



VIGESIMOSEGUNDO INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE (2015)

Desempeño legislativo 2015-2016

Steffan Gómez-Campos
Mario Herrera-Rodríguez

Agosto, 2016



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.

Índice de contenido

Introducción	3
Signos de agilización en la agenda parlamentaria	3
Sociedad civil demanda mayor respuesta del Congreso en medio de difícil situación fiscal.....	5
Congreso actual es más responsable con la promesa democrática	8
Comentarios finales.....	11
Anexos.....	12
Bibliografía	15

Introducción

El Capítulo Fortalecimiento de la Democracia del Informe Estado de la Nación ha desarrollado, a lo largo de los más recientes informes, una metodología de seguimiento del desempeño del Poder Legislativo en Costa Rica. En el marco de esta iniciativa, en esta ponencia se abordarán una serie de dimensiones de análisis que permiten enmarcar en la historia política reciente (a partir de 1990), el desempeño de la Asamblea Legislativa en la legislatura 2015-2016.

Específicamente, el análisis aquí presentado se basa en tres dimensiones. La primera consiste en la revisión del número y 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 estudio 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 y expertos consideran prioritarios para el país (demanda). La tercera dimensión se mide a partir de un indicador indirecto (o *proxy*) de la calidad de la legislación: se analiza cada una de las leyes aprobadas para determinar si genera obligaciones para el Estado o amplía derechos ciudadanos, y si provee los recursos necesarios para su cumplimiento. Cuando esto último no ocurre, se produce lo que este Informe llama “promesa democrática sin sustento económico”. Finalmente, se realizarán algunos comentarios finales, a manera de conclusión.¹

Signos de agilización en la agenda parlamentaria

Durante el período 2015-2016, hubo señales de agilización en la agenda parlamentaria, luego de un primer período de fuerte contención en la cantidad de leyes aprobadas. Esta mejora relativa ocurrió en un Congreso liderado por una alianza de partidos de oposición, con el PUSC a la cabeza del Directorio de la Asamblea Legislativa. Vale recordar que la legislatura anterior, dirigida por el partido oficialista, fue la de menor producción para un inicio de gobierno desde 1990, y con ello insuficiente legislación para resolver temas estructurales del Estado y dotar de mejores condiciones de vida a poblaciones específicas.

La segunda legislatura culminó con un total de 61 leyes aprobadas, similar a lo ocurrido en la segunda legislatura de la administración Calderón Fournier (1991-1992, con 59 leyes), y de la administración Rodríguez Echeverría (2003-2004, con 63 leyes), y por encima de las 49 leyes aprobadas en el respectivo período de la administración Arias Sánchez (2007-2008).

El PEN hace una categorización de las piezas de legislación con el fin de distinguir entre las leyes que tienen efectos directos sobre el desarrollo humano –llamada legislación sustantiva– de otra legislación secundaria que, aunque

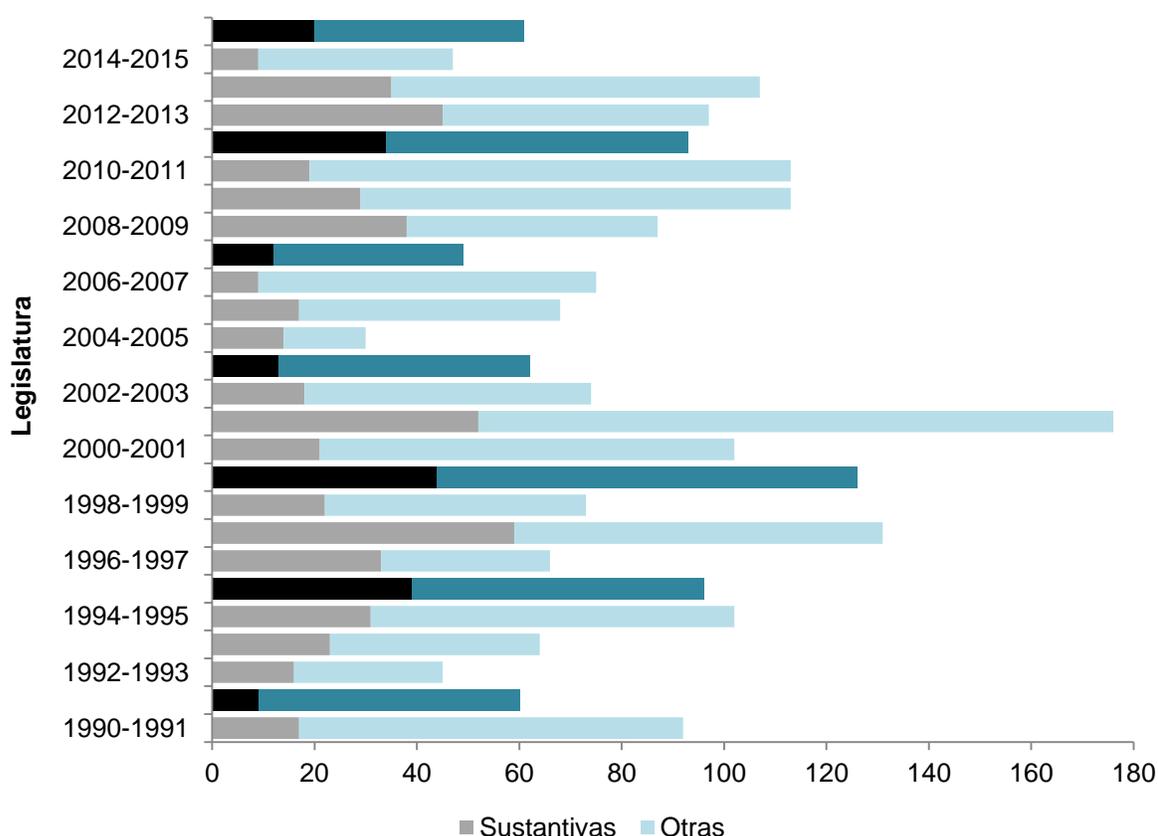
¹ Adicionalmente, en los anexos se adjuntan una serie de cuadros y gráficos que contienen datos de interés para la agenda de investigación sobre este tema.

