar poca variación en los miembros de cada comisión a pesar de las características de asignación anual. Este no fue el caso como lo evidencia el siguiente cuadro.

## CUADRO 3

### CONTINUIDAD DE LOS MIEMBROS EN LAS COMISIONES PERMANENTES, 1968-1969

Comisiones (en orden descendiente de importancia)	Porcentaje de los miembros que habían sido: (a)		
	Miembros en el año anterior	Miembros en cualquier año anterior	Miembros en todos los años anteriores
Comisión de Asuntos Económicos	36.4% (4)	36.4% (4)	9.1% (1)
Comisión de Asuntos Hacendarios	0 (0)	0 (0)	0 (0)
Comisión de Gobierno y Administración	27.3 (3)	36.4 (4)	27.3 (3)
Comisión de Asuntos Sociales	18.2 (2)	36.4 (4)	9.1 (1)
Comisión de Asuntos Jurídicos	18.2 (2)	36.4 (4)	9.1 (1)

(a) Estas categorías no se excluyen recíprocamente.

El porcentaje reducido de diputados en cada comisión que habían servido en la misma comisión en la sesión anterior, refleja el grado en el cual se pudo haber esperado que los miembros estuvieran conscientes de la importancia y del transcurso de proyectos

provenientes de la sesión previa. La cifra relacionada con aquellos que habían servido en la misma comisión en cualquier sesión anterior, refleja el grado en el cual los miembros habían obtenido experiencia previa con relación al contenido del asunto tratado en la comisión. La cifra de aquellos que habían servido en la comisión en todas las sesiones precedentes sirve como medida absoluta de continuidad. Puesto que en cada caso un alto porcentaje indica bajo intercambio y un bajo porcentaje indica alto intercambio, los datos indican que existió un alto grado de intercambio entre los miembros de las comisiones.

Es de interés notar que los diputados del PLN tendieron proporcionalmente a tener menos experiencia previa en la misma comisión que aquellos de los otros tres partidos. Esta relación se invierte, sin embargo, si calculamos una medida de peso diferencial basado en la importancia de las comisiones donde dicha experiencia se obtuvo. Por ejemplo, si adjudicamos un puntaje de cinco puntos por tres años consecutivos de experiencia en la comisión de mayor importancia, cuatro para la segunda y así sucesivamente, encontramos que el PLN obtiene un puntaje de diez, el PR un puntaje de siete, el UCR un puntaje de cinco y el PUN un puntaje de cero. Si continuamos el mismo procedimiento para medir la experiencia obtenida en las comisiones, según las asignaciones de 1968-1969, en por lo menos una sesión anterior, los puntajes son PLN veintitrés, PR veintiuno, PUN diez y UCR cinco. Así pareciera que los diputados del PLN tendieron a obtener una experiencia prolongada en comisiones más importantes mientras que lo contrario fue lo cierto de los diputados de los otros partidos.

Un reciente observador ha implicado que la existencia de un sistema rotativo de miembros de las comisiones puede explicarse por el hecho de que "la mayoría de los diputados se vale de su puesto en las comisiones para establecer relaciones con las diversas ramas de interés, asegurándose una más fructífera actividad para su bufete particular en el futuro".<sup>(48)</sup> Esta interpretación es insostenible dado el hecho de que en el período estudiado sólo dieciséis de los cincuentisiete diputados eran abogados, y que ocho de estos ni siquiera fueron trasladados de la comisión a la que originalmente habían sido asignados.

(48) Charles F. Denton, *La Política del Desarrollo en Costa Rica* (San José: Editorial Novedades, 1969), pg. 61.

La explicación básica de la rotación practicada durante el período 1966-1970 es la de que así fue decidido que se hiciera por la fracción del partido mayoritario al comienzo del término. Se dieron dos razones por esta decisión. La primera fue la de que esta era la única manera de evitar que uno o varios diputados del partido se estancaran en una comisión aburrida o insignificante durante los cuatro años del período. La segunda, y probablemente la principal, fue la de que casi todos los diputados del partido deseaban que se les diera la oportunidad de pertenecer a la Comisión de Asuntos Hacendarios. Este deseo estaba motivado por dos consideraciones: (1) que los diputados que sirven en esta comisión ganan un mayor sueldo, puesto que se llevan a cabo muchas sesiones extraordinarias mientras el presupuesto ordinario está en estudio, y (2) que tienen una mejor oportunidad para incluir partidas de especial interés para sus comunidades dentro del presupuesto. La necesidad de satisfacer el deseo de servir en esta comisión por lo menos una vez dentro del término de cuatro años, ayuda a explicar el hecho de que la Comisión de Asuntos Hacendarios fue la única en el año calendario 1968-1969 que no tuvo miembros provenientes de ninguna de las sesiones previas.

El hecho de que los diputados no pueden servir en la Asamblea por períodos consecutivos y de que la mayoría de ellos tienden a ser cambiados de una comisión a otra dentro del período de cuatro años, sugiere que poco conocimiento especializado puede desarrollarse. El conocimiento especializado que puede aplicarse al estudio de un proyecto en comisión, se encuentra también limitado por el hecho de que la Asamblea no cuenta con personal de investigación.

¿Habremos de concluir entonces que el trabajo realizado a nivel de comisión es de baja calidad? Las implicaciones de dicha conclusión serían difíciles de pasar por alto dado el hecho de que el porcentaje de dictámenes que fueron modificados o rechazados en el plenario ascendió a sólo 17.4% (33) de aquellos que fueron tramitados completamente en el plenario durante el período estudiado.<sup>(49)</sup> Aunque la información presentada hasta el momento

(49) Esta cifra se refiere a los dictámenes sobre los cuales se pudo conseguir todo los datos necesarios. Aquellos dictámenes excluidos por falta de datos representó sólo el 6.9% (14) de todos los dictámenes tramitados en plenario. La cifra señalada del 17.4% puede ser desglosado en la siguiente forma: (a) 13.2% (25) fue aprobado con reformas o modificaciones al dictamen. (b) 2.6% (5) fue devuelto a comisión y (c) 1.6% (3) fueron rechazados.

pareciera apoyar dicha conclusión, existen razones para abstenerse de un juicio tan drástico.

En cada comisión había dos o tres individuos en algún momento determinado, quienes podían aportar cierto conocimiento especializado a los asuntos de conocimiento de la comisión. Estos individuos llevaban casi todo el peso de la discusión. No sólo expresaban sus puntos de vista con relación a los asuntos ante la comisión, sino que también señalaban o enmarcaban las inquietudes que necesitaban ser resueltas. Aunque los once o doce miembros de la comisión eran los que resolvían los asuntos por voto, lo hacían bajo la dirección de unos cuantos individuos bien versados en el contenido general del asunto entre manos. En ciertas ocasiones, esta dirección también surgió de los que atestiguaban ante la comisión. Pero pareciera que fueron estos pocos diputados los que tuvieron mayor influencia sobre las decisiones de las comisiones y los que hicieron que las deliberaciones de comisión alcanzasen algún grado de pericia. Dichos diputados surgieron de ambos grupos políticos y disfrutaban de un respeto bastante difundido tanto en las comisiones como en el plenario, como especialistas en determinados campos. Este respeto se fundamentaba no sólo en la preparación profesional de estos diputados sino también en el hecho que generalmente se esforzaban por llevar a cabo investigaciones de los proyectos fuera de la comisión y que frecuentemente lograban obtener un buen asesoramiento fuera de la Asamblea.

La importancia del trabajo realizado en las comisiones lo atestigua el hecho de que cuando los diputados deseaban que ciertos proyectos fueran aprobados, concentraban la mayor parte de sus esfuerzos en el trámite del proyecto en la comisión. Trataban de ganarse a los miembros de las comisiones para que le dieran tratamiento preferencial al proyecto, y trataban directamente de obtener los votos de los mismos si encontraban que el proyecto era controversial. Los grupos de interés organizados también ejercían presiones directas sobre los miembros de la comisión cuando un proyecto de su interés estaba en estudio.

Durante el período estudiado el partido mayoritario estableció estrategias a seguirse en comisión en el caso de los proyectos que eran considerados como de mayor trascendencia. Normalmente estas estrategias eran planeadas por el jefe de fracción y el presidente de comisión y a veces eran parte de una estrategia para

enfrentarse al Ejecutivo. Por ejemplo, un presupuesto extraordinario que requería fondos adicionales para misiones diplomáticas, fue demorado en comisión hasta que el jefe de fracción obtuvo del Ejecutivo el compromiso de girar ciertas partidas específicas de interés para el partido, que habían sido incluidas en el presupuesto ordinario pero que no habían sido giradas. Los casos de estrategia de fracción en las comisiones por parte de los partidos minoritarios se daba también en el caso de los proyectos más trascendentes pero con menor frecuencia que en el caso del partido mayoritario.

Las deliberaciones de las comisiones fueron notoriamente diferentes a aquellas del plenario. Las sesiones de comisión no se caracterizaron por ningún grado considerable de politiquería o dramatismo político. La mayoría del tiempo se intentó seriamente de discutir los proyectos en forma objetiva y consciente. Aunque la composición de las comisiones estuvo fundamentalmente determinada por consideraciones partidistas, el elemento partidista no surgió con mucha frecuencia. No hay duda, sin embargo, que estaba presente y que en cualquier momento podía ser utilizado.

