

## **VIGESIMOPRIMER INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE (2014)**

### **Desempeño legislativo en el período 1990-2015**

Steffan Gómez Campos  
Juan Guillermo Murillo Chinchilla

Agosto, 2015.



Nota: El contenido de esta ponencia es responsabilidad del autor. El texto y las cifras de las ponencias pueden diferir de lo publicado en el Informe sobre el Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores y consultas. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

## INDICE GENERAL

<b>BALANCE DEL CONGRESO: DESEMPEÑO INSUFICIENTE EN DIFÍCIL ESCENARIO LEGISLATIVO .....</b>	<b>3</b>
<i>Congreso menos productivo en primera legislatura desde 1990.....</i>	<i>4</i>
<i>Congreso no atendió gran mayoría de proyectos identificados como prioritarios ....</i>	<i>5</i>
<i>Se reduce la promesa democrática sin sustento económico.....</i>	<i>7</i>
<i>Multipartidismo afecta gestión del Ejecutivo en el Congreso.....</i>	<i>9</i>
<b>ANEXO DE CUADROS .....</b>	<b>13</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>18</b>

## **BALANCE DEL CONGRESO: DESEMPEÑO INSUFICIENTE EN DIFÍCIL ESCENARIO LEGISLATIVO**

La dinámica del Congreso durante el 2014-2015 muestra un desempeño insuficiente para la gestión de la representación política eficaz, de acuerdo con los indicadores analizados en esta sección. La nueva conformación de la Asamblea Legislativa figura un escenario adverso para el partido de gobierno, el PAC. Por primera vez el partido que ocupa el Ejecutivo no tiene un correlato principal en el Congreso, como en todos los casos anteriores. Además, esta Asamblea alcanzó el más alto nivel de fragmentación partidaria del país, no sólo medida por el número efectivo de partidos políticos (NEP) que alcanzó un 4,9 lo cual confirma el formato multipartidista, sino también porque esta vez nueve partidos políticos lograron representación legislativa; el más alto número desde 1953.

En el Congreso, por su parte, el balance es insuficiente de acuerdo con los principales indicadores del desempeño: la legislatura 2014-2015 tuvo una baja proporción de leyes, y con ello, bajo contenido con efectos sobre el desarrollo humano. Además, muy poco de lo que fue aprobado fue considerado como prioritario por los principales sectores de opinión y expertos consultados por este Capítulo. Como aspecto positivo vale destacar la reducción en la legislación aprobada en promesa democrática sin sustento económico, como se explica en la sección correspondiente.

El análisis de esta sección se basa en tres criterios metodológicos. El primero consiste en la revisión del número y el tipo de leyes aprobadas. Si bien la cantidad no es el único –ni el más importante– indicador para esta evaluación, el seguimiento por tipos de leyes sí permite una aproximación a las prioridades que tuvo el Congreso durante el año en estudio.

El segundo criterio es el análisis de lo que este Informe denomina la oferta y la demanda legislativas. Se trata de la comparación entre las leyes aprobadas (oferta) y una agenda de proyectos que diversos sectores de la opinión pública consideran prioritarios para el país (demanda).

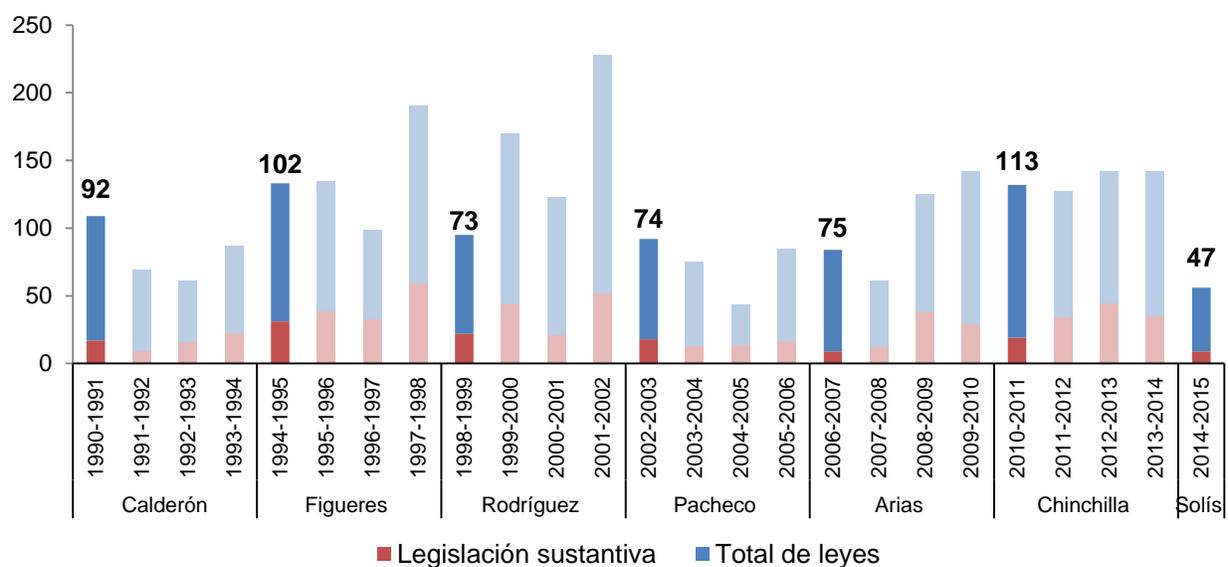
El tercer criterio se usa como un indicador indirecto (o *proxy*) de la calidad de la legislación: se analiza cada una de las leyes aprobadas para determinar si generan obligaciones para el Estado o amplían derechos ciudadanos, y si proveen los recursos necesarios para su cumplimiento. Cuando esto último no ocurre, se produce lo que este Informe llama “promesa democrática sin sustento económico”.

### Congreso menos productivo en primera legislatura desde 1990

El primer indicador de análisis del desempeño del Congreso refiere a la cantidad de legislación aprobada, y su desglose por tipo de legislación. La información disponible refleja que la legislatura 2014-2015 ha sido, hasta el momento, la de menor productividad para una primera legislatura desde 1990. Se aprobaron 47 leyes en total, muy por debajo de las 73 aprobadas en el primer año de la administración Rodríguez Echeverría en 1998-1999, que constituyó el segundo valor más bajo de la serie histórica (ver cuadro 1 en el Anexo).

Este primer año sigue mostrando resultados insuficientes. Como lo muestra el gráfico 1, de las 47 leyes aprobadas, sólo nueve son de tipo sustantiva, es decir que tienen efectos directos sobre el desarrollo humano porque amplían o generan nuevos derechos a la población, o bien porque generan competencias específicas al Estado.

**Gráfico 1. Total de leyes y de legislación sustantiva<sup>al</sup> aprobada. 1990 - 2015**  
(resaltadas las primeras legislaturas por administración)



<sup>al</sup> La legislación sustantiva tiene efectos directos sobre el desarrollo humano. No se incluyen tratados internacionales.

Fuente: Gómez Campos y Murillo, 2015, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa

Vale recordar que una alta proporción de las leyes que todos los años son aprobadas por las y los legisladores, refieren a asuntos procedimentales o de segundo orden, que no necesariamente tienen un impacto directo en el desarrollo humano del país como un todo. Y tan sólo alrededor del 30% de todas las leyes aprobadas, en promedio, son sustantivas, sin embargo en este primer año 2014-2015 esa proporción no superó el 20%.

No obstante, la cantidad de legislación no debe ser interpretada como un indicador absoluto de desempeño legislativo. Es decir, aprobar más leyes por sí mismo muestra muy poco sobre los procesos políticos. El problema surge cuando, al analizar los detalles de la legislación y del proceso de aprobación, es evidente que el año legislativo estuvo marcado por el entramamiento, la reducida capacidad de los operadores políticos para promover su agenda legislativa, o bien la falta de iniciativas de ley con carácter estratégico.

### **Congreso no atendió gran mayoría de proyectos identificados como prioritarios**

Un segundo indicador para evaluar con mayor precisión el desempeño de las y los legisladores tiene que ver con la relevancia de las leyes que aprobaron. Evaluar la relevancia de una ley no es fácil, requeriría un análisis caso por caso con respecto a los alcances y poblaciones implicadas, y además un análisis costo-beneficio de lo que implica asignar los recursos para una población o área en lugar de otra. Hacer eso requiere un trabajo altamente intensivo, que ni siquiera la misma Asamblea Legislativa realiza de previo al estudio de las iniciativas legislativas, precisamente por la amplia cantidad de proyectos y leyes que transitan por el procedimiento del Congreso. Lo más cercano a ello son los informes del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, emitidos para los proyectos de ley, y cuyo objetivo es revisar la calidad de la ley con respecto a posibles errores procedimentales o vicios constitucionales de las iniciativas, entre otros, pero no su pertinencia de acuerdo al contexto específico del país

Una alternativa para acercarse al criterio de relevancia ha sido, entonces, la metodología propuesta por Feoli (2008, 2009, 2010, y 2011) sobre la oferta y la demanda legislativa, utilizada en este Capítulo desde el 2008. En pocas palabras, este tipo de análisis busca contrastar si el contenido de la legislación aprobada tiene relación con lo que sectores expertos y de la opinión pública consideran es la legislación más relevante durante el año en estudio. Acá se parte de una premisa: que los principales medios de comunicación escrita, junto con un amplio grupo de expertos representantes de los sectores empresariales, de la academia y diversos gremios de la sociedad, tienen suficiente conocimiento para identificar una agenda de proyectos de ley prioritarios para el país. Bajo esa lógica es posible comparar dicha agenda demandada, con lo que finalmente el Congreso aprobó (oferta legislativa) y ver cuánto se asemejan ambas agendas. Si hay altos grados de convergencia, la legislación aprobada tiende a ser relevante, por el contrario si hay una amplia separación entre ambos niveles, el Congreso tiende a aprobar leyes poco relevantes (recuadro 1).

#### **Recuadro 1**

##### **Análisis de la oferta y demanda legislativas**

Desde el Decimocuarto Informe Estado de la Nación se analiza la brecha entre la oferta y la demanda legislativas con el fin de determinar la relevancia de las leyes aprobadas y la distancia que separa al Congreso de la opinión pública. La oferta considera la legislación sustantiva aprobada, es decir que tiene un impacto sobre el desarrollo humano y, la demanda o “agenda

potencial de implementación”, supone el conjunto de iniciativas que tienen la posibilidad de ser promulgadas y que, a juicio de importantes sectores de la opinión pública, son prioritarias para el país (Feoli, 2009).

La agenda potencial se construye, por un lado, a través de la recopilación de los temas legislativos más abordados en las páginas editoriales de tres de los principales medios de prensa del país: La Nación, el Diario Extra y La República. Esta selección permite una lectura general de los asuntos más relevantes discutidos a nivel nacional, desde la perspectiva de tres periódicos con enfoques muy distintos en sus líneas editoriales. Ahora bien, para este Vigésimo primer Informe, se revisó un total de 937 editoriales publicados entre el 1 de mayo del 2014 y el 30 de abril del 2015, de los cuales 243 hacían referencia a legislación, es decir un 25,9%.

El cálculo de la demanda legislativa fue además complementado por una consulta vía electrónica respondida por cincuenta y dos expertos de reconocida trayectoria en la realidad nacional a través de diversos campos: político, académico, empresarial, sociedad civil organizada y medios de comunicación masiva. La selección no constituye una muestra probabilística de los sectores correspondientes, como sostiene Feoli (2011), estos datos deben verse como una base – limitada – de inferencia y comparación, pero no por ella menos válida para aproximarse a una revisión sistemática de la relevancia de las leyes aprobadas por el Congreso.

Para precisar el concepto de demanda legislativa, es oportuno recordar que los medios de comunicación masiva, en su función forjadora de opinión pública, señalan a la sociedad y al Congreso los asuntos que consideran más relevantes y sobre los que creen que el país necesita legislación (Binder, 1999; Mayhew, 1991). Es claro que la agenda resultante procede de una cúpula de pensadores y no de la expresión popular. Sin embargo, este hecho no es ajeno al papel de articulación de intereses que, en un sistema de representación democrática, están llamados a cumplir ciertos actores, incluidos los medios de prensa (Feoli, 2009). Así pues, este indicador es una aproximación a la agenda legislativa demandada con base en sectores clave que definen parte de esa agenda. Eso también significa que el indicador tiene un margen de error que es difícil de medir.

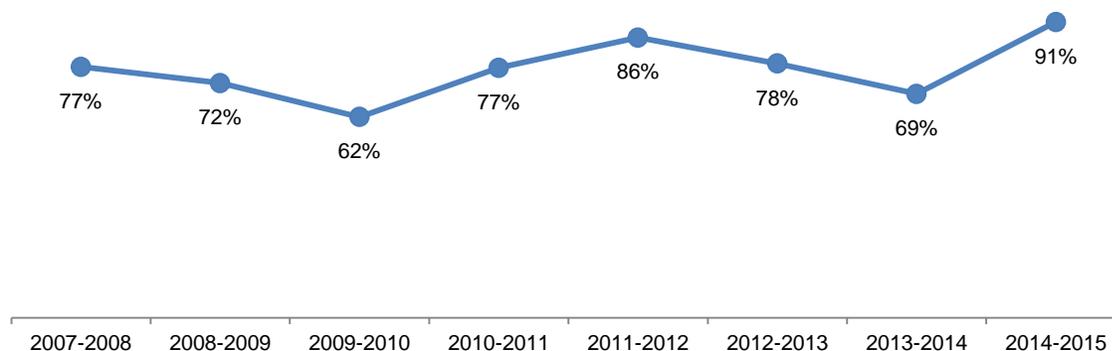
Una vez definidas, la oferta y la demanda legislativas son comparadas para medir la coincidencia entre ellas.

Con la información recopilada es posible determinar que la primera legislatura del gobierno Solís Rivera refleja una muy alta divergencia entre la agenda demandada y la aprobada por el Congreso. De las 86 iniciativas identificadas como prioritarias por los principales sectores de opinión y expertos, solamente ocho fueron atendidas por el Congreso durante este primer año. Entre éstas destaca la ley de presupuesto de la República para el año fiscal de 2015, que fue de amplia discusión entre los principales actores políticos porque implicó un aumento sustantivo del presupuesto en un escenario de difícil situación fiscal. También fue aprobada la ley de reforma al sistema de banca de desarrollo, así como el fideicomiso para la construcción del corredor vial San José-San Ramón, que también fueron demandados entre amplios sectores del país.

El balance muestra que en total un 91% de la agenda demandada no fue atendida por el Congreso, valor que corresponde a la mayor brecha entre oferta y demanda legislativa desde que se mide este indicador (ver cuadro 2 en el Anexo), lo cual refleja la poca pertinencia de la legislación con los principales sectores de opinión y expertos (Gráfico 2). Entre la legislación altamente demandada pero no aprobada destacan: la reforma al impuesto sobre la renta, el proyecto de ley de sociedades de convivencia

para personas del mismo sexo, reformas al reglamento legislativo, y la ley de empleo público entre otras.

**Gráfico 2. Porcentaje de la agenda demandada<sup>a/</sup> no atendida por el Congreso. 2007 - 2015**



a/ La agenda demandada refiere al conjunto de iniciativas que, a juicio de importantes sectores de la opinión pública, son prioritarias para el país.

Fuente: Gómez Campos y Murillo, 2015, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

### ***Se reduce la promesa democrática sin sustento económico***

Finalmente, el análisis del desempeño legislativo también realiza una aproximación sobre la calidad de la legislación. Para ello se revisa cada una de las leyes que se aprueban y se identifica el alcance de las mismas, según sea que amplía derechos a la población, amplía derechos anteriormente asignados, o bien, genera nuevas competencias y compromisos para el Estado. Cuando una ley cumple con alguno de estos criterios se dice que cumple con la promesa democrática por cuánto genera nuevas expectativas sobre la población. El análisis de la calidad implica que esa legislación además tenga certidumbre de las fuentes de financiamiento, u otros recursos, para el cumplimiento de la promesa realizada. Caso contrario se estaría presente en una situación de promesa democrática sin sustento económico, y con ello, en una condición con altas probabilidades de incumplimiento del mandato legal. Cuando esto ocurre es de esperar que la ciudadanía se muestre insatisfecha con el Congreso, y en general con el sistema político, tal y como ha ocurrido en el país durante las últimas décadas de manera más pronunciada.

En tal sentido, la legislación cumple con altos estándares de calidad si se identifican adecuadamente las condiciones y recursos necesarios para el cumplimiento del

mandato legal. No obstante, al repasar cuál ha sido el desempeño del Congreso en esta materia es claro que, desde inicios de los años noventa hay una fuerte deuda por parte de las y los legisladores, para garantizar las condiciones de cumplimiento mínimo de la legislación y con ello, dar estándares mínimos de calidad en lo que aprueban.

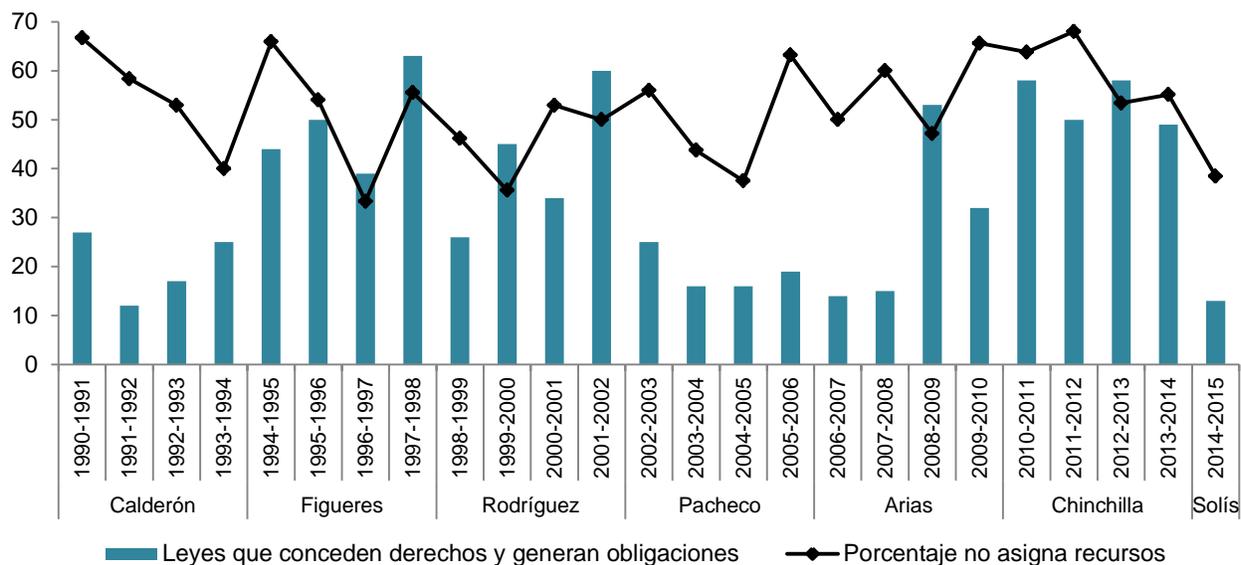
Entre 1990 y 2015, el 52% de las 860 leyes con mandatos garantistas no han contado con una identificación clara de las fuentes de financiamiento para su cumplimiento. El comportamiento anual muestra altibajos, pero nunca una reducción significativa de este fenómeno en los últimos veinticinco años sobre los cuales se tiene información (ver cuadro 3 en el Anexo).

No se cuenta con suficiente información para explicar con precisión las razones por las cuales este comportamiento negativo se mantiene en tan alta proporción. La hipótesis de que el contexto multipartidista aumentó los costos de negociación y con ello se redujeron los controles de calidad en la legislación no es una respuesta plausible según los datos. Como se puede observar, la promesa democrática ha estado presente por igual en el contexto de bipartidismo puro entre 1990 y 1998, tanto como en los años más recientes de alta fragmentación partidaria. Las causas parecieran ser más relacionadas con los procesos internos, y fundamentalmente con la ausencia de un criterio objetivo para evitar estas prácticas. Es decir, en la actualidad, el procedimiento legislativo no obliga a los legisladores a aprobar sólo las leyes que cumplen con ciertos criterios de calidad, como lo sería el respaldo financiero. Tampoco existen mecanismos para hacer responsable a los legisladores por votar leyes sin dotación de recursos, ni dentro del Congreso, ni tampoco por mecanismos de control y rendición de cuentas que puedan ser ejercidos por los electores de manera sistemática. Eso es así, porque aún no existe forma de saber cómo vota cada uno de los diputados, y por consiguiente, no es posible hacer una conexión para responsabilizarlos de sus votaciones<sup>1</sup>.

En el caso de la legislatura 2014-2015 hubo 13 leyes que ampliaron derechos a poblaciones y competencias del Estado, de los más bajos de toda la serie histórica. De esas, cinco no identificaron recursos, seis leyes sí lo hicieron, y dos no los necesitaron. Como se puede ver en el gráfico 3, en dicho período sólo un 38% de la legislación cayó en promesa democrática sin sustento económico, que aunque es un buen resultado, también debe considerarse que ocurre con base en un reducido número de leyes aprobadas.

---

<sup>1</sup> Mediante el expediente 19328, propuesto por varios diputados y aprobado el 27 de julio del 2015, se incluyó el voto nominal dentro del reglamento legislativo. La reforma indica en un Transitorio que “el Directorio de la Asamblea Legislativa contará con un plazo de tres años para implementar él o los mecanismos necesarios para el registro de votos en que se deba consignar el nombre completo del legislador o legisladora junto con su votación, en relación con todos los asuntos conocidos por el Plenario Legislativo”.

**Gráfico 3. Legislación en promesa democrática<sup>a/</sup> sin sustento económico, por administración**

<sup>a/</sup> La legislación con promesa democrática es aquella que concede o amplía derechos a la población o genera obligaciones para el Estado.

Fuente: Gómez Campos y Murillo, 2015, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

Este problema de la promesa democrática sin identificación de recursos para el cumplimiento se vuelve más crítico en escenarios de alto déficit fiscal como es el caso actual del país. Sobre todo porque la expectativa de cumplimiento se reduce conforme las condiciones económicas del país se deterioran. Como se ha indicado en anteriores entregas de este Capítulo, eso genera una creciente presión sobre la institucionalidad del Estado que, por vía legal, está obligado a cumplir con muchos y cada vez más mandatos, pero sin contar con fuentes frescas de recursos para satisfacer las expectativas de la población que exige el cumplimiento de dichos mandatos. En tal sentido, se trata de un círculo vicioso, que tiene como origen el Congreso.

### ***Multipartidismo afecta gestión del Ejecutivo en el Congreso***

Por primera vez se cuenta con una base de datos de legislación aprobada desde 1990 de manera continua. Con la colaboración del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa ha sido posible recopilar dicha información de manera sistemática para realizar análisis sobre el desempeño legislativo de más amplio alcance.

Uno de los aspectos que más ha interesado analizar en este Capítulo es el efecto que ha tenido el cambio del sistema bipartidista a multipartidista sobre el desempeño de la Asamblea Legislativa. En el Vigésimo Informe (2014) se explicaron los desafíos que

enfrenta el sistema político debido a la combinación de un régimen presidencialista con un sistema de partidos altamente fragmentado en el Congreso. Dicha ampliación de la pluralidad en la arena legislativa también ha sido utilizada para argumentar el deterioro en el desempeño del Congreso de manera agregada, aunque la experiencia comparada muestra que una de las salidas es promover más negociación y gobiernos de coalición. Este no es un fenómeno único de Costa Rica, ocurre incluso en democracias de larga trayectoria como las Europeas y la estadounidense<sup>2</sup>.

Una de las explicaciones, poco fundamentada empíricamente hasta el momento, es que el multipartidismo ha entrabado significativamente el proceso legislativo porque implica la revisión y debate entre más partidos con diferentes bases ideológicas, todo lo cual enlentece los tiempos de respuesta del Congreso para aprobar las leyes que el país requiere. Si esta explicación es cierta, el entrabamiento debería entonces reflejarse en los tiempos que toma aprobar una ley.

Bajo esa lógica, una forma de aproximarse a este tema es evaluando si en efecto los procesos de toma de decisión en el Congreso se han dificultado con el paso del esquema bipartidista al multipartidista. Un indicador para evaluar esta condición es la duración promedio que toma aprobar las leyes cada año. Si la legislación toma más tiempo en ser aprobada bajo el formato multipartidista, sería cierta la hipótesis de que la fragmentación partidaria ha perjudicado significativamente el desempeño legislativo.

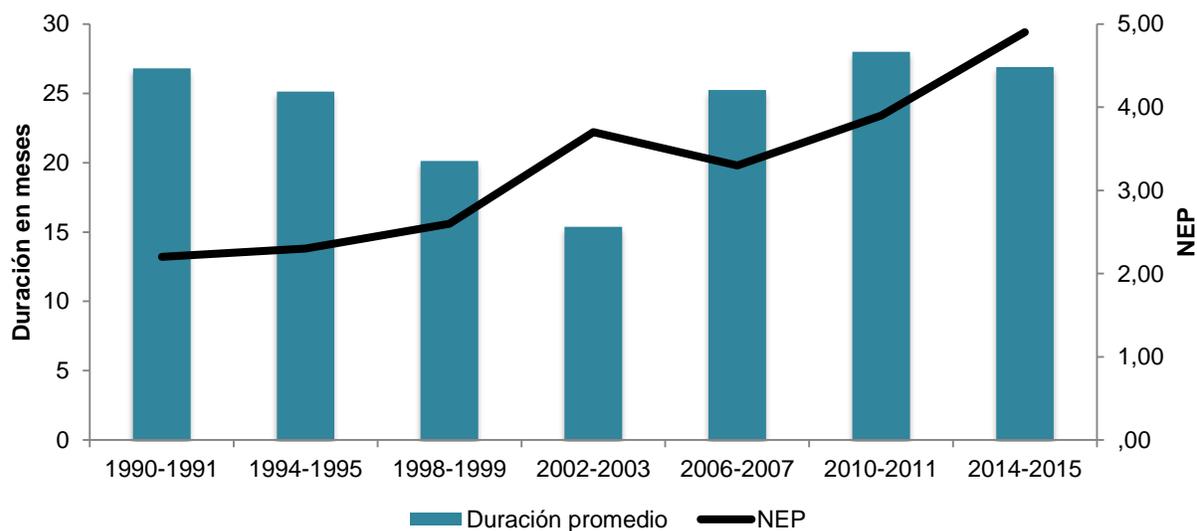
La información recopilada muestra que el cambio hacia el multipartidismo no ha generado cambios sustantivos en los tiempos promedios que se requieren para aprobar la legislación. Al comparar los tiempos promedio en los primeros años legislativos de cada administración y el número efectivo de partidos políticos, se observa que no hay una relación directa entre ambos indicadores. Por ejemplo, las leyes aprobadas en el período 1990-1991, bajo un contexto totalmente bipartidista, estuvieron en promedio 26,8 meses en corriente legislativa, eso es prácticamente el mismo tiempo que estuvieron en corriente legislativa las leyes aprobadas durante el período 2014-2015, con la más alta fragmentación histórica registrada en el país (ver cuadro 4 en el Anexo).

---

<sup>2</sup> Según Naím (2014), este es uno de los factores que están limitando el margen de actuación de los políticos, expresado en un declive en las mayorías electorales en el mundo. Por ejemplo, para el año 2012 el autor estimaba que de los 34 miembros de la OCDE, solo cuatro tenían un gobierno que disfrutara también de mayoría absoluta en el parlamento. Desde 1940 hasta hoy, en las democracias electorales los partidos minoritarios ocuparon en promedio más del 50% de los escaños en el parlamento; en 2008 era un 55%. Incluso en Estados Unidos, en que el sistema de partidos suele –según este autor– generar ganadores y perdedores claros, no se presenta una victoria aplastante en todos los planos (Ejecutivo y Legislativo) desde el triunfo del Presidente Reagan en 1984. Este panorama hace que se dependa de manera muy significativa de la capacidad de formar coaliciones, las cuales implican negociación política y concesiones. En el Reino Unido, en el 2010 el gobierno no pudo obtener un parlamento con mayoría, lo cual implicó una colación entre el partido conservador y el demócrata liberal. En Holanda, la misma situación hizo que ese país pasara cuatro meses sin gobierno en 2010, y en Bélgica en febrero de 2011 terminó un período de 541 días de parálisis por las dificultades de consolidar un gobierno.

Como se puede ver en el gráfico 4, el tránsito hacia el multipartidismo no guarda relación con los cambios en los tiempos de duración para aprobar las leyes, y por ende, no se sustentan empíricamente las explicaciones antes mencionadas.

**Gráfico 4. Duración promedio de legislación en primeras legislaturas y número efectivo de partidos políticos (NEP)**



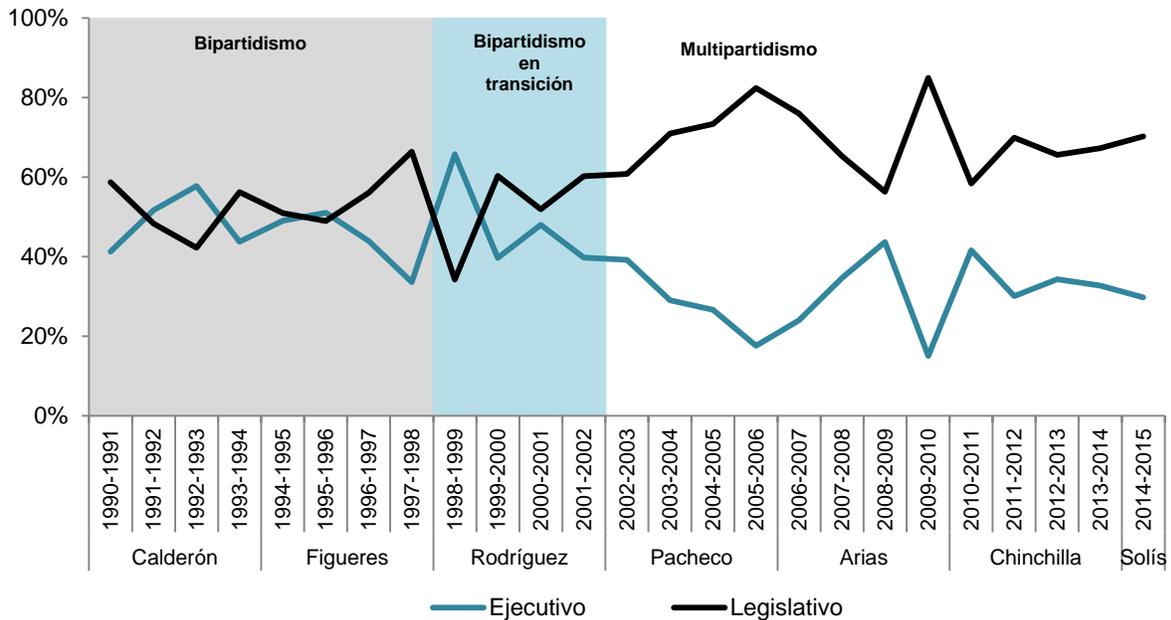
Fuente: Gómez Campos y Murillo, 2015, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa

La segunda variable que interesaba estudiar era el efecto del multipartidismo sobre las capacidades de iniciativa legislativa del Congreso versus las del Poder Ejecutivo. Como se indicó en una sección anterior, el análisis de las convocatorias a sesiones extraordinarias de manera comparada mostró una reducida capacidad del Poder Ejecutivo para controlar la agenda legislativa, y en particular durante el año 2014-2015. La interrogante que quedaba abierta es, si tales problemas para controlar la agenda legislativa son típicos del período multipartidista o más bien han sido la tónica en el sistema político costarricense sin distinción de la conformación en el Congreso.

El indicador para aproximar este tema es la proporción de iniciativas legislativas según proponente. De esa forma es posible registrar qué porcentaje de todas las leyes aprobadas fueron introducidas en corriente legislativa por iniciativa de diputados, y cuáles por iniciativa del Ejecutivo. Los datos reflejan que, en este ámbito, la conformación multipartidista sí cambió los resultados de manera sustancial. Durante el período bipartidista (1990-1998) la iniciativa de la ley era muy similar entre el Congreso y el Ejecutivo, rondando las proporciones del 50% en ambos casos. No obstante a partir de 1998, y más aún a partir de 2002, se empieza a observar una mayor preponderancia de leyes iniciadas por los legisladores y cada vez menos las iniciadas por el Ejecutivo (ver cuadro 5 en el Anexo). Esta brecha ha tenido altibajos, pero en promedio las iniciadas por el Ejecutivo son alrededor del 35% frente a un 65% por parte del Legislativo (gráfico 5).

En tal sentido, el formato multipartidista sí ha generado cambios en el sistema político, en particular en la capacidad de influencia que tienen los Poderes de la República en materia legislativa. Los datos empíricos confirman que en efecto se han reducido las capacidades del Ejecutivo para controlar la agenda legislativa, todo lo cual significa que es más difícil para un gobierno promover sus proyectos de ley con altas expectativas de aprobación. En suma, la gestión del Ejecutivo es más difícil bajo las condiciones actuales de alta fragmentación, tal y como lo indica la literatura comparada.

**Gráfico 5. Legislación aprobada por administración, según proponente<sup>a/</sup>.**



a/ En la legislatura 2012-2013 hubo una ley propuesta por iniciativa popular.

Fuente: Gómez Campos y Murillo, 2015, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

## ANEXO DE CUADROS

El cuadro 1 refleja el indicador de análisis del desempeño del Congreso por la cantidad de legislación aprobada, y su desglose por tipo de legislación durante las primeras legislaturas entre 1990 y 2015. El detalle revela la cantidad de leyes aprobadas según el tipo de legislación: sustantiva, convenios y tratados internacionales, presupuestos y legislación secundaria. Además se especifica la proporción de estas leyes con respecto al total de aprobadas en cada legislatura.

*Cuadro 1. Leyes aprobadas en primeras legislaturas según tipo de legislación. 1990-2015*

	TIPO DE LEGISLACIÓN				TOTAL GENERAL
	Legislación Sustantiva	Convenios y Tratados Internacionales	Presupuestos	Legislación secundaria	
<b>1990-1991</b>					
Leyes	17	28	3	44	<b>92</b>
Porcentaje	18,5%	30,4%	3,3%	47,8%	<b>100%</b>
<b>1994-1995</b>					
Leyes	31	28	4	39	<b>102</b>
Porcentaje	30,4%	27,5%	3,9%	38,2%	<b>100%</b>
<b>1998-1999</b>					
Leyes	22	26	3	22	<b>73</b>
Porcentaje	30,1%	35,6%	4,1%	30,1%	<b>100%</b>
<b>2002-2003</b>					
Leyes	18	14	2	40	<b>74</b>
Porcentaje	24,3%	18,9%	2,7%	54,1%	<b>100%</b>
<b>2006-2007</b>					
Leyes	9	12	2	52	<b>75</b>
Porcentaje	12,0%	16,0%	2,7%	69,3%	<b>100%</b>
<b>2010-2011</b>					
Leyes	19	39	3	52	<b>113</b>
Porcentaje	16,8%	34,5%	2,7%	46,0%	<b>100%</b>
<b>2014-2015</b>					
Leyes	9	7	3	28	<b>47</b>
Porcentaje	19,1%	14,9%	6,4%	59,6%	<b>100%</b>

Fuente: Gómez Campos y Murillo, 2015, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

El cuadro 2 refleja el porcentaje de la legislación demandada, es decir el conjunto de iniciativas que, a juicio de importantes sectores de la opinión pública, son prioritarias para el país. Además revela el porcentaje de legislación aprobada que se considera fuera de agenda, es decir no demandada. Ambos indicadores para las cinco legislaturas entre 2010 y 2015.

*Cuadro 2. Comparación de la legislación demandada y la legislación aprobada fuera de agenda. 2010 - 2015*

<b>Legislatura</b>	<b>Agenda demandada</b>	<b>Implementación fuera de agenda</b>
2010-2011	76,70%	67,40%
2011-2012	86,49%	78,72%
2012-2013	77,67%	58,18%
2013-2014	68,66%	61,11%
2014-2015	90,70%	38,46%
<b>Promedio</b>	<b>80,04%</b>	<b>60,77%</b>

Fuente: Gómez Campos y Murillo, 2015, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

El cuadro 3 refleja el detalle del indicador sobre la calidad de la legislación. Del total de leyes aprobadas que reconocen derechos u obligaciones estatales se especifica cuántas no requieren recursos, asignan o reasignan recursos o del todo no asignan recursos, en cada legislatura que transcurrió entre 1990 y 2015.

*Cuadro 3. Leyes aprobadas en la Asamblea Legislativa con reconocimiento de derechos y obligaciones estatales, por asignación de recursos. 1990-2015*

<b>Legislatura</b>	<b>Concede o amplía derechos, o genera obligaciones<sup>a/</sup></b>	<b>No requiere recursos</b>		<b>Asigna o reasigna recursos</b>		<b>No asigna recursos</b>	
		<b>Absoluto</b>	<b>%</b>	<b>Absoluto</b>	<b>%</b>	<b>Absoluto</b>	<b>%</b>
1990-1991	27	2	7,4	7	25,9	18	66,7
1991-1992	12	3	25,0	2	16,7	7	58,3
1992-1993	17	0	0,0	8	47,1	9	52,9
1993-1994	25	9	36,0	6	24,0	10	40,0

Desempeño legislativo en el período 1990-2015

1994-1995	44	10	22,7	5	11,4	29	65,9
1995-1996	50	7	14,0	16	32,0	27	54,0
1996-1997	39	12	30,8	14	35,9	13	33,3
1997-1998	63	12	19,0	16	25,4	35	55,6
1998-1999	26	9	34,6	5	19,2	12	46,2
1999-2000	45	13	28,9	16	35,6	16	35,6
2000-2001	34	6	17,6	10	29,4	18	52,9
2001-2002	60	13	21,7	17	28,3	30	50,0
2002-2003	25	3	12,0	8	32,0	14	56,0
2003-2004	16	5	31,3	4	25,0	7	43,8
2004-2005	16	5	31,3	5	31,3	6	37,5
2005-2006	19	2	10,5	5	26,3	12	63,2
2006-2007	14	3	21,4	4	28,6	7	50,0
2007-2008	15	1	6,7	5	33,3	9	60,0
2008-2009	53	7	13,2	21	39,6	25	47,2
2009-2010	32	6	18,8	5	15,6	21	65,6
2010-2011	58	16	27,6	5	8,6	37	63,8
2011-2012	50	4	8,0	12	24,0	34	68,0
2012-2013	58	12	20,7	15	25,9	31	53,4
2013-2014	49	8	16,3	14	28,6	27	55,1
2014-2015	13	2	15,4	6	46,2	5	38,5
<b>Total</b>	<b>860</b>	<b>170</b>	<b>19,6</b>	<b>231</b>	<b>27,8</b>	<b>459</b>	<b>52,5</b>

a/ En este cálculo se incluye la legislación sustantiva aprobada en la legislatura y los convenios internacionales que por su temática tienen un impacto sobre el desarrollo humano del país.

Fuente: Gómez Campos y Murillo, 2015, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

El cuadro 4 refleja la duración promedio en meses de las leyes aprobadas en las primeras legislaturas, transcurridas entre 1990 y 2015. Se puede observar el promedio total por legislatura y también los meses totales según tipo de legislación. El objetivo de este indicador es reflejar si el paso del esquema bipartidista al multipartidista ha tenido efectos sobre los tiempos de aprobación de las leyes.

*Cuadro 4. Duración promedio de leyes aprobadas en primeras legislaturas según tipo de legislación. 1990-2015*

(en meses)

Tipo de legislación	Legislaturas						
	1990-1991	1994-1995	1998-1999	2002-2003	2006-2007	2010-2011	2014-2015
Legislación sustantiva	30,4	32,4	15,0	16,6	27,0	38,0	37,5
Convenios y tratados internacionales	33,4	23,9	16,4	15,8	25,9	19,7	29,9
Autorizaciones locales	25,9	25,4	30,2	12,9	30,7	30,8	17,3
Legislación Circunstancial	26,3	17,6	19,3	20,1	22,9	25,2	25,0
Declaración y benemeritazgos	8,9	16,3	9,7	11,1	0,0	21,4	37,8
Exenciones, amnistías y condonaciones	3,2	6,1	6,6	0,0	0,0	0,0	0,0
Derogación	30,8	33,2	10,4	8,6	34,3	53,4	0,0
Presupuestos	2,1	1,8	2,2	2,5	2,3	2,1	2,0
<b>Promedio</b>	<b>26,8</b>	<b>25,1</b>	<b>20,1</b>	<b>15,4</b>	<b>25,3</b>	<b>28,0</b>	<b>26,9</b>

Fuente: Gómez Campos y Murillo, 2015, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

El cuadro 5 muestra el indicador que estudia el efecto del multipartidismo sobre las capacidades de iniciativa legislativa del Congreso versus las del Poder Ejecutivo. Se detalla la proporción de iniciativas legislativas aprobadas según proponente y por cada legislatura de los últimos veinticinco años.

*Cuadro 5. Proporción de leyes aprobadas según proponente. 1990-2015*

Administración	Legislatura	Proponente	
		Ejecutivo	Legislativo
Calderón Fournier	1990-1991	41,3	58,7
	1991-1992	51,7	48,3
	1992-1993	57,8	42,2
	1993-1994	43,8	56,3
Figueres Olsen	1994-1995	49,0	51,0
	1995-1996	51,0	49,0
	1996-1997	43,9	56,1
	1997-1998	33,6	66,4
Rodríguez Echeverría	1998-1999	65,8	34,2
	1999-2000	39,7	60,3
	2000-2001	48,0	52,0
	2001-2002	39,8	60,2
Pacheco de la Espriella	2002-2003	39,2	60,8
	2003-2004	29,0	71,0
	2004-2005	26,7	73,3
	2005-2006	17,6	82,4
Arias Sánchez	2006-2007	24,0	76,0
	2007-2008	34,7	65,3
	2008-2009	43,7	56,3
	2009-2010	15,0	85,0
Chinchilla Miranda	2010-2011	41,6	58,4
	2011-2012	30,1	69,9
	2012-2013	34,4	65,6
	2013-2014	32,7	67,3
Solís Rivera	2014-2015	29,8	70,2

Fuente: Gómez Campos y Murillo, 2015, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Binder, S. 1999. "The dynamics of legislative gridlock 1947-96", en *American Political Science Review* 93 (3).

Feoli, L. 2008. *Comparación de la oferta y la demanda legislativa en Costa Rica durante el 2007*. Ponencia preparada para el Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José: PEN.

\_\_\_\_\_. 2009. *Comparación de la oferta y la demanda legislativa en Costa Rica durante el período 2006-2009*. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José: PEN.

\_\_\_\_\_. 2010. *La gestión legislativa en Costa Rica 2006-2010*. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José: PEN.

\_\_\_\_\_. 2011. *Desempeño legislativo en la primera legislatura de la administración Chinchilla*. Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José: PEN.

Mayhew, D.R. 1991. *Divided we govern: party control, lawmaking, and investigations, 1946-1990*. New Haven, CT: Yale University Press.

Naím, M. 2014. *El fin del poder*. México D.F.: Random House Mondadori.

PEN. 2014. *Vigésimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.