también necesaria, refiere a ámbitos secundarios bajo el enfoque que interesa en este análisis (por ejemplo, benemeritazgos, u autorizaciones locales, entre otras). La legislación sustantiva se caracteriza fundamentalmente por aprueba nuevos derechos, o amplía derechos anteriormente concedidos, a poblaciones específicas. O bien, porque crea nuevas competencias al Estado con respecto a temas sustanciales para el desarrollo humano.

En óptica de largo plazo, de acuerdo con esa tipología, no hay cambios substanciales con lo ocurrido en los últimos veinticinco años de registros. Se mantiene constante, que alrededor de una tercera parte de todas las leyes son consideradas como legislación sustantiva.

Durante el 2015-2016, se aprobaron un total de 20 leyes de tipo sustantivo, seguido de 19 normas relacionadas con tratados y convenios internacionales, y 11 autorizaciones locales, entre otras. El gráfico 1, refleja la mejora relativa del año anterior a este, y la comparación con la serie histórica.

Gráfico 1
Cantidad de leyes aprobadas, según tipo^{a/}
 (resaltadas las segundas legislaturas)



a/ La legislación sustantiva tiene efectos directos sobre el desarrollo humano. No se incluyen tratados internacionales en este caso.

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

Dentro de la legislación sustantiva aprobada destaca la tutela de derechos a poblaciones específicas como fue el caso de la Ley 9307, para crear el Consejo Nacional de personas con discapacidad. Esta ley pretende mejorar las condiciones institucionales y, además, de participación de la sociedad civil en las juntas directivas del dicho Consejo. De acuerdo con el Censo Poblacional del 2011, en Costa Rica viven 452.849 personas con algún tipo de discapacidad, lo cual representa alrededor del 10% de la población total.

Otra pieza de importancia fue la Ley 9328 para mejorar la lucha contra el contrabando. Esta iniciativa es de especial relevancia, porque fue la primera norma aprobada por el Congreso, de una lista de proyectos enviados por el Ejecutivo para enfrentar la delicada situación fiscal del país. Con ello se empezaron a dar señales de avance en la agenda de proyectos que buscan racionalizar el gasto y aumentar los ingresos públicos. Tema sobre el cual, al cerrar el proceso de edición de esta ponencia, aún quedan pendientes de votación las principales iniciativas.

Finalmente, es preciso destacar reformas de fondo que atañen directamente a la modernización del sistema de administración de justicia. Dos leyes en este sentido fueron aprobadas durante la legislatura en estudio. Ambos producto de largos procesos de deliberación y acuerdos políticos. Una fue la Ley 9342 reforma el Código Procesal Civil que pretende, entre otras cosas, acortar la duración de los juicios con la inclusión de la oralidad. Este fue un proyecto que se inició a discutir en agosto de 2005, durante la administración Pacheco de la Espriella. El otro caso es la Ley 9343 reforma del Código Procesal Laboral, que también tuvo un largo proceso de debate político y social. Dicha reforma fue previamente aprobada por el Congreso en el 2012, pero luego fue parcialmente vetada por la presidenta Chinchilla. La nueva ley aprobada en la legislatura 2015-2016 incluye modificaciones en temas críticos como las huelgas en servicios públicos esenciales que generaron amplia discusión y diferencias entre los bloques políticos en el Congreso y entre diferentes gremios sociales. Pero además, la reforma pretende también reducir sustancialmente los juicios de tipo laboral, con el objetivo de mejorar los principios de justicia pronta y cumplida.

Sociedad civil demanda mayor respuesta del Congreso en medio de difícil situación fiscal

Un segundo indicador del desempeño legislativo es la relevancia de las leyes promulgadas. La información recopilada permitió determinar que en la segunda legislatura coexiste una alta divergencia entre los temas que demandan amplios sectores de la sociedad civil y los que finalmente son aprobados por el Congreso. Aunque la Asamblea Legislativa mostró avances en la aprobación de cierta legislación, sigue siendo insuficiente para la urgencia y cantidad de proyectos de ley que demