



DECIMOCTAVO INFORME ESTADO DE LA NACIÓN (2011)

DESEMPEÑO LEGISLATIVO EN LA SEGUNDA LEGISLATURA DE LA ADMINISTRACIÓN CHINCHILLA MIRANDA (2011-2012)

Informe final

Investigadores:

Steffan Gómez Campos
Juan Guillermo Murillo Chinchilla

Agosto, 2012

Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el Decimoctavo Informe Estado de la Nación (2011) en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Resumen

El presente trabajo evalúa el desempeño legislativo en la segunda legislatura de la administración Chinchilla Miranda, del 1 de mayo 2011 al 30 de abril 2012. Su énfasis toma en cuenta la situación ocurrida con la Alianza por Costa Rica y realiza un análisis a partir de cuatro variables principales: la primera es la cantidad total de leyes aprobadas y su distribución según el tipo de legislación. Un segundo criterio refiere al alcance en cuanto a reconocimiento de derechos y competencias del Estado y su correspondiente contenido económico para cumplir con los mandatos. Un tercer dato determina la duración que toma aprobar las leyes, como indicativo de la complejidad del proceso legislativo. Finalmente, el cuarto indicador mide la relevancia de la legislación aprobada, determinando el grado de acercamiento o distanciamiento entre las leyes que ratifica el Congreso y los temas que sectores importantes de la opinión pública identifican como más relevantes para el país.

Este informe concluye con los hallazgos que muestran cómo fue el desempeño de la Asamblea Legislativa en la legislatura 2011-2012. En primer lugar se evidencia que esta legislatura fue bastante activa en cuanto a la aprobación de leyes, incluso al compararla con las segundas legislaturas de administraciones anteriores. En segundo lugar, se muestra que la alta cantidad de leyes aprobadas se realizó promoviendo la acción garantista del Estado vía reconocimiento de derechos y nuevas competencias, sin crear las fuentes de financiamiento que permitan cumplir con esos mandatos. En tercer lugar, pone en claro que considerando las segundas legislaturas de las últimas seis administraciones, la de 2011-2012 fue el periodo en el que tomó más tiempo aprobar las leyes. Por último, es claro que esta legislatura continúa el desfase entre la oferta legislativa y la demanda legislativa.

Descriptorios

Desempeño Legislativo, Alianza por Costa Rica, Relevancia, Administración Chinchilla Miranda, legislación aprobada, Agenda legislativa, Editoriales, Promesa Democrática

Introducción

El análisis del Congreso este año debe considerar un aspecto medular, atípico en la historia reciente del país: el Directorio Legislativo fue controlado por primera vez desde 1969, por una alianza de partidos de oposición denominada Alianza por Costa Rica. Esta alianza estuvo conformada por los partidos: Acción Ciudadana (PAC), Movimiento Libertario (ML), Unidad Social Cristiana (PUSC), Accesibilidad sin Exclusión (PASE), y Frente Amplio (FA). En el documento se dedica una pequeña sección para su consideración como elemento singular en el desempeño legislativo de la segunda legislatura en la Administración Chinchilla Miranda (2011-2012).

Con este aspecto de fondo, el análisis del desempeño legislativo toma en cuenta cuatro variables principales: la primera es la cantidad total de leyes aprobadas y su distribución según el tipo de legislación. Un segundo criterio refiere al alcance de la legislación en cuanto a reconocimiento de derechos y competencias del Estado y su correspondiente contenido económico para cumplir con los mandatos. Un tercer dato determina la duración que toma aprobar las leyes, como indicativo de la complejidad del proceso legislativo. Finalmente, el cuarto indicador mide la relevancia de la legislación aprobada, determinando el grado de acercamiento o distanciamiento entre las leyes que ratifica el Congreso y los temas que sectores importantes de la opinión pública identifican como más relevantes para el país.

Cabe recordar que un análisis amplio del desempeño legislativo, que trascienda la mera evaluación de la producción de legislación y que permita un enfoque comparado, debe centrarse en la totalidad del proceso legislativo. Esta perspectiva integral debe enfocarse desde tres dimensiones: temporal, cuantitativa y cualitativa (Feoli, 2010).

La primera dimensión, sugiere la necesidad de una visión longitudinal del trabajo legislativo que permita entender su evolución en el tiempo y que pueda aislar los efectos de cambios estructurales y de circunstancias extraordinarias sobre este, de ahí que el análisis realizado para el XVIII Informe Estado de la Nación, se basa en la consideración de las segundas legislaturas en las últimas seis Administraciones gubernamentales. La segunda dimensión apunta a realizar, o al menos intentar, una cuantificación del trabajo legislativo, aún con los problemas que esto pueda significar. En particular, el enfoque debe ser sobre el volumen de legislación propuesto por el Legislativo a diferencia del Ejecutivo, su porcentaje de aprobación, la duración en la aprobación de legislación. Por último, la dimensión cualitativa implica la necesidad de discernir el grado de relevancia de la legislación aprobada conforme a las prioridades para el desarrollo humano del país, junto con la consideración del tipo de legislación aprobada que emana del Congreso (Feoli, 2010).

El documento se conforma de siete secciones, la primera es esta parte introductoria; la segunda hace un breve recorrido sobre la situación de la Alianza por Costa Rica que tomó el control del Directorio Legislativo durante la segunda legislatura; en el tercer apartado se aborda la cantidad y el tipo de legislación aprobada; una cuarta parte se centra en el reconocimiento de derechos y competencias del Estado vía legislación y el

recurso financiero para su implementación. En la quinta sección se aborda lo referente a la duración de la legislación, tomando en consideración las segundas legislaturas de las últimas seis administraciones. El sexto apartado considera la relevancia de la legislación aprobada en la legislatura 2011-2012, de acuerdo con la agenda de proyectos de ley demandados por la opinión pública y sectores expertos. La última sección son las conclusiones del informe.

El caso de la Alianza por Costa Rica.

Durante la legislatura 2011-2012 se dio un evento atípico en la historia reciente del país: se conformó una alianza de partidos de oposición para el manejo del Directorio Legislativo, algo que no ocurría desde 1969.

Este bloque de oposición legislativa se autodenominó “Alianza por Costa Rica”. Su principal objetivo fue la presentación de una papeleta alternativa a la del oficialismo para las elecciones del Directorio Legislativo. Vale mencionar que existe muy poca información documentada sobre el proceso de negociaciones y reuniones que decantaron en la conformación de esta Alianza. Para la descripción de esta parte se toma como base el documento denominado “Acuerdos del Partido Acción Ciudadana, Partido Movimiento Libertario, Partido Unidad Social Cristiana, Partido Accesibilidad Sin Exclusión y Partido Frente Amplio de cara a conformar directorios legislativos en mayo de los años 2011, 2012 y 2013”, firmado en abril de 2011 por esas agrupaciones.

Varios son los aspectos que motivaron la agrupación de estos partidos en un mismo bloque. El primer argumento sobre el que hubo acuerdo fue la idea compartida de que existe una concentración de poder político, económico y mediático en un sector no representativo de los intereses nacionales. Con ello se menciona la existencia de un continuo desgaste de la institucionalidad costarricense, ocasionada por la corrupción, el tráfico de influencias y la pérdida de la independencia entre los Poderes de la República.

La Alianza además denuncia la escasa disposición del Poder Ejecutivo, la Presidencia de la Asamblea Legislativa –en ese momento controlada por el oficialismo-, y la fracción legislativa oficialista para llegar a acuerdos nacionales con las distintas representaciones políticas en la Asamblea Legislativa.

En ese contexto, los partidos de oposición expresaron su voluntad de generar acercamientos, procesos sistemáticos de diálogo y acuerdos nacionales que permitieran generar una clara ruta de desarrollo para Costa Rica en el marco del respeto en un Congreso multipartidario.

El documento señala además, que existe una necesidad de contribuir con procesos de gobernabilidad que garanticen el desarrollo y el fortalecimiento de la democracia costarricense. Particularmente, en momentos donde la fracción oficialista se encuentra imbuida y concentrada en luchas electorales prematuras que han contribuido a la ingobernabilidad.

Seis fueron los ámbitos de acción identificados por los diversos partidos que integraron la Alianza:

1. Acuerdos Nacionales
2. Legislación y Presupuesto de la República
3. Control Político
4. Administración de la Asamblea Legislativa
5. Sanción
6. Directorio y Comisiones

Varios son los acuerdos suscritos por la Alianza por Costa Rica, entre los más importantes, por su alcance, destacan:

- Trabajar en foros permanentes para encontrar las mejores soluciones legislativas y la viabilidad política a las propuestas concretas que de ellos resulten. Los ejes temáticos identificados para estos foros son: 1) Agua, ambiente, y energías limpias; 2) Seguridad ciudadana; 3) Área social, 4. Reactivación económica, 5. Soberanía y seguridad alimentaria, 6. Política fiscal, 7. Modernización del Estado, 8. Y todos aquellos temas que surjan de la coyuntura nacional.
- Garantizar un manejo transparente y equilibrado de la agenda parlamentaria en estricto apego al reglamento. Además, la promoción de un debate parlamentario de calidad, profundo donde se respeten las minorías.
- Definir medidas que aseguran la apertura y divulgación del proceso de conocimiento y aprobación de presupuestos ordinarios y extraordinarios del Gobierno Central. Complementariamente, definir mecanismos para fortalecer la fiscalización sobre los presupuestos de las instituciones descentralizadas del Estado.
- Votar negativamente en la Comisión de Asuntos Hacendarios el expediente 17.959 Ley de Solidaridad Tributaria.
- Fortalecer la función de control político de la Asamblea Legislativa, promoviendo reformas al Reglamento Legislativo para que, entre otras cosas, las interpelaciones a los Ministros de Gobierno tengan efecto vinculante y los informes de las comisiones investigadoras puedan ser conocidos en el Plenario y votados en un plazo perentorio. Dar además, acceso equitativo en el Plenario para que las fracciones efectúen control político.

- Promover el desarrollo de mecanismos de participación popular, de acercamiento y de rendición de cuentas de los diputados hacia la ciudadanía. Como parte de ello figura el fortalecimiento de la Oficina de Iniciativa Popular, la divulgación del quehacer parlamentario, la reinstauración de la oficina indígena, y avanzar en el tema de la construcción del nuevo edificio de la Asamblea Legislativa.
- Generar accesos para personas con discapacidad en todos los espacios y edificaciones de la Asamblea Legislativa. Asimismo, incorporar el lenguaje de señas costarricense en todas las sesiones emitidas por televisión, así como el estudio de otras medidas que permitan el acceso de personas con otras discapacidades.

Vale anotar que estos, y otros, acuerdos suscritos en el documento en cuestión, se caracterizan por ser de tipo general, sin identificación clara de los pasos para su concreción, o incluso para el control de cumplimiento. Situación que dificulta no sólo el análisis sobre el cumplimiento, sino además, el cumplimiento mismo dado la generalidad de los acuerdos.

Al pasar revisión de los acuerdos se observa que en el seno de la Alianza por Costa Rica sólo hubo consenso sobre tres proyectos de ley. Al analizar las decisiones tomadas por los distintos partidos de oposición que conformaron la alianza, es posible determinar que sólo se cumplió el pacto en uno de esos proyectos de ley: el de recortes en la Ley del Presupuesto de la República. Sobre los otros dos, la Alianza no logró actuar como un solo bloque de oposición unido, pues se dividió en el transcurso de la legislatura. En el caso de la reforma al Reglamento Legislativo, no hubo ningún avance. Y en cuanto a la oposición a la Ley de Solidaridad Tributaria (Plan Fiscal), el resultado también fue negativo pues, hacia el final de la legislatura se produjo una fractura en el bloque opositor, motivado entre otros aspectos, por el acuerdo entre el Partido Acción Ciudadana y el Partido Accesibilidad Sin Exclusión con el Poder Ejecutivo para la aprobación de la reforma fiscal (cuadro 1).

Cuadro 1
Proyectos de Ley identificados en el acuerdo de la Alianza por Costa Rica

Proyecto	Descripción	Acuerdo en Alianza	¿Aprobado?
17959	Ley de Solidaridad Tributaria	Rechazo al proyecto	Sí, en primer debate
18234	Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario para el ejercicio económico 2012	Aprobación con recortes	Sí, con recortes
Varios	Reforma al Reglamento Legislativo	Aprobación de proyecto	No

Fuente: Elaboración propia a partir de "Acuerdos del Partido Acción Ciudadana, Partido Movimiento Libertario, Partido Unidad Social Cristiana, Partido Accesibilidad Sin Exclusión y Partido Frente Amplio de cara a conformar directorios legislativos en mayo de los años 2011, 2012 y 2013"

Cantidad y tipo de legislación aprobada

Los datos sobre la cantidad de leyes muestran que en general esta administración ha sido bastante activa con respecto a la cantidad de leyes aprobadas. Los primeros dos años de la Administración Chinchilla han sido los más productivos en términos absolutos (206 leyes), si se le compara con los dos gobiernos anteriores (Pacheco con 136 leyes, y Arias con 124). El comportamiento a lo interno de cada Administración se mantiene igual: la primera legislatura se caracteriza por ser más abundante que la segunda (cuadro 2).

Durante el 2011-2012 se aprobaron un total de 93 leyes. Vale anotar que la reducción de legislación en este año se da fundamentalmente en las autorizaciones locales y los convenios y tratados internacionales. El mérito estuvo en mantener la cantidad de legislación sustantiva¹ prácticamente igual al año anterior, pues pasó de 32 a 33 leyes.

Cuadro 2

Leyes aprobadas en los primeros dos años, por administración, según tipo de legislación aprobada. 2002-2012

(en absolutos)

Tipo de legislación	Pacheco de la Espriella		Arias Sánchez		Chinchilla Miranda	
	2002-2003	2003-2004	2006-2007	2007-2008	2010-2011	2011-2012
	I Legislatura	II Legislatura	I Legislatura	II Legislatura	I Legislatura	II Legislatura
Legislación sustantiva	27	13	17	12	32	33
Autorizaciones locales	30	22	46	13	31	21
Convenios y tratados internacionales	14	6	10	7	39	21
Legislación Circunstancial	0	10	0	10	0	8
Declaraciones y benemeritazgos	1	4	0	3	8	5
Exenciones, amnistías y condonaciones	0	2	0	1	0	3
Derogación	0	0	0	0	0	1
Presupuestos	2	5	2	3	3	1
Total por legislatura	74	62	75	49	113	93

¹ Refiere a legislación que, por sus alcances, tiene impacto sobre el desarrollo humano del país. En particular destacan: reformas constitucionales, creación de parques nacionales y zonas protegidas, creación de tribunales, modificaciones a la división político-administrativa del país, legislación que amplía o concede derechos específicos y genera nuevas obligaciones al Estado, así como convenios y tratados internacionales cuando, por su naturaleza influyen sobre aspectos del desarrollo humano. Por ejemplo, acuerdos internacionales que incluyen temas como derechos humanos, legislación fiscal, ó conservación ambiental, entre otros.

Total por administración	136	124	206
Número efectivo de partidos parlamentarios^{a/}	4,18	3,32	3.90
Número de bancadas	5	8	8

a/: Para el cálculo de número efectivo de partidos parlamentarios se utiliza el índice de Laakso y Taagepera, que se calcula con la siguiente fórmula: $N = 1 / \sum_{i=1}^n P_i^2$ Donde P_i = al porcentaje de escaños total que tiene en la legislatura cada uno de los partidos (Stephan & Skach 1997, p. 191)

Fuente: Elaboración propia

Otro análisis, de carácter longitudinal, se centra en el comportamiento del tipo de legislación aprobada en las segundas legislaturas desde el gobierno de Calderón Fournier (1991-1992). Se utiliza este criterio, porque la dinámica parlamentaria varía según cada legislatura. El primer año es típicamente de acomodo y formulación de los principales proyectos de ley de las bancadas representadas en el Congreso. El Ejecutivo también aprovecha el primer año para abrir la discusión sobre sus prioridades políticas. El comportamiento de esta situación en las dos primeras legislaturas de la Administración Chinchilla se observa en el cuadro 3.

Cuadro 3

Leyes aprobadas por iniciativa, según tipo de legislación. 1 mayo de 2010 a 30 de abril de 2012

Tipo	II Legislatura			I Legislatura		
	Ejecutivo	Legislativo	Total	Ejecutivo	Legislativo	Total
Legislación sustantiva	7	26	33	4	23	27
Autorizaciones locales	0	21	21	0	22	22
Convenios y tratados internacionales	20	1	21	39	0	39
Legislación Circunstancial	0	8	8	1	13	14
Declaraciones y benemeritazgos	0	5	5	0	7	7
Exenciones, amnistías y condonaciones	0	3	3	0	1	1
Derogación	0	1	1	0	0	0
Presupuestos	1	0	1	0	3	3
Total	28	65	93	47	66	113

Fuente: Elaboración propia con datos de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa

A su vez, como se indicó en el *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación* (Programa Estado de la Nación, 2011), las leyes aprobadas en el primer año son, mayoritariamente, iniciativas heredadas de administraciones anteriores. Al finalizar el segundo año de gobierno esta relación se tiende a equilibrar, y por consiguiente, la legislación responde en su mayoría a propuestas tanto del Ejecutivo en ejercicio como de los partidos de turno representados en el Congreso. Por ejemplo, en la legislatura 2010-2011 las leyes aprobadas que iniciaron en corriente legislativa en la

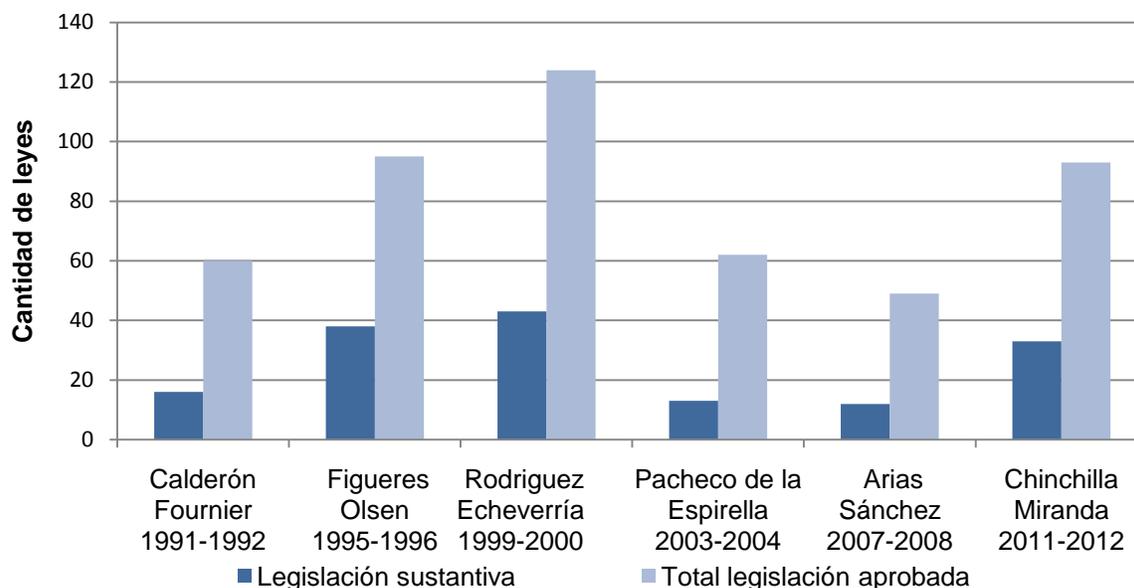
Administración Chinchilla constituyeron un 15% del total de legislación promulgada, mientras en la segunda legislatura, ese porcentaje ascendió a un 41%.

Continuando con el análisis longitudinal, los datos reflejan que la producción total de legislación (93) e incluso de legislación sustantiva (33) durante el periodo 2011-2012 fue buena en comparación con las otras segundas legislaturas analizadas (gráfico 1). El año donde más legislación total y sustantiva se aprobó fue en la segunda legislatura de la administración Rodríguez Echeverría, con 124 y 43 leyes respectivamente. Le siguió la legislatura del gobierno de Figueres Olsen con 95 leyes en total y 38 de ellas con contenido sustantivo. No obstante, como se demuestra en las secciones siguientes, esta cantidad importante de legislación total y legislación sustantiva estuvo marcada por dos características que reflejan un deterioro en el desempeño del Poder Legislativo: a) legislación sin contenido económico; y b) al finalizar el segundo año, mayoría de la legislación aprobada fue iniciativa de administraciones anteriores.

Gráfico 1

Comparación entre legislación sustantiva^{a/} y el total de leyes aprobadas en segundas legislaturas, por administración, 1991-2012

(en porcentaje)



a/ Refiere a legislación que tiene impacto directo sobre el desarrollo humano del país, y acuerdos internacionales que, por su alcance influyen sobre la política doméstica en asuntos también relacionados con el desarrollo humano, tales como derechos humanos, legislación fiscal, ó conservación ambiental, entre otros.

Fuente: Elaboración propia

Promesa democrática sin sustento económico en la legislación aprobada.

En las últimas ediciones del Informe Estado de la Nación, se ha llamado la atención sobre los riesgos de este comportamiento legislativo llamado “promesa democrática” sin sustento económico, entendida como la legislación que amplía las competencias del Estado, vía reconocimiento de derechos ciudadanos o a través de obligaciones expresas a la institucionalidad democrática, pero no crea recursos nuevos a la Administración para cumplir con dicho mandato.

Esta práctica legislativa genera mayores presiones sobre la institucionalidad democrática, pues, a falta de recursos, el resultado final se traduce en instituciones incapaces de cumplir con lo estipulado en la legislación. De ahí que cualquier ampliación del mandato estatal debiera urgir a los diputados y diputadas a identificar claramente los recursos que garanticen la correcta aplicación de la norma.

Este es un comportamiento reincidente dentro del Congreso tal y como se desprende de los datos. Al promediar la legislación que resulta en promesa democrática durante las segundas legislaturas de las últimas seis administraciones, se determina que en promedio un 55% de la legislación está vacía de recursos económicos. La legislatura 2011-2012 ha sido la más irresponsable en ese actuar, pues un 68% de la legislación que concedió derechos y amplió las competencias del Estado no asignó recursos para el cumplimiento correspondiente (cuadro 4).

Cuadro 4
Promesa democrática: legislación aprobada con reconocimiento de derechos y obligaciones estatales, por asignación de recursos

Año ^{a/}	Concede ó amplía derechos, ó genera obligaciones ^{b/}		Asigna o reasigna recursos		No asigna recursos		No requiere recursos	
	Absoluto		Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
1991-92	30		5	17	16	53	9	30
1995-96	58		13	22	37	64	8	14
1999-00	75		21	28	45	60	9	12
2003-04	20		5	25	8	40	7	35
2007-08	26		7	27	13	50	6	23
2011-12	51		12	24	35	69	4	8

a/ La legislación aprobada abarca el año legislativo (entre el 1 de mayo y el 30 de abril del año siguiente).

b/ Considera la legislación que explícitamente: amplía derechos reconocidos en leyes anteriores; que establece nuevos derechos a favor de personas o grupos; o que genera nuevas obligaciones del Estado para la tutela de los derechos legislados.

Fuente: Elaboración propia

La práctica del Congreso en esta materia es particularmente grave cuando se considera además la dificultad para avanzar en una reforma fiscal que permita refinanciar al Estado. Vale recordar que el Plan Fiscal -que entró en corriente legislativa en enero de 2011, -bajo el nombre de Ley de Solidaridad Tributaria - fue declarado inconstitucional por la Sala Constitucional, en abril de 2012, debido a que las y los diputados no siguieron el procedimiento legislativo para su discusión y aprobación en primer debate. Situación que además refleja la poca rigurosidad en la aplicación del Reglamento Legislativo y la técnica parlamentaria². Este desenlace eliminó las esperanzas del Ejecutivo de contar con un nuevo paquete de impuestos que le permitiera reducir su déficit y equilibrar las finanzas del Estado con recursos frescos, tal y como se argumentó en estos dos primeros años de gestión.

En la actualidad el Estado costarricense enfrenta serias dificultades para dar cumplimiento a la tutela de derechos y a las obligaciones que le han asignadas por la Asamblea Legislativa. Cada vez el axioma de los recursos escasos para necesidades múltiples, se hace más evidente.

A su vez, el desgaste que enfrenta el Estado es mayor, se enfrenta, simultáneamente, a más responsabilidades con menos recursos y con mayores cuestionamientos de la sociedad civil por el incumplimiento a las responsabilidades asignadas. Esta es la paradoja de la promesa democrática, se conceden o amplían derechos, o se generan obligaciones para el Estado sin los recursos financieros para cumplirlos.

A continuación, se escogieron cinco piezas de legislación que ejemplifican, de buena manera, la situación de la promesa democrática, se deja en evidencia qué derechos se conceden o se amplían y si estas leyes generan o no obligaciones para el Estado.

Ley 7576 “Ley de justicia penal juvenil”.

El proyecto de ley que dio pie a la promulgación de esta ley, ingresó a corriente legislativa el 27 de noviembre de 1995, y fue aprobada el 6 de febrero de 1996, es decir, transcurrieron 71 días para que el proyecto fuese votado en segundo debate por el Plenario Legislativo.

Esta ley es un ejemplo típico de la legislación que genera obligaciones al Estado, sin embargo, la situación con respecto a la concesión o ampliación de derechos no es tan evidente. Con respecto a este segundo punto, se puede decir desde el punto de vista

² La Sala IV declaró inconstitucional el proyecto por haber incurrido en dos errores de fondo: a) el presidente de la comisión especial del plan fiscal, del partido oficialista, extendió el plazo para discusión de mociones en comisión sin la aprobación del pleno de los diputados, y b) el Plenario no procedió con la publicación del proyecto en el diario oficial La Gaceta como lo indica la reglamentación legislativa.

jurídico, que esta ley amplía el derecho de reparación a las personas (artículo 41 Constitución Política), al hacer sujetos de aplicación de la ley a aquellas personas menores de edad que cometan un hecho punible en el territorio costarricense o en el extranjero.

En cuanto a la generación de obligaciones vemos lo siguiente: desde el artículo 7 de la ley se enuncian responsabilidades para el Estado, esto al decir que “(...)El Estado, en asocio con las organizaciones no gubernamentales y las comunidades, promoverá tanto los programas orientados a esos fines como la protección de los derechos e intereses de las víctimas del hecho”.

Además, se establece la existencia de centros especializados para el internamiento de los menores privados de libertad –sean de manera provisional o definitiva- esta obligación es evidente al notar que la ley establece que la permanencia en estos centros es un derecho de las personas menores de edad en esa condición.

Por otra parte, se dispone de la existencia de juzgados penales juveniles, los cuales serán los encargados de decidir, en primera instancia, sobre los hechos ilícitos cometidos por menores, y en alzada, se establece la existencia de los tribunales de apelación de la justicia penal juvenil. Aunado a lo anterior, se denota la figura del juez de la sanción penal juvenil como el encargado de la fase de cumplimiento de la pena. Todo lo anterior se encuentra dispuesto en el artículo 28 de la ley.

Aunado a lo expuesto, en la ley (artículo 93) se precisa la obligación del Juez Penal Juvenil de encargar un estudio sicosocial del menor edad cuando se estime la posibilidad de aplicar una sanción privativa de libertad. Para tal efecto, se obliga al Poder Judicial a contar con unidades de profesionales en psicología y trabajo social.

Estas constituyen las principales obligaciones que se generan a partir de la promulgación de esta ley, con este recuento no se cierra la posibilidad de que existan más obligaciones estatales en el texto de la ley, pero se identifican aquellas que por sus características requieren de contenidos financieros.

En síntesis, a pesar que la “Ley de justicia penal juvenil” es un ejemplo de legislación que amplía derechos, y que genera obligaciones, esta ley no presenta en ninguna parte la forma que se financiarán las obligaciones asignadas en la norma. Así se constituye como un ejemplo de promesa democrática sin sustento económico.

Ley 7586 “Ley contra la violencia doméstica”.

En 1996 fue aprobada la Ley 7586 contra la violencia doméstica. Esta ley constituye un caso de ampliación de derechos ciudadanos con el fin de tutelar la seguridad de personas que sufren casos de agresión. Para lograr ese objetivo, la norma obliga al Estado a cumplir con una serie de aspectos que requieren, necesariamente, la asignación de recurso humano, físico y económico. La ley solicita por ejemplo, el resguardo de la víctima cuando existan medidas de protección en contra del agresor; dispone la existencia de tribunales especializados en violencia doméstica; y la

posibilidad de que se solicite un examen médico legal para valorar el daño físico y psicológico que ha sufrido la víctima.

El texto base que sirvió para la promulgación de esta ley, ingresó a corriente legislativa el 25 de mayo de 1992 y pasaron casi 47 meses para su aprobación en segundo debate en el Plenario Legislativo, esto se dio el 25 de marzo de 1996.

Esta pieza de legislación, ha tenido un éxito parcial en su fase de implementación y ejercicio, lo cual, podría explicar el por qué las cifras sobre femicidios alcanzaron un promedio de 27.8³ muertes al año durante la pasada década. Este éxito limitado, puede deberse a la inexistencia de una dotación económica que asegure que el contenido de la norma jurídica pueda llevarse a la realidad tal y como está dispuesto en el texto.

La ley en cuestión, constituye una demostración de legislación que amplía derechos, en este caso la ley establece en su artículo primero que la misma: *“regulará la aplicación de las medidas de protección necesarias para garantizar la vida, integridad y dignidad de las víctimas de la violencia doméstica, cuyo principio rector es el artículo 51 de la Constitución Política.”* De esta manera se amplía el derecho contenido en el artículo 51 de la Constitución Política, al dar resguardo a aquellas personas que sufren de violencia en su ámbito intrafamiliar.

Por otra parte, la legislación genera obligaciones al Estado, como por ejemplo: el resguardo de la víctima cuando existan medidas de protección en contra del agresor (artículo 3), además dispone de la existencia de tribunales especializados en violencia doméstica (artículo 6), junto con la posibilidad de que se solicite un examen médico legal para valorar el daño físico y psicológico que ha sufrido la víctima (artículo 11).

Incluso dentro del texto de la norma, se encuentra un capítulo denominado “Obligaciones de la Policía Administrativa” (capítulo IV), y otro denominado “Deberes del Estado” (capítulo V), donde se señalan una serie de obligaciones que debe cumplir el Estado como garante de la protección de las personas que viven bajo violencia doméstica.

El cumplimiento de estos aspectos implica la asignación de recursos que no son identificados en el cuerpo de la ley. Por ello, la práctica legislativa correcta debiera cuantificar el costo económico de una ley como estas, e identificar los nuevos recursos o los montos reasignados en recursos ya existentes para cumplir adecuadamente con el mandato de la legislación. Máxime que se trata de un aspecto tan sensible, como lo es la violencia doméstica.

Ley 7600 “Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad”.

Otra norma que constituye una muestra notoria de las dificultades que se generan para la correcta aplicación del contenido de una ley cuando no existen recursos económicos

³ Datos de Sección de Estadísticas del Poder Judicial.

que financien las obligaciones impuestas al Estado; es la Ley 7600 Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.

Esta ley concede el derecho a las personas con discapacidad de tener igualdad de oportunidades para su desarrollo, esto en atención a una población que históricamente había sido excluida por la sociedad debido a su condición.

La norma tiene como objetivo garantizar la igualdad de oportunidades para que las personas con discapacidad alcancen su máximo desarrollo, su plena participación social, así como el ejercicio de los derechos y deberes establecidos en sistema jurídico costarricense (artículo 3). Ya en el artículo 4 se evidencian las primeras obligaciones para el Estado, como incluir el principio de igualdad de oportunidades y accesibilidad a los servicios en sus planes, políticas y programas, junto con la obligación garantizar el entorno, los bienes, los servicios y las instalaciones de atención al público para que todas las personas las puedan usar y disfrutar; entre otras.

El resto de la ley, continúa estableciendo obligaciones al Estado para asegure el acceso de las personas con discapacidad a diversos ámbitos, como: educación, al trabajo, a los servicios de salud, al espacio físico, a los medios de transporte, al acceso a la información y a la comunicación, así como a la cultura, el deporte y las actividades recreativas.

Esta ley constituye, un baluarte en la lucha por el reconocimiento de la igualdad de las personas con alguna discapacidad, sin embargo, esta lucha se ve diezmada al notar que la ley, en ninguno de sus artículos establece con qué recursos financieros se llevarán a cabo todas las obligaciones impuestas por la ley. Esto ha limitado significativamente su implementación y el cumplimiento del Estado a los deberes asignados. Esta situación, ha derivado, en qué las personas con alguna discapacidad se enfrente a condiciones adversas a la hora del disfrute de los derechos que fueron establecidos en la norma, y que se haga más evidente los problemas de la promesa democrática sin sustento económico.

Ley 8954 “Reforma del artículo 78 de la Constitución Política para el fortalecimiento del derecho a la educación”.

Otro ejemplo, este caso ocurrido en la legislatura 2011-2012, lo constituye la Ley 8954, reforma del artículo 78 de la Constitución Política para el fortalecimiento del derecho a la educación. Esta ley establece que, de manera progresiva, la asignación presupuestaria para la educación ascenderá a un 8% del Producto Interno Bruto (PIB) en el 2014. Actualmente el gasto en educación está por el 6% del PIB. El problema de este mandato está relacionado con la situación fiscal que atraviesa el Estado costarricense. El país sufre un deterioro significativo en sus finanzas -en el 2011 cerró con un déficit del 5.62% del PIB, según datos del BCCR- que limita la capacidad de la administración para responder a todas las obligaciones financieras; entiéndase gastos ineludibles como deudas, remuneraciones, destinos constitucionales y legales. Por ello, estas reformas que amplían los montos presupuestarios asignados a destinos

específicos -como el de educación- debieran realizarse en consonancia con acciones para garantizar la salud de las finanzas del Estado. No fue el caso con esta reforma constitucional. Habrá que esperar si el Estado será capaz, finalmente, de alcanzar el 8% del PIB al 2014 tal y como lo estipula la ley.

Esta ley, amplía el derecho a la educación pública, dado el aumento en el financiamiento que sufriría el sistema con esta modificación constitucional. Si bien esta reforma constitucional aún no se encuentra en vigencia en su totalidad (será a partir del 2014 que se empiece a aplicar), la obligación de que el Estado asigne un 8% del PIB para la educación enfrenta serias dificultades para su correcta implementación.

Ya en la negociación del Fondo Especial para la Educación Superior en el año 2010, existió una clara posición gubernamental que argumentaba que un aumento en este fondo limitaría significativamente la solvencia económica del Estado, lo cual hace prever que la modificación constitucional analizada enfrentará la misma dificultad a la hora de su cumplimiento, o significará la retracción del actuar del Estado en ciertos ámbitos para cumplir con esta obligación constitucional.

Otro caso de promesa democrática sin sustento económico, refieren a legislación que reconoce derechos retroactivos con cargo al presupuesto de la República, sin identificación de fuentes de financiamiento. En tales situaciones se produce una mayor presión fiscal sobre las finanzas públicas, que estrujan las posibilidades de inversión en áreas estratégicas del país. Tal es el caso de la Ley 9039, para el reconocimiento de derechos salariales de los agentes de la policía penitenciaria de Adaptación Social del Ministerio de Justicia y Paz, aprobada el 9 de abril de 2012. Esta norma reconoce el pago retroactivo por única vez de setecientos millones de colones, a agentes de la policía penitenciaria, con cargo al Presupuesto de la República. En tanto no identifica nuevas fuentes de ingresos para cubrir esta erogación, implicará la reasignación de recursos antes destinados a otros fines, o el riesgo de incumplimiento del pago respectivo.

En suma, durante el periodo en estudio, y con los anteriores ejemplos, se observa una desconexión entre la acción garantista de los legisladores y la responsabilidad que éstos tienen a la hora de garantizar los recursos mínimos para el cumplimiento de los mandatos aprobados. Estos dos aspectos, que debieran ir juntos en el actuar legislativo, estuvieron significativamente separados debido a la ampliación de la promesa democrática y la incapacidad de encontrar acuerdos para solventar la difícil situación fiscal que vive el país. En ese sentido, es necesario establecer reformas que mejoren la responsabilidad legislativa y vinculen a la ciudadanía como un factor de control en el quehacer legislativo.

Duración de la legislación

La duración de la legislación en la segunda legislatura de la Administración Chinchilla Miranda, se constituye como otro indicador que refleja un deterioro del desempeño

legislativo: el Congreso incrementó significativamente los tiempos de duración para aprobar la legislación, muestra de la complejidad y lentitud en los procesos de negociación de una buena parte de la legislación. De hecho, el periodo en estudio terminó siendo el más lentos entre las segundas legislaturas de las últimas seis administraciones. Ello aplica por igual para la totalidad de las leyes aprobadas, así como para el subgrupo de legislación sustantiva.

En ambos casos el incremento fue bastante mayor que lo visto hasta ahora en segundas legislaturas. El promedio de aprobación para la totalidad de las leyes durante el periodo 2011-2012 fue de 28,2 meses, muy por encima del segundo período en el gobierno de Figueres, donde las leyes aprobadas requirieron de 21,7 meses de discusión. Nótese incluso que el periodo en estudio es el único año donde la legislación supera la barrera de los 24 meses. Ello indica que la mayoría de leyes que se aprobaron son iniciativas propuestas en anteriores administraciones., tal y como se refleja en el cuadro 5.

Cuadro 5

Leyes aprobadas en las dos legislaturas de la Administración Chinchilla, según la Administración en que se inició el expediente.

	I Legislatura		II Legislatura	
	Absoluto	%	Absoluto	%
Chinchilla Miranda 2010-2014	17	14,4	50	53,8
Arias Sánchez 2006-2010	88	78,4	39	41,9
Pacheco de la Espriella 2002-2006	7	6,3	4	4,3
Rodríguez Echeverría 1998-2002	1	0,9	0	0
Total	113	100,0	93	100,0

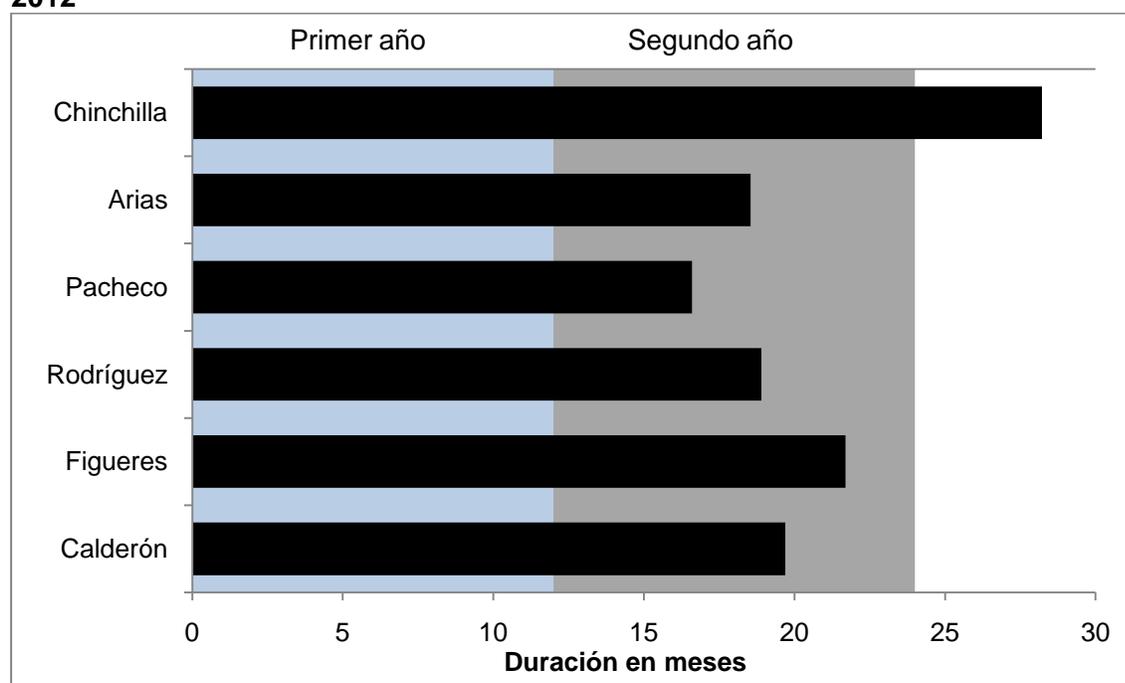
Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

Al menos dos hallazgos se desprenden de este dato. El primero es que los tiempos de gobierno del Ejecutivo y del Legislativo no están coincidiendo. A pesar de que ambos Poderes iniciaron funciones en mayo de 2010, al finalizar los dos años de gobierno, prevalecen los acuerdos sobre iniciativas provenientes de administraciones anteriores, antes que las presentadas por ellos mismos. De las 93 leyes sancionadas durante 2011-2012, el 55% fueron promovidas durante la administración Arias Sánchez, 4% durante la de Pacheco de la Espriella, y un 41% responden a la actual administración.

El segundo aspecto que reflejan estos datos refiere a la mayor complejidad de los asuntos legislativos. Legislación que tarda más en ser aprobada implica, en principio, procesos de discusión y negociación más complejos, en el que pueden influir múltiples factores. Uno de ellos relacionado con la variedad de partidos dentro del Congreso. Los acuerdos pueden requerir de mayor esfuerzo y tiempo para concretizarse, cuando el

Congreso está conformado por múltiples partidos políticos con diferencias sustantivas entre sí.

Gráfico 2
Duración promedio^{a/} de leyes aprobadas en II Legislaturas, según administración, 1991-2012



a/ La duración promedio es entendida como el tiempo transcurrido desde el ingreso del expediente al Congreso, hasta la fecha de su aprobación como ley.

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

El otro factor que puede ayudar a explicar estos resultados, refiere a que la Alianza por Costa Rica no tuvo una agenda consensuada de proyectos en torno a su gestión en el Directorio Legislativo, tal y como se detalló en la sección en este documento dedicada a esta coalición, y en la ponencia que elaboró Vargas-Céspedes para el *Decimoctavo Informe Estado de la Nación* (Vargas, 2012). Por tanto, no pudo privilegiar el acuerdo sobre sus propias iniciativas de manera articulada.

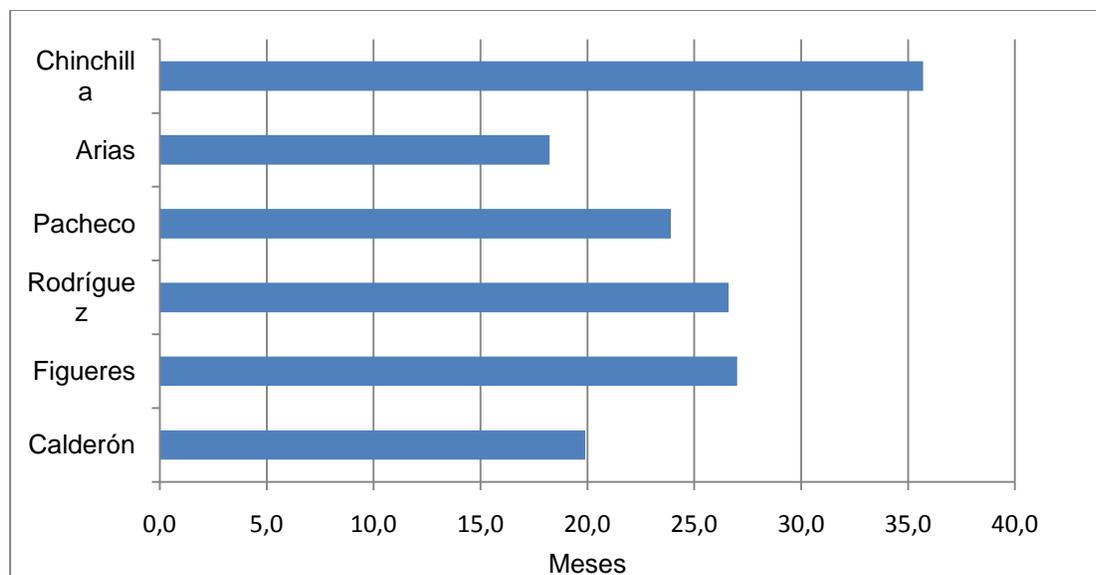
En este sentido, la conformación de la Alianza constituyó una excelente oportunidad - poco común en la práctica legislativa- para reducir los costos de transacción⁴ que implica, para cada uno de los partidos de oposición, la negociación de sus iniciativas de manera independiente. Sobre todo al considerar que ninguno se acerca a la mayoría de votos en el Congreso. A pesar de esa ventaja singular, la oportunidad fue finalmente desaprovechada, en tanto nunca hubo una agenda de proyectos común y la Alianza se rompió al final de la segunda legislatura. Los indicadores muestran que, en efecto, se aprobaron mayoritariamente iniciativas ya encaminadas en el debate legislativo, provenientes de administraciones anteriores.

Este comportamiento fue aún más marcado en el caso de la legislación sustantiva, la cual superó por mucho los tiempos de aprobación para este tipo de leyes, con una duración promedio de 35,7 meses. Este dato es el más alto registrado en segundas legislaturas de las últimos seis Administraciones para cualquiera de los tipos de legislación registrados en las diferentes ponencias sobre desempeño legislativo elaboradas para los Informes Estado de la Nación.

Gráfico 2

Duración promedio^{al} de la legislación sustantiva aprobada en segundas legislaturas, según administración, 1991-2012

⁴ El costo de transacción es un término utilizado en economía para medir los costos que las partes incurren en el proceso de negociación y acuerdo sobre una transacción determinada (Mankiv y Taylor, 2006). En este caso, refiere a los costos que los partidos políticos de oposición enfrentan al impulsar iniciativas legislativas sin contar con los suficientes votos para su aprobación. En principio, cuanto menor la cantidad de diputados de un partido, mayores los costos de transacción que debe enfrentar para lograr la aprobación de una de sus iniciativas.



a/ La duración promedio es entendida como el tiempo transcurrido desde el ingreso del expediente al Congreso, hasta la fecha de su aprobación como ley.

Fuente: Elaboración propia

Relevancia de la legislación

Para hacer el análisis de la relevancia de la legislación, se utiliza el indicador que refiere a lo que desde el *Decimocuarto Informe Estado de la Nación* (Programa Estado de la Nación, 2008) se ha denominado como la brecha entre oferta y demanda legislativa. Con base en la metodología de Feoli (2008, 2009, 2010 y 2011) para el Programa Estado de la Nación, se ha procedido a comparar dos variables que permiten hacer una aproximación sobre la relevancia de las leyes aprobadas y con ello, de la distancia que separa al Congreso de la opinión pública en general.

La primera variable es lo entendido como demanda legislativa, o dicho de otra manera, la agenda potencial de implementaciones, que se define como el conjunto de iniciativas que tenían el potencial de ser promulgadas en ese mismo periodo (Feoli, 2009). Es decir, esta consiste en una recopilación de los temas que más se discuten en la opinión pública, medida en los principales medios de comunicación escrita del país y a través de una consulta-experta.

La segunda variable es la oferta legislativa, entendida como los proyectos que son aprobados por el Congreso. Ambas listas son cotejadas una a una para comprobar, cuánto del actuar del Congreso coincidió con los temas discutidos en los medios de comunicación, independientemente de si quienes lo discuten están a favor o en contra. (Feoli, 2011). Este año el análisis se complementó con un ejercicio para determinar la potencia de la demanda. Es decir, cuán fuerte es el acuerdo entre la opinión pública, a la hora de demandar la aprobación o el rechazo de una ley en el Congreso.

Para precisar el concepto de demanda legislativa, se debe recordar que los medios de comunicación masiva, en su función forjadora de la opinión pública, señalan a la sociedad y al Congreso los asuntos que consideran de mayor relevancia y sobre los que creen que el país requiere legislación para su atención como asuntos públicos (Binder 1999; Mayhew, 1991). Es claro que la resultante agenda procede de una cúpula de pensadores y no de la expresión popular. No obstante, 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 comunicación masiva (Feoli, 2009).

Adicionalmente, un elemento que se debe recalcar para entender la escogencia de las fuentes de información para identificar la demanda legislativa, es que diversa evidencia empírica sugiere que la dirección causal en la determinación de los temas que, en determinado momento, conforman la agenda política, es de la élite de pensadores a la opinión pública y no en sentido contrario (Kinder, 1998; McCombs, 2004; Gabel & Scheve, 2007). De esta manera, se considera que la recopilación de editoriales y la consulta experta al ser un recuento de los temas definidos como prioritarios por la élite de pensadores, también es una aproximación cercana a los temas que se definen como tal en la opinión pública.

Dejando claro esto, podemos decir que no es tan relevante que la dirección causal de esta relación, ya sea de la prensa hacia las prioridades de los decisores, que la prensa refleje las prioridades preexistentes de los decisores, o que exista una relación mutua, lo que importa, y define la escogencia de los editoriales de los principales periódicos del país, es que los medios confieren estatus a los asuntos públicos, ordenándolos en prioridad e importancia, es decir, los medios contribuyen a fijar la agenda (McCombs, 2004). De la misma manera, el papel de los medios es decisivo a la hora de encuadrar los asuntos de acuerdo a ciertos marcos interpretativos, lo cual influye en cómo la sociedad piensa sobre las problemáticas que la aquejan y sus posibles soluciones.

A continuación se detalla la metodología utilizada para el levantamiento de información necesaria para la identificación de la demanda legislativa, o agenda potencial de implementaciones:

Legislación prioritaria según editoriales

Para realizar la revisión de la información empírica para el período 2011-2012, se escogieron los editoriales publicados por los periódicos La Nación, Diario Extra y La República entre el 1 de mayo de 2011 al 30 de abril de 2012. La escogencia de estos medios de comunicación se da por su antigüedad, por su circulación y por la tenencia de una página editorial sin firma, es decir, con editoriales que permitan ver el interés general como un actor propiamente institucional.

Del universo total de editoriales publicados en esos tres periódicos, se identificaron un total de 208 editoriales que hacían mención a nuevas leyes, a reformas, o al desempeño de la Asamblea Legislativa. El periódico que divulgó mayor cantidad de

editoriales con esas características fue La Nación con 93 publicaciones, lo que representa casi un 45% del total de editoriales utilizados para el presente análisis, en segundo lugar se ubica Diario Extra con 62 editoriales (cuadro 6).

Cuadro 6

Cantidad de editoriales con referencia a legislación y desempeño legislativo, según periódico. 1 de mayo 2011 a 30 de abril 2012

Periódico	Total	Porcentaje
Total general	208	100,0
Diario Extra	62	29,8
La Nación	93	44,7
La República	53	25,5

Fuente: Elaboración propia con base a fuentes de periódicos.

Siguiendo la metodología de Feoli (2008, 2009, 2010 y 2011), los editoriales identificados en la revisión de periódicos, se codifican para determinar los temas generales a los que hacen referencia los editoriales, esto con el fin de obtener un panorama de las áreas críticas de legislación para el periodo analizado. Posteriormente, los editoriales que hacían referencia propiamente a legislación (excluyendo así aquellos que se centraban en el desempeño o dinámicas internas del Congreso) se codificaron para extraer las leyes o reformas de leyes específicas que recomendaban, con fin de levantar la agenda de legislación potencial de la segunda legislatura de la Administración Chinchilla Miranda. La frecuencia con que un asunto se menciona en los editoriales puede considerarse indicativa de la importancia pública o política asignada al tema.

Como puede interpretarse a partir del cuadro 7, el tema que dominó la atención de los editorialistas en el período analizado fue la reforma fiscal, lo cual refuerza la idea de que existe una coincidencia entre los temas que se discuten a nivel de opinión pública con aquellos presentes en la agenda política, dada la preponderancia que tuvo el tema fiscal a raíz de la discusión del proyecto de ley de Solidaridad Tributaria, iniciativa presentada a consideración de la Asamblea Legislativa en enero de 2011. En segundo lugar, se ubica el tema de procedimiento legislativo, tópico ampliamente abordado en los editoriales debido a las múltiples atenciones brindadas a las dinámicas internas del Congreso por la reagrupación de fuerzas políticas dio vida a la Alianza por Costa Rica. En tercer lugar en frecuencia, se ubica el asunto de tránsito, el cual recibió amplia atención en las páginas editoriales dada las dificultades que sufrió la implementación de la reforma a la Ley de Tránsito emitida en el 2008, además de la declaratoria de inconstitucionalidad por la Sala Constitucional de varios artículos presentes en la mencionada ley.

Cuadro 7

Temas y frecuencia de aparición^{a/} en editoriales analizados. 1 de mayo 2011 a 30 de abril 2012

Tema General	Frecuencia
Reforma fiscal	53
Procedimiento Legislativo	50
Tránsito	29
Seguridad Social	10
Energía	5
Inmunidad	5
Presupuestos	6
Religión	3
Vivienda	3
Licores	3
Fecundación in Vitro	3
Política agraria	2
Salud	2
Gasto público	2
Obra Pública	2
Gobiernos Locales	2
Código Sísmico	2
Tratamiento de Desechos	2
Cárceles	2
Libertad de Expresión	2
Leyes laborales	2
Derechos humanos	2
Financiamiento Privado	2
Reforma Electoral	2
Reforma Judicial	2

a/ En el cuadro sólo se presentan los asuntos con una frecuencia de aparición superior o igual a dos, este criterio responde a una cuestión de presentación en el documento. El listado completo se puede ubicar en los anexos de esta investigación.

Fuente: Elaboración propia, a partir de editoriales de La Nación, Diario Extra y La República.

El cuadro 8 presenta la información sobre las piezas de legislación (leyes nuevas o reformas a leyes existentes) que se abordan en los editoriales identificados para esta investigación. Como se mencionó líneas arriba, en esta etapa de codificación de

editoriales se incluyen únicamente aquellos que hacen referencia a los dos criterios ya mencionados, excluyendo así lo referido al desempeño y dinámicas internas de la Asamblea Legislativa. Siguiendo a Feoli (2011), se puede decir que este conjunto de menciones se interpreta como la agenda de proyectos de mayor urgencia y relevancia para el país en el período analizado, de acuerdo con los tres medios de comunicación escrita acá estudiados. La urgencia o importancia de los proyectos se infiere de la frecuencia que recibe la iniciativa en el conjunto de los editoriales seleccionados.

Los proyectos de ley de mayor relevancia en el período analizado fueron: la Ley de Solidaridad Tributaria, la reforma a la Ley de Tránsito, la reforma al Reglamento de la Asamblea Legislativa –cabe recordar que dicha iniciativa fue la apuesta principal de la Alianza por Costa Rica bajo la que logró el control del Directorio Legislativo- y el proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el 2012. Igualmente, otros proyectos que recibieron atención de parte de los editorialistas fueron el de Ley de Fecundación in Vitro, y la Ley General de Electricidad.

Cuadro 8
Proyectos de ley mencionados en editoriales^{al}, según frecuencia de aparición.

Proyecto de Ley mencionado	Frecuencia
N° 18261 Ley de Solidaridad Tributaria.	54
N° 18032 Reforma Ley de Tránsito por vías públicas terrestres y Seguridad Vial.	34
Reforma al Reglamento de la Asamblea Legislativa.	12
Ley 9019 Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2012 (Proyecto N° 18234)	11
N° 17.900 Ley Fecundación in vitro y transferencia embrionaria	5
N°16861 Ley para establecer el Derecho de Jubilación Anticipada de las y los trabajadores y Reforma de la Ley de Protección al Trabajador, de 16 de febrero de 2000	4
N° 17812 Ley General de Electricidad.	4
N° 17410 Ley para la regulación y comercialización de bebidas con contenido alcohólico (originalmente denominado:) Ley Reguladora de Bebidas Alcohólicas	3
N° 18305 Elección de Diez Magistrados Suplentes de la Sala III de la Corte Suprema de Justicia para un nuevo periodo de 4 años. (Archivado bajo N° 13632)	3
Reforma al Código Electoral Ley N° 8765. (Tramitado bajo el expediente N°14268).	3
N° 18093 Ley de Contingencia Eléctrica.	3
N°18266 Modificación al Inciso 9) del artículo 121 de la Constitución Política	3

(Inmunidad a los Supremos Poderes)	
Propone reforma al Artículo 75 de la Constitución Política(Estado Laico)	3
Propone reforma a Ley N° 8924 Modificación de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y creación del Banco Hipotecario de la Vivienda Ley N° 7052 y sus reformas	3
N°17297 Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipiplitudes (originalmente denominado:) Ley General para el Fortalecimiento de los Gobiernos Locales	2
Ley N°7929 Acuerdo con Estados Unidos USA para suprimir el tráfico ilícito de Estupefacientes. (Atraque de Buques Militares)	2
Propone reforma al aumento automático del salario de los diputados. Dispuesto en Artículo 2 de Ley de Remuneración de Diputados N° 7352.	2
Propone Reforma a la Ley de Gestión Integral de Residuos N°8839	2
N°15974 Ley Libertad de Expresión y Prensa	2
N° 9028 Ley General de Control del Tabaco y sus efectos nocivos en la salud. (Expediente N°17371)	2
Propone la presentación de un proyecto de ley, que aclare el no cobro del Impuesto sobre la renta a las pensiones.	2
Propone la presentación de un proyecto de Código Sísmico para puentes.	2
N° 18014 Ley de autorizacion para la titularización de flujos de caja de obra pública para disminuir la necesidad de endeudamiento público y promover la inversión pública	2
N° 18050 Reforma General a la Ley de Armas y Explosivos N° 7530 y adición a Leyes conexas.	2

a/ En el cuadro sólo se presentan los proyectos de ley con una frecuencia de aparición superior o igual a dos, este criterio responde a una cuestión de presentación en el documento. El listado completo se puede ubicar en los anexos de esta investigación.

Fuente: Elaboración propia, a partir de editoriales de La Nación, Diario Extra y La República.

Con el fin de validar la agenda potencial de implementaciones identificada a partir de la revisión de editoriales, dado que esta responde a las opiniones e intereses de los editorialistas y su entorno institucional; se realizó una consulta experta a líderes de diversos sectores de la sociedad costarricense, para determinar si ese listado de iniciativas y su direccionalidad coinciden con lo considerado por la élite de sectores político, académico, de medios de comunicación, empresariales y de sociedad civil organizada. Es indispensable recordar, que cuando se habla de una agenda de proyectos prioritarios, no se propone una noción esencialista de la misma, en el sentido de que exista una lista taxativa de proyectos, sino que se considera como una aproximación siempre limitada y discutible.

Consulta experta a élite de opinión pública y líderes sectoriales

Como se ha mencionado hasta el momento, la identificación de la demanda legislativa requiere de una labor cuidadosa para la caracterización de los temas que identifica, la élite de formadores de opinión, como problemáticos y que se deben atender mediante leyes emanadas desde el primer Poder de la República. Se les considera formadores de opinión en el tanto su posición de liderazgo e influencia dentro de los sectores en que participan, les ofrece condiciones para influir sobre la forma como opinan y actúan otras personas.

La consulta experta tenía como objetivo validar los hallazgos que provienen de la recopilación de editoriales, en específico, determinar la correspondencia que existe entre los temas y las leyes identificadas como prioritarias por los editorialistas, la direccionalidad de la demanda –si están a favor o en contra- y cotejar esas averiguaciones con lo que consideran prioritario diversos líderes sectoriales de la sociedad costarricense.

Para este fin, se elaboró una encuesta electrónica, la cuál fue enviada a 70 líderes, con reconocida trayectoria en diversos campos: político, académico, empresarial, de sociedad civil organizada y de medios de comunicación masiva. El porcentaje de respuesta de la encuesta fue de un 43%, es decir, 30 personas completaron el instrumento confeccionado. Cabe resaltar que la selección de personas, no corresponde a una muestra estadísticamente representativa de las poblaciones generales de los sectores respectivos. Como bien lo sostiene Feoli (2011), los datos que se presentan en este apartado deben verse exclusivamente como una base muy limitada de inferencia y comparación.

La consulta solicitó a los expertos que indicaran si los diversos proyectos de ley que se identificaron a partir de los editoriales analizados debían ser aprobados o rechazados por la Asamblea Legislativa durante la Administración Chinchilla. Igualmente, se dejó la posibilidad de que los participantes pudieran brindar otras opciones de proyectos que debían ser aprobados o rechazados y que no se encontraban en la lista consultada.⁵

Los datos reflejan una amplia correspondencia entre lo considerado prioritario a partir de los editoriales, como lo externado por la élite de formadores de opinión. En efecto, de los 71 proyectos de ley codificados con base a los editoriales, 23 proyectos fueron señalados como prioritarios en ambas fuentes de información, mientras que 26 iniciativas sólo fueron consideradas de tal manera en la revisión de editoriales. Los restantes 22 proyectos fueron identificados como prioritarios únicamente en la consulta experta.

Potencia de la demanda legislativa

⁵ El instrumento utilizado para esta consulta experta, se puede consultar los anexos de este documento. El listado total de proyectos consultados se ubica en la pregunta 2 de dicho cuestionario y la pregunta 3 corresponde a la pregunta que brinda la posibilidad de incluir otros proyectos de ley al listado.

Tal y como ha sido mencionado, este año se replicó la metodología de la oferta y la demanda legislativa propuesta por Feoli (2008, 2009, 2010, y 2011) y se ajustó para identificar la direccionalidad de la demanda potencial de la opinión pública, y el nivel de acuerdo general de cada uno de los temas.

Como ha sido detallado, la demanda legislativa se construyó con base en dos fuentes de información. La primera fue la revisión diaria de las líneas editoriales de tres periódicos de circulación nacional durante el año en estudio -La Nación, La República y el Diario Extra-. La segunda fuente fue una consulta-experta realizada por medios electrónicos donde cada consultado identificó los proyectos de ley que considera prioritario de acuerdo a su experiencia.

Este año, además de determinar los temas de la agenda demandada, se registró la direccionalidad. Es decir para cada ley demandada se identificó si el editorialista y los consultados tenían una posición hacia la aprobación, el rechazo, o si su posición era neutra. Con esta nueva información fue posible definir la direccionalidad y los niveles de acuerdo que cada proyecto de ley suscitó entre los grupos de la opinión pública estudiados: es decir, si las opiniones se inclinaron mayoritariamente hacia la aprobación de la ley, o hacia el rechazo.

Por ejemplo, para el 2011, el proyecto de ley más mencionado –o lo que es lo mismo, con mayor visibilidad- fue la reforma fiscal con 54 menciones. De esos, 17 fueron a favor de la reforma, 31 fue en contra, y 6 tuvieron una posición neutra. Una resta sencilla entre las posiciones a favor y en contra indica que el mayor acuerdo, en este caso, se da en torno al rechazo del plan fiscal (-14). Esto es lo que se denomina direccionalidad de la demanda.

Una ponderación extra entre la visibilidad, la direccionalidad, y la certeza –entendida como la suma de las posiciones a favor más las posiciones en contra, dividido entre la visibilidad-, permite calcular un número indicativo de la potencia de la demanda. Es decir, denota cuán fuerte se demanda ese tema de acuerdo con el grado de visibilidad, la direccionalidad y la certeza. Este es un proxy para determinar el nivel de acuerdo de la opinión pública en torno a los proyectos de ley identificados como prioritarios (cuadro 9).

Cuadro 9
Potencia de la demanda legislativa en los proyectos identificados

Proyecto de ley	Editoriales				Certeza (C)	Dirección (D)	Potencia Demanda (V*D)	Potencia cierta Demanda (V*D*C)
	Visibilidad (V)	A favor	En contra	Neutro				
Ley de Solidaridad Tributaria.	54	17	-31	6	0,89	-14	-756	-672
Ley de Tránsito por vías públicas terrestres y	34	29	-2	3	0,91	27	918	837

Seguridad Vial.

Reforma al Reglamento de la Asamblea Legislativa.	12	12	0	0	1,00	12	144	144
Ley Fecundacion in vitro y transferencia embrionaria	5	5	0	0	1,00	5	25	25

Fuente: Elaboración propia a partir de editoriales de La Nación, Diario Extra y La República.

Aunque el Congreso, no tiene que hacer caso absoluto a lo solicitado desde la sociedad, este procedimiento sí permite identificar los temas y el grado de acuerdo en torno a iniciativas valoradas como importantes por los principales formadores de opinión. Y brinda nueva información para ponderar los costos en los que puede incurrir el Congreso cuando, de manera sistemática, se aleja de temas que suscitan altos niveles de acuerdo entre la opinión pública.

En suma, este es un ejercicio que permite afinar los análisis sobre la relevancia de la legislación, y la relación entre el Congreso y la opinión pública. La potencia de la demanda permite entonces, ubicar los temas donde hay mayor acuerdo sobre una ley en particular –aprobación o rechazo- y compararla con la respuesta dada por el Congreso. De manera que, si los legisladores deciden actuar en contra de un asunto altamente solicitados en la sociedad y con altos niveles de acuerdo –por ejemplo la aprobación de una ley- se puede analizar con más detalle los efectos -costos o beneficios- de esa decisión.

Dos son los hallazgos en esta materia. Primero, durante la presente legislatura la brecha entre oferta y demanda legislativa creció con los últimos años. Esto significa que el accionar del Congreso se distancia cada vez más de la petición ciudadana. En esta legislatura 2011-2012 la brecha se situó en 86%, lo que significa que casi nueve de cada 10 leyes sobre temas juzgados como prioritarios no fueron finalmente adoptadas por el Congreso (cuadro 10). En el 2010-2011, esa proporción fue del 77%.

Cuadro 10
Comparación de la legislación aprobada (oferta) y la legislación demandada (demanda), 2011-2012

Tipo de agenda ^{al}	Legislación			Agenda no aprobada
	Aprobada	No aprobada	Total	
Demandada	10	64	74	86%
No demandada	37			

Total ^{b/}	47
Implementación fuera de agenda	79%

a/ La agenda de legislación potencial corresponde a los asuntos y proyectos que se consideran prioritarios para el desarrollo humano del país. Se construye con base en la revisión diaria de las líneas editoriales de los periódicos La Nación, La República y el Diario Extra durante el año en estudio; junto con una consulta-experta a representantes de diversos sectores: académico, empresarial, medios de comunicación, político, y de sociedad civil organizada.

b/ El total corresponde a 33 leyes sustantivas y 14 tratados y convenios internacionales que reúnen condiciones similares a leyes sustantivas (préstamos, materia aduanera y fiscal, libre comercio, o derechos humanos).

Fuente: Elaboración propia

El otro hallazgo se desprende de un análisis más específico: el Congreso se separa de la demanda legislativa en temas sobre los que existe fuerte acuerdo entre la opinión pública. El análisis de la potencia de la demanda determinó el grado de acuerdo que existe, en la opinión pública, sobre las iniciativas discutidas en corriente legislativa. Con base en ello, se observa el Congreso no procedió en consonancia con la opinión pública en varios de los temas que más suscitan acuerdo. Destacan al menos cuatro proyectos de ley al respecto.

El primero y más importante fue la reforma fiscal. La mayoría de las opiniones sobre dicha reforma se inclinaban hacia el rechazo de la misma, y aunque finalmente fue rechazada, lo cierto fue que el Congreso, y en este caso en particular el gobierno, pagó un doble costo al optar por la aprobación de esta reforma. Por un lado el costo de promulgar la reforma en primer debate a pesar de la oposición de importantes sectores sociales y de la mayoría de la opinión pública. Por el otro, el costo de dos años de desgaste político que terminaron en un ejercicio infructuoso porque el proyecto fue declarado inconstitucional por la Sala Constitucional.

El segundo ejemplo es la Ley de Tránsito. Ésta inició en corriente legislativa en noviembre de 2006, fue aprobada con múltiples errores en diciembre de 2008, y a partir de ahí se ha vuelto inaplicable en muchos de sus detalles por errores de forma o por haber sido declarada inconstitucional en alguna de sus partes. A pesar del pésimo precedente que ha significado la aprobación de esta ley -por la cantidad de errores que ha mostrado-, la potencia de la demanda refleja un acuerdo generalizado en la opinión pública, sobre la necesidad de una nueva reforma con multas proporcionales y controles estrictos por conducción a altas velocidades y consumo de alcohol. No obstante, al final de la segunda legislatura el Congreso siguió sin aprobar la mencionada ley.

El tercer caso es un proyecto de ley que formó parte del acuerdo para conformar la Alianza por Costa Rica que lideró el Directorio Legislativo. Se trata de la reforma al Reglamento Legislativo que busca dotar de mayor agilidad y eficiencia el procedimiento parlamentario, vía eliminación de mecanismos que pueden aplicar los partidos para obstruir la discusión parlamentaria. Entre estos destaca: la posibilidad de poner altas cantidades de mociones a los proyectos de ley para retardar la aprobación, e incluso, el uso excesivo de la palabra de los legisladores. Mucho se ha discutido sobre este tema,

e incluso el *Decimocuarto Informe Estado de la Nación* hizo un análisis de comparación entre el reglamento costarricense y varios de similar aplicación en otros países.

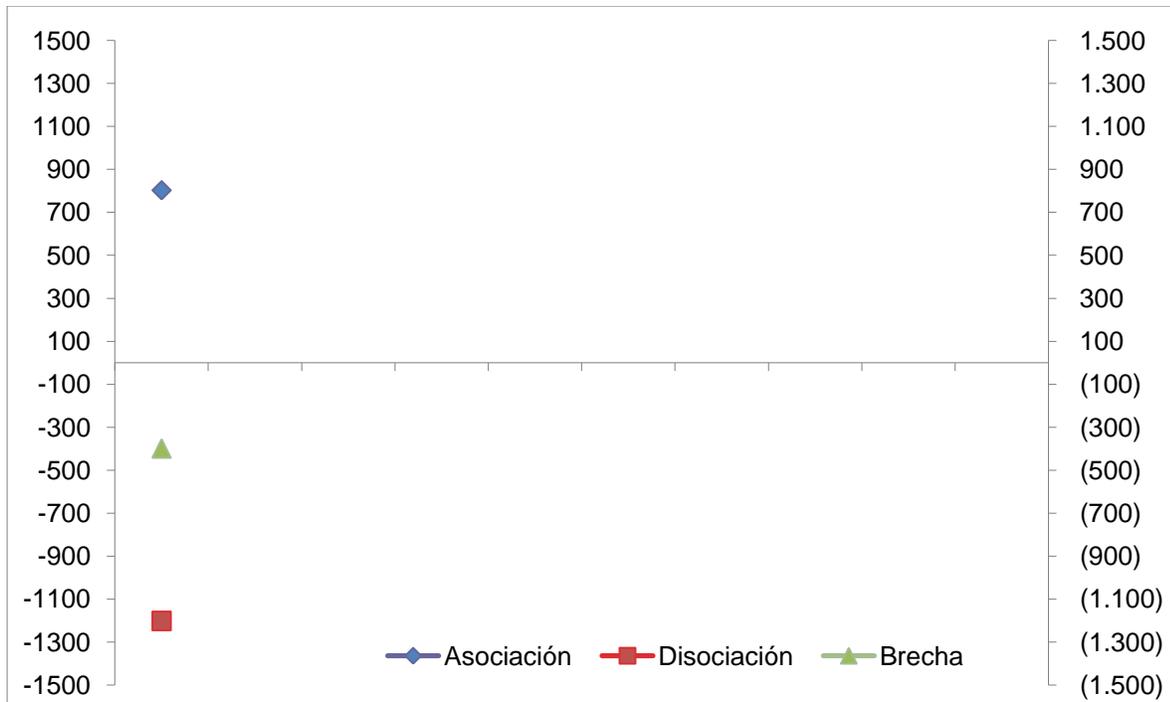
De acuerdo con el análisis realizado, en este caso también se observa un fuerte acuerdo entre la opinión pública sobre la necesidad de reformar dicho reglamento. No obstante, el Congreso sigue sin avanzar en este tema. Incluso y a pesar, como se dijo anteriormente, de haber constituido uno de los “ganchos discursivos” utilizados por la alianza de partidos de oposición, para conseguir el control del Directorio Legislativo.

Finalmente, el cuarto ejemplo, lo constituye el proyecto de ley sobre la Fecundación in Vitro. Este es un tema polémico sobre el cual, a pesar de las diferencias entre sectores conservadores y otros defensores de los derechos humanos, la opinión pública muestra inclinación hacia la aprobación del proyecto. La presión sobre el Congreso es mayor si se considera que el Estado costarricense está demandado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), por no tutelar este derecho en la normativa nacional. Ello a pesar de las dos prórrogas otorgadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para proceder con dicha aprobación. No obstante lo anterior, la aprobación de esta legislación no se ha realizado. Por consiguiente, el balance es doblemente negativo: el Congreso ignora el criterio de amplios sectores nacionales e incluso de instancias internacionales, con el agravante que la decisión legislativa justificó una demanda internacional sobre el país.

En el gráfico 3, se puede denotar el grado de asociación, disociación y la brecha que existe entre las prioridades de legislación sostenidas por la opinión pública y la respuesta que brinda la Asamblea Legislativa a dichas demandas. La utilidad de dicho gráfico se reforzará en años subsiguiente, al tener una forma más precisa de determinar la relevancia de la legislación producida en diferentes legislaturas, lo cual permitirá mejorar el análisis del desempeño legislativo a partir de la correspondencia que tienen la legislación emanada con las prioridades para el desarrollo humano definido por los formadores de opinión consultados para este estudio.

Gráfico 3

Grado de asociación, disociación y brecha de la demanda legislativa entre la opinión pública y la Asamblea Legislativa.



Fuente: Elaboración propia

En conclusión, al observar la respuesta de los legisladores sobre temas particulares que alcanzan amplios márgenes de acuerdo entre la opinión pública, se puede concluir que el Congreso desaprovecha la oportunidad de enviar una señal clara y positiva, en consonancia con las demandas ciudadanas. Por supuesto que el Congreso puede distanciarse de los temas solicitados por la opinión pública, pero cuando ello sucede de manera sistemática y sobre asuntos donde existe amplio acuerdo, esa separación podría tener implicaciones negativas acerca de los modos en que el Congreso representa las demandas ciudadanas. Un tema sobre el que los partidos políticos tienen un rol fundamental debido a su función de representación política. El resultado de tal comportamiento son los reiteradamente bajos niveles de confianza que la ciudadanía muestra hacia el Poder Legislativo.

Conclusiones

Con base en el análisis realizado en este documento, se pueden identificar al menos cinco hallazgos relevantes para el estudio y entendimiento del desempeño legislativo en la legislatura 2011-2012.

Primero, se constata que la oposición, que logró confluir en torno a la Alianza por Costa Rica, desaprovechó una coyuntura como poco común en la dinámica parlamentaria costarricense para reducir los costos de transacción en la discusión de iniciativas que hubiesen tenido acuerdo entre los integrantes de dicha coalición. Se puede decir que una de las principales falencias de este acuerdo fue la negociación de una agenda de consenso que hubiese permitido mayor agilidad al bloque opositor, así como mejores réditos en el desempeño parlamentario. El acuerdo en torno a la conformación del Directorio Legislativo, no significó un compromiso con el resto de elementos que se negociaron, entre ellos el rechazo al denominado “Plan Fiscal”.

Segundo, fue evidente que la legislatura 2011-2012 fue bastante activa en cuanto a la aprobación de leyes, incluso al compararla con las segundas legislaturas de las seis administraciones anteriores. Esta situación también se denota, en la aprobación de legislación que tiene un impacto sobre el desarrollo humano del país. Durante el segundo año de gobierno es normal que la cantidad de leyes aprobadas sea menor que durante el primer año de cada administración. Por ello, el análisis realizado debe considerar segundas legislaturas a lo largo de varias administraciones para poder realizar comparaciones en cuanto al desempeño del Congreso en términos de la cantidad de legislación aprobada.

En tercer lugar, se comprobó que la alta cantidad de leyes aprobadas se realizó promoviendo la acción garantista del Estado vía reconocimiento de derechos y nuevas competencias, sin crear las fuentes de financiamiento que permitan cumplir con esos mandatos. Es decir, más leyes sin contenido económico que permita cumplir con lo legislado. La consecuencia es un Estado cada vez más expuesto a la crítica y el descontento ciudadano, por su incapacidad de concretar, adecuadamente, la entrega de política pública a la ciudadanía. Eso es lo que el Informe ha llamado la “promesa democrática” sin sustento económico. Esta segunda legislatura fue el periodo con la mayor proporción de promesa democrática de las últimas seis administraciones.

Cuarto, considerando las segundas legislaturas de las últimas seis administraciones, la de 2011-2012 fue el periodo en el que tomó más tiempo aprobar las leyes, tanto observando la totalidad de leyes, como el subgrupo de legislación sustantiva. Un indicativo de que los procesos de discusión, negociación y aprobación de las leyes son más complejos y requieren de más tiempo. El saldo, para el año de estudio, muestra que se privilegió el acuerdo sobre iniciativas presentadas en gobiernos anteriores, poniendo en evidencia lo descrito en la primera de las conclusiones de este documento.

En quinto lugar, continúa el desfase entre la oferta legislativa y la demanda legislativa. Es decir, una amplia mayoría de la legislación aprobada no coincide con los temas

identificados como primordiales para el país, de acuerdo con sectores expertos y principales formadores de opinión. Esta es una forma de aproximarse a la relevancia de las leyes aprobadas en el Congreso.

Finalmente, el análisis de la potencia de la demanda legislativa arroja con mayor claridad el grado de acuerdo que generan ciertas iniciativas en la élite de opinión pública y los sectores expertos; lo que precisa de mejor manera, la relevancia de la legislación emanada desde la Asamblea Legislativa. En años subsiguientes, este análisis ofrecerá un mayor entendimiento y diferentes en el desempeño legislativo de diferentes legislaturas y administraciones.

Bibliografía

Asamblea Legislativa. 1996. Ley de justicia penal juvenil, Ley 7576. San José, Asamblea Legislativa.

_____. 1998. Ley contra la violencia doméstica. Ley 7586 San José, Asamblea Legislativa.

_____. 1993. Ley de Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, Ley 7600. San José, Asamblea Legislativa.

_____. 1996. Reforma del artículo 78 de la Constitución Política para el fortalecimiento del derecho a la educación, Ley 8954. San José, Asamblea Legislativa.

_____. 1998. Ley para el reconocimiento de derechos salariales de los agentes de la policía penitenciaria de Adaptación Social del Ministerio de Justicia y Paz, Ley 9039. San José, Asamblea Legislativa.

Berinsky, A. 1999. The two faces of Public Opinion. En American Journal of Political Science. Princeton, Princeton University Press.

Binder, S. 1999. "The dynamics of legislative gridlock 1947-96", en American Political Science Review. Washington D.C., The American Political Science Association.

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

_____. 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, Programa Estado de la Nación.

_____. 2010. La gestión legislativa en Costa Rica 2006-2010. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

_____. 2011. Desempeño legislativo en la primera legislatura de la administración Chinchilla. Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.

Gabel M. & Scheve, K. 2007. Estimating the Effect of Elite Communication on Public Opinion Using Instrumental Variables. en *American Journal of Political Science*. Midwest Political Science Association

Jones, B. & Baumgartner, F. 2004. Representation and Agenda Setting. en *The Policy Studies Journal*. Oxford. Oxford University Press.

Jones, B. & Baumgartner, F. 2005. *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*. Chicago: University of Chicago Press.

Kinder, D. R. 1998. Communication and Opinion. en *American Review of Political Science*. Cambridge University Press.

Mankiw, G. y Taylor, M. 2006. *Economics*. Londres, Thomson Learning.

Mayhew, David R. 1991. *Divided We Govern : Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990*. New Haven: Yale University Press.

McCombs, M. 2004 The Agenda-Setting Role of the Mass Media in the Shaping of Public Opinion. en *Public Opinion Quarterly*. Oxford. Oxford University Press.

Norris, P. & Odugbemi S. 2000. *A Virtuous Circle*. Cambridge University Press. Cambridge Books Online. <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511609343.003>

Programa Estado de la Nación. 2008. Decimocuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.

_____. 2010. Decimoséptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.

Stepan, A. y Skach, C. 1993. "Constitutional frameworks and democratic consolidation: parliamentarism versus presidentialism", en *World Politics*, Cambridge University Press.

Vargas-Céspedes, J. 2012. Segunda Legislatura: la Alianza por Costa Rica. Ponencia preparada para el Decimoctavo Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.