### El Plenario

El hecho de que los proyectos se debatan en tres ocasiones distintas, pareciera sugerir que se da gran énfasis a la discusión cuidadosa de las ventajas y desventajas de los proyectos. La duración de algunos de los debates observados tiende a fortalecer esta impresión. Es tentador asumir que lo que se ventila en el plenario implica un impacto considerable sobre la acción final que se tome con relación a un proyecto.

Sin embargo, la observación cuidadosa de las sesiones del plenario y el análisis detallado de las actas del plenario de la Asamblea, nos hace dudar de la validez de dicho presupuesto. La observación de las actividades de los diputados durante las sesiones del plenario indican que, con la excepción de algún debate ocasional, pocos diputados prestan la menor atención a lo que se dice en el plenario. Durante la mayor parte de los debates, casi todos los diputados se entretienen leyendo los periódicos de la tarde, que se distribuyen antes o durante la sesión del plenario, o se entretienen conversando en los corrillos. Un buen número de ellos puede encontrarse en la cafetería o en las oficinas de fracción. El grado

en el cual los diputados se ausentan del plenario se refleja por el hecho de que las sesiones usualmente se ven interrumpidas una o más veces por falta de quórum, sea, treintiocho de un total de cincuentisiete diputados.<sup>(50)</sup>

Esto no quiere decir que la única actividad que se lleva a cabo es la de los diputados turnándose para aburrirse los unos a los otros con discursos largos y latosos. Los líderes de las fracciones y los diputados interesados en un proyecto determinado han de estar atentos y preparados para actuar rápidamente a fin de resolver cualquier problema de último momento que se presente en el plenario. Las conversaciones en el recinto de sesiones y en la cafetería son a veces de gran importancia con relación de negociación que caracteriza la aprobación o el rechazo de algunos proyectos. Los grupos de presión a veces llevan a cabo los últimos esfuerzos desesperados para generar apoyo u oposición a los proyectos en esta etapa, y tratar de pescar a los diputados cuando salen del recinto de sesiones a tomar un poco de aire. En general, puede decirse que existe siempre la posibilidad de que en plenario se dé un cambio inesperado y que los diputados especialmente interesados en los proyectos bajo discusión tienen que estar al tanto del pulso de la Asamblea si desean evitar un desenlace inesperado. Pero cabe señalar que estos cambios de último momento se dan con muy poca frecuencia. Para sostener este criterio indicaríamos que de aquellos proyectos que llegaron a tercer debate, el 53% de ellos fueron votados en los tres debates sin que se pidiera la palabra para hacer intervenciones en cuanto a ellos. La naturaleza de los debates relativos a la mayor parte del 47% de los proyectos restantes y la reacción de los diputados hacia la mayoría de dichos debates, nos llevan a concluir que sólo una proporción sumamente pequeña de los proyectos se discute en forma afectiva en el plenario.

Aunque el Reglamento de la Asamblea establece que todo orador debe limitarse al asunto inmediato entre manos, frecuentemente este no es el caso. Todas las sesiones del plenario se transmiten por radio y muchos diputados usan o abusan de esta oportu-

nidad para llegar a sus electores. Uno de los diputados del grupo estudiado, sistemáticamente posponía su intervención, siempre que podía, hasta después de las cuatro y media de la tarde cuando la audiencia de la radio está en lo mejor. Tal vez se deba a esta audiencia difundida el hecho de que muchos diputados den la impresión de estar en una plaza pública más que en un ambiente propicio para la evaluación y discusión de proyectos legislativos. Los ataques partidistas provocan contraataques y muchas horas se consumen de esta manera. Muchos diputados ven este tipo de debate como parte esencial de la fase o función política de la Asamblea. Bajo estas condiciones no debe causar sorpresa alguna el que los diputados le presten poca o ninguna atención al contenido del debate del plenario.

La impresión de que pocas de las decisiones se ven afectadas por los debates en el plenario es apoyada por la información obtenida de los mismos diputados. Conversaciones llevadas a cabo con la mayoría de ellos indican que, a excepción de un número reducido de proyectos, sus decisiones no fueron influenciadas por el debate en el plenario. En la mayoría de los casos indicaron que se apoyaban en los dictámenes rendidos por las comisiones dado el hecho de que en muchos casos no estaban familiarizados con el contenido de los proyectos que se estaban considerando. Este apego a los dictámenes pareciera confirmarse por el hecho de que los dictámenes presentados por las comisiones, sobre los cuales existían datos adecuados disponibles, 82.6% fueron aprobados sin la menor modificación.

Los diputados entrevistados indicaron que sí había ciertos casos contados en los cuales sus decisiones habían sido influenciadas por los debates en el plenario. Cuando se les preguntó que si había algunos diputados específicos a cuyas exposiciones se les había prestado atención especial, muchos indicaron que efectivamente era así. Los nombres de un grupo bipartidista de diputados se mencionó repetidamente. La evidencia disponible no garantiza la conclusión definitiva de que en aquellos casos en que el contenido de los debates se tomó en cuenta, haya sido un grupo recurrente de diputados el que influyó en las decisiones de los otros diputados. Sólo puede afirmarse que esto pareciera ser una posibilidad considerable. Esto no se aplicaría por igual a las decisiones relacionadas con mociones de trámite.

(50) Según el Reglamento de la Asamblea, es necesario que haya un quórum cada vez que se tome una votación. Debido al hecho que las mociones de prórroga, para que se le conceda al que está en el uso de la palabra un período adicional de media hora, necesitan ser sometidas a una votación, en el plenario de la Asamblea Legislativa de Costa Rica se dan muchos más votos que en otros países. Y por lo dicho, se evidencia la ruptura del quórum con mayor frecuencia que en el caso de muchas otras instituciones legislativas.

Según se indicó previamente, las decisiones de naturaleza procesal son muy importantes dentro de la Asamblea Legislativa puesto que éstas determinan la velocidad a la que un proyecto se tramita. La atención que se le da a este factor y a su importancia se encuentra bien ilustrado por el hecho de que durante el período estudiado, 84% de aquellos proyectos que llegaron a la etapa de trámite en el plenario fueron protegidos por mociones de trámite. Algunos proyectos que no fueron apoyados por tales mociones, no se tramitaron en su totalidad sino al cabo de más de dos años, y en algunos casos hubo proyectos que nunca alcanzaron el tercer debate. Durante el período estudiado se descubrió que, las decisiones relacionadas con el tratamiento preferencial de proyectos específicos en el plenario, eran objeto de discusiones informales y de negociaciones por parte de todos los diputados. El procedimiento general seguido consistía en presentar una moción relativa a un grupo de proyectos no controversiales, conocida usualmente como moción-paquete. Fue usual encontrar mociones de esta índole que incorporaban hasta cuarenta proyectos que esperaban su turno para el primer debate. Estas mociones originalmente habrían incluido menor cantidad de proyectos, pero el proceso de regateo entre los diputados a menudo requería el que se sumaran otros proyectos para poder asegurarse votos que apoyaran la moción. Estas mociones las iniciaban diputados individuales y no las fracciones, aunque a menudo eran aprobadas conjuntamente por todos los jefes de fracción. La ausencia de iniciativa por parte de los partidos en dichos asuntos se explica por el hecho de que los proyectos de interés específico para los partidos tendían a ser controversiales y por lo tanto era difícil incluirlos en mociones-paquete. Los diputados individuales, y especialmente los diputados rurales o maiceros, tendían a iniciarlas porque la mayoría de los proyectos de interés específico para sus electores no eran controversiales. Su interés en estas mociones también se explica por el hecho de que sus proyectos con frecuencia se veían detenidos debido a los debates acalorados sobre proyectos controversiales que a menudo monopolizaban el tiempo del plenario. La manera de evitar que dichos proyectos controversiales paralizaran la producción de la Asamblea consistía en presentar una moción-paquete que por lo menos permitía que fuesen aprobados los proyectos no controversiales.

En conclusión, pareciera que el compartimiento en el plenario tiene poco impacto en la votación final sobre un proyecto. En aquellos casos en los que dicho comportamiento tiene impacto, pareciera que es un grupo limitado y recurrente de diputados el que tiene mayor influencia en el resultado del voto. Es aparente que la forma más frecuente de tomar decisiones, independientemente de la acción de la comisión, es aquella relacionada con las mociones de trámite que determinan si un proyecto habrá de tratarse en forma preferencial o no.

### Los Partidos

Al momento de la investigación, la Asamblea Legislativa estaba compuesta por diputados que representaban a cuatro partidos diferentes. El Partido Liberación Nacional (PLN) había ganado veintinueve curules y por lo tanto tenía una mayoría absoluta. A pesar del hecho de que el Partido Republicano (PR) y el Partido Unión Nacional (PUN) habían compartido una papeleta común en las elecciones, estaban organizados como grupos políticos separados dentro de la Asamblea. El PR tenía un total de dieciocho curules y el PUN tenía ocho. El cuarto partido, Unión Cívica Revolucionaria (UCR), estaba representado por dos diputados.

El papel que juegan las agrupaciones partidistas en el proceso decisorio es considerado por algunos como determinante. Si uno aceptara lo que la prensa de Costa Rica informa, uno concluiría que los diputados se comportan como un rebaño de ovejas y que votan en todo momento de acuerdo con las líneas de partido trazadas por un grupo misterioso de individuos de mentalidad estrecha. La investigación llevada a cabo nos lleva a una conclusión bastante diferente.

Los tres partidos principales se organizaron en mayor o menor grado en grupos de fracción dentro de la Asamblea. El UCR no tenía una estructura semejante debido al hecho de que sólo tenía dos diputados. Un examen de las características de los tres grupos de fracción aclarará el grado en el que los lazos de partido jugaron un papel en el proceso legislativo de toma de decisiones.

Los diputados del PLN se reunían en sesión de fracción por lo menos una vez al mes<sup>(51)</sup> aunque reuniones más frecuentes se efectuaban cuando asuntos de interés específico surgían. En la mayoría de los casos, las discusiones de la fracción giraban alrededor de proyectos específicos que habían sido presentados y asignados a comisión. El jefe de fracción convocaba a estas sesiones discrecionalmente o en virtud de la solicitud de uno o más diputados del partido. Sesiones similares se efectuaban a veces, después de que un proyecto había salido de comisión. Normalmente, el propósito de las discusiones era: (1) examinar las implicaciones socio-económicas y políticas del proyecto y (2) determinar la estrategia a seguir a fin de proporcionar apoyo u oposición efectivos al proyecto. Con frecuencia se invitaban expertos de afuera que estaban asociados formal o informalmente con el partido para que presentaran sus puntos de vista en cuanto a las ventajas o desventajas de determinado proyecto. En tres o cuatro casos, las discusiones de fracción condujeron a una línea de partido, sea, que los dos tercios de los diputados del partido votaron por obligar a los miembros de la fracción a votar a favor o en contra de un proyecto. Pero aún en aquellos casos en que se optó por la línea de partido, a aquellos diputados que presentaron argumentos considerados válidos por la fracción de por qué no sería deseable o de por qué sería difícil para ellos apoyar públicamente dicha línea de partido, se les permitió votar en contra de ellas. Como ejemplo de tal situación podemos citar el caso de los diputados que representan a un cantón que también tiene representación a través de un diputado de otro partido, o sea, el caso de los llamados diputados guápiles. Si el otro diputado va a votar en sentido contrario, y tal voto pudiese traer repercusiones negativas para el diputado cuya fracción ha establecido línea de partido, se le permite generalmente a este votar en sentido contrario a la línea de partido. Vale señalar también el caso bajo el cual la fracción como estrategia establece que uno o más de sus diputados no han de apegarse a la línea establecida para así tratar de lograr lo mejor de dos mundos. Como ejemplo de este fenómeno podemos citar el caso del voto sobre el proyecto de impuesto de ventas. En este caso se estableció la línea de partido contra el proyecto dado el hecho de que el PLN había prome-

(51) Según los estatutos de la fracción, tales reuniones deben de darse cada dos semanas.

tido no votar a favor de impuestos nuevos. Pero el rechazo del proyecto, que se podía lograr si se seguía una línea firme, tenía implicaciones graves para el partido debido a que le permitiría al Ejecutivo achacarle al PLN casi cualquier dificultad fiscal u económica que fuese a surgir en el futuro si rechazaban el proyecto. Para prevenir tal posibilidad se le obligó a por lo menos un diputado de la fracción a que votara favorablemente el proyecto para así asegurar su promulgación, pero se trató de hacer pensar a la opinión pública que en realidad la fracción había fijado una línea contra el proyecto.

Aunque todos los diputados del PLN participaron en alguna medida en las deliberaciones de fracción, un grupo de siete u ocho diputados no sólo plantearon la mayoría de los asuntos que se discutieron, sino que también fueron los partícipes más frecuentes y recurrentes. La coherencia de la fracción, cuando la hubo, fue en la mayoría de los casos el producto de la influencia normal de los mejor versados sobre los relativamente inexpertos y menos entrenados, y no el producto de la imposición del jefe de fracción y sus lugartenientes.

No faltan los que argumentan que la imposición proviene de los líderes nacionales de partido que no son diputados. Ello no sería sorprendente dada la naturaleza marcadamente personalista de los partidos políticos de Costa Rica. En el caso del PLN, sin embargo, este servilismo hacia los líderes externos del partido no fue evidente. Acontecimientos ocurridos durante el periodo en estudio indican que la fracción no se componía de hombres perennemente obedientes, y que en algunos casos apoyaban el criterio independiente de sus miembros ante las presiones de los líderes externos del partido. Aunque es cierto que José Figueres logró presionar a suficientes diputados de partido que eran neutrales o que se habían opuesto a la aprobación del contrato del Estado con ALCOA para que éste contrato fuera aprobado a fines de 1969, hay que recordar que esfuerzos similares de su parte a favor del Protocolo de San José fracasaron en esta Asamblea. La independencia de la fracción hubiera podido verse limitada si el partido hubiera tenido una organización permanente efectiva o por lo menos una organización sin grandes cismas internos. Pero los estratos superiores de la estructura externa del PLN estuvieron adormecidos o en letargo durante los primeros dos años después de la derrota electoral de 1966 y cuando al fin se organizaron, no mostraron ser particularmente coherentes.

En conclusión, durante el período estudiado la fracción del PLN ejerció un grado relativo de independencia con respecto a los líderes externos del partido. No hay duda de que estos líderes podían ejercer una presión considerable sobre los diputados de partido pero no hasta el punto de reducir a la fracción a jugar un papel servil. Dentro de la fracción, la mayoría de los diputados individuales estaban claramente influenciados por los diputados principales del partido. Los lazos de partido tuvieron un impacto considerable sobre el comportamiento relativo a ciertos proyectos. Estos proyectos tendieron a ser de los más importantes, pero numéricamente hablando, los proyectos sometidos a discusión de fracción constituyeron una muy pequeña minoría de la totalidad de los proyectos.

#### PARTIDO REPUBLICANO (PR) <sup>(52)</sup>

Durante el período observado, los diputados del PR se reunieron con menos frecuencia que los del PLN. Se convocaba a sesiones de fracción únicamente cuando surgían necesidades muy calificadas de coordinación. En la mayoría de los casos, los proyectos discutidos en la fracción hacían su aparición cuando estaban en las etapas finales de su tramitación, o sea, después de que habían salido de comisión. Como en el caso del PLN, las reuniones normalmente eran convocadas por el jefe de fracción discrecionalmente. Si se le compara con el PLN, pareciera que se convocó a menos reuniones a solicitud de diputados individuales. Normalmente estas reuniones se efectuaban para lograr consenso con relación a ciertos proyectos cuando estaban por entrar al plenario. De acuerdo con informes recibidos de algunos de los diputados del PR, raras veces surgían discusiones sobre estrategia. También dentro del grupo del PR podía establecerse una línea de partido mediante el voto de los dos tercios, pero los casos en que ello ocurrió fueron tan flexibles y tan poco frecuentes como dentro del grupo del PLN. Se acudió con mucho menos frecuencia que en el caso del PLN a la asesoría de peritos partidistas de afuera.

(52) Fue imposible conseguir el permiso necesario para observar las sesiones de fracción del RP y del PUN. Por lo tanto la información que se presenta en cuanto a estos no está tan bien fundamentada ni es tan completa como en el caso de la información sobre el PLN, ya que estos permitieron que el autor fuese testigo de todas las sesiones de ellos. Pero las fuentes de la información en cuanto a los otros dos partidos fueron confiables.

Dentro de la fracción del PR pareciera que la participación en las discusiones era bastante limitada. Normalmente los mismos tres o cuatro diputados presentaban las argumentaciones. La relación entre la fracción y los líderes de partido aparentemente fue menos beligerante que la del PLN. En realidad, parecía que una palabra emanada de uno o dos líderes nacionales era suficiente para obtener un consenso sobre cualquier punto determinado. Los diputados del PR argumentaron que los puntos de vista de estos individuos nunca les fueron impuestos, pero por lo menos puede decirse que estos diputados se encontraban menos inclinados a analizar y evaluar los "consejos" de los líderes nacionales de su partido en una forma crítica. Realmente, en varias ocasiones se dieron indicios de que todo lo que se necesitaba para establecer la línea a seguir por la fracción durante determinada sesión de plenario, era una llamada telefónica de uno de los grandes del partido. El elemento personalista se destacó más en el PR que en el PLN.

La relación entre la fracción y el Poder Ejecutivo, dominada por su partido de coalición, fue de naturaleza tirante. Se evidenció una poca coordinación entre el Ejecutivo y la fracción en el caso de proyectos patrocinados por el Ejecutivo. Los contactos que existían tendieron a darse a un nivel individual. Esta relación tan pobre parece haber sido el producto del hecho de que el Presidente y sus Ministros no mantuvieron un contacto estrecho con los diputados del partido y que a veces, más bien parecían actuar sin tomar en cuenta los intereses de estos diputados. La actitud predominante de parte de los diputados del PR hacia el Ejecutivo fue el de que este sacase adelante sus proyectos y resolviere sus problemas por cuenta propia. No se consideraban a sí mismos como aliados del Ejecutivo en la Asamblea. Resultaba a veces extraño observar a los diputados del PLN en lugar de a los de gobierno, actuando como los defensores principales de algunos de los proyectos del Ejecutivo en comisión y en plenario.

#### PARTIDO UNION NACIONAL (PUN)

Resultó difícil determinar con cuánta frecuencia se reunían los diputados del PUN en sesiones de fracción. Según ellos se reunían semanalmente en la casa del presidente del comité ejecutivo del partido. La impresión obtenida a través de indagaciones fue la de que no se llevaban a cabo reuniones con tanta frecuencia.

Una estimación bastante optimista por parte del autor fija estas reuniones una vez cada tres o cuatro semanas. Las agendas de estas reuniones eran mucho menos específicas que las de los otros dos partidos. Pareciera que la mayoría de las sesiones no estaba bien estructurada y que sólo ocasionalmente se discutían proyectos específicos. No pudo establecerse quién convocaba a las reuniones o quién confeccionaba la agenda, si es que del todo había una. Pareciera que la participación de especialistas de fuera no existía, y que las discusiones sobre estrategias tampoco. Se podía definir una línea de partido mediante votación, pero todos los diputados de la fracción argumentaron que ellos no creían en la imposición de una determinada posición a nadie; argumentaron que la libertad de opción del individuo era fundamental dentro de su grupo. Dada la relativa inaccesibilidad de información sobre los procedimientos de las sesiones de esta fracción, se dificulta afirmar si en el PUN se presentaron los mismos tipos de patrones de influencia que en el PR y en el PLN. A pesar del hecho de que los diputados del PR y del PUN habían sido elegidos en las mismas papeletas de coalición, no existía coordinación real entre sus respectivas fracciones.

## INFLUENCIA DE PARTIDO

El partidismo es sin duda alguna una variable clave en el proceso de toma de decisiones de la Asamblea Legislativa costarricense. Algunos de los proyectos más importantes se beneficiaban o menoscaban debido a fuertes posiciones y presiones de tipo partidista. No obstante, sería error concluir con base en lo observado, que todo o casi todo el comportamiento dentro de la Asamblea puede explicarse por este único factor. Para llegar a esa conclusión habría que ignorar el hecho de que muchos proyectos importantes no están sujetos a la política de partidos. Los partidos en Costa Rica no tienen programas ni propósitos tan inclusivos como para que todos los asuntos, o siquiera la mayoría de ellos, se vean referidos al contexto partidista. Un análisis mucho más profundo se hace necesario a fin de poder identificar todas las demás variables significativas que entran en juego en el proceso de toma de decisiones, pero se podría sugerir que existe por lo menos otro factor, el de la representación cantonal, que explica una gran parte del comportamiento de los diputados en la Asamblea.

## PATRONES DE COMPORTAMIENTO EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE COSTA RICA

Los asuntos que conoce la Asamblea pueden clasificarse en dos grupos generales, los "locales" y los "nacionales". Los primeros se relacionan con las decisiones respecto de los intereses particularistas y locales de las comunidades locales, y corresponden al 46% de los proyectos presentados a la Asamblea durante el período bajo estudio. Los segundos están relacionados con decisiones que afectan ya a conglomerados nacionales. A este grupo corresponde el 54% restante de dichos proyectos. Los procesos de toma de decisiones involucrados en la resolución de cada tipo de asunto difieren entre sí de la siguiente manera.

Los asuntos locales tienden a estar desprovistos de controversia y de implicaciones partidistas. En consecuencia, los diputados que dedican la mayor parte de su atención al desenlace de dichos proyectos tienden a desplegar una actividad libre de presión partidistas, y no necesitan recurrir a especialistas internos o externos para respaldar sus posiciones.

Los asuntos nacionales, por otra parte, tienden a ser más controversiales y partidistas. Las presiones del partido, de grupos de interés así como las opiniones de diputados claves, tienden a producir un impacto sobre el comportamiento decisorio de los otros diputados con respecto a estos asuntos. La mayoría de los diputados tienden a fundamentar sus decisiones con relación a dichos proyectos en las opiniones de otros más que en su evaluación independiente de los méritos y desventajas del proyecto.

Las conclusiones obtenidas con relación al comportamiento en las fracciones, comisiones y en el plenario, apoyan la proposición general de que un número pequeño de diputados juega un papel preponderante en la toma de decisiones relacionada con asuntos controversiales. Las estrategias directas visibles de la mayoría de los grupos de interés, apoyan más aún la importancia de este grupo de diputados. Resultó imposible completar un estudio sistemático sobre las actividades de los grupos de presión debido a la reticencia de la mayoría de los diputados en admitir que ellos podían ser sujetos a presiones externas. Pero las conversaciones con algunos de los diputados menos reticentes revelaron que los grupos de

presión tienden a concentrar su atención en unos cuantos diputados claves en una comisión o una fracción. Pareciera asumirse que el éxito de un proyecto generalmente puede garantizarse si se obtiene el apoyo de un número relativamente pequeño de diputados de cada comisión y fracción.

Sugerimos que la pauta de influencia señalada es el resultado de un sistema de representación complejo y de las limitaciones impuestas al sistema legislativo por la ausencia de experiencia y de conocimiento especializado; que a su vez son el producto de la inhabilidad de los diputados de fungir términos sucesivos y del sistema rotativo de comisiones.

Se ha indicado que los diputados son elegidos por provincias. Esta es una afirmación formal reflejo de un precepto constitucional. Según se indicó previamente, a pesar del hecho de que los diputados son elegidos a nivel provincial, la mayoría de los diputados en la realidad, son nombrados como representantes cantonales y operan como tales. Popularmente se refiere a estos diputados como los diputados maiceros. Estos individuos normalmente tienen poca experiencia y en la mayoría de los casos carecen de educación universitaria o de adiestramiento especializado. Sin embargo, cada uno de los partidos principales proporciona un núcleo de expertos y líderes para sus fracciones. Tradicionalmente los primeros cinco lugares de la lista de candidatos de la papeleta de cada partido de la Provincia de San José se han distribuido entre líderes nacionales de partido y especialistas en determinadas ramas. No se espera que estos diputados actúen como voceros de los pequeños intereses cantonales como es el caso de los otros diputados. Dada la diferencia en preparación y experiencia, no es extraño encontrar la pauta de influencia descrita previamente.

La evidencia disponible indica que los estudios que busquen una mejor comprensión del proceso decisorio de la Asamblea Legislativa de Costa Rica deberían prestar mayor atención al papel que juega este pequeño grupo de personas influyentes. Así, sería útil caracterizar a estos individuos en términos más concretos. A este efecto indicaríamos que la participación afectiva en los procesos de toma de decisiones pareciera estar estrechamente relacionada con la siguiente tipología de diputados.

Los diputados de Costa Rica pueden dividirse en tres grupos. Cada uno puede identificarse por un patrón distinto de comportamiento, que a su vez puede relacionarse con un conjunto de variables independientes.

El primer grupo es el de los "locales" (maiceros). La mayor parte de sus actividades dentro de la Asamblea se relacionan con la presentación u apoyo a proyectos que reflejan las necesidades y los intereses del cantón que representan. Los diputados de este grupo se caracterizan normalmente por los siguientes rasgos adicionales: (1) la orientación normativa hacia la posición que ocupan se encuentra matizado por un enfoque localista marcado; (2) se les postula para representar cantones específicos; (3) los cantones que representan están situados, ya sea más allá de los principales centros de población de la Meseta Central o constituyen centros menores de población dentro de esta área; y (4) carecen de entrenamiento profesional en la mayoría de los casos y de entrenamiento legal en todos.

El segundo grupo de diputados es el de los "nacionales". La mayor parte de sus actividades dentro de la Asamblea se relacionan con la presentación o apoyo a proyectos con implicaciones nacionales. Las otras características generales de este grupo son: (1) su orientación normativa conlleva un enfoque nacional marcado; (2) a la gran mayoría de ellos se les postula para llenar lugares en las posiciones nacionales de las papeletas de la Provincia de San José y a los que no, se les postula para que representen a uno de los centros de población principales de la Meseta Central; y (3) la mayoría posee preparación profesional y los más se han preparado como abogados.

El último grupo lo componen aquellos diputados que participan en ambos tipos de actividades. Nos referiremos a ellos como a los "nacionales-locales". Las características generales de este grupo son las siguientes: (1) su orientación normativa refleja un enfoque dual; (2) a ninguno de ellos se le postuló en las primeras posiciones de las papeletas de la Provincia de San José; (3) casi invariablemente representan áreas fuera de los centros principales de población de la Meseta Central; y (4) la gran mayoría de ellos ha recibido entrenamiento profesional, y de estos la gran mayoría ha recibido preparación legal.

La investigación llevada a cabo sugiere que aquellos influ-  
yentes que no se les puede identificar claramente por la posición  
que ocupan, sea, el Presidente de la Asamblea, los jefes de comisión  
y jefes de fracción, pertenecen al grupo de los "nacionales" o al de  
los "nacionales-locales". Estos diputados son los que parecieran ser  
más relevantes para efectos de estudios sobre la toma de decisiones  
controversiales en la Asamblea Legislativa de Costa Rica.



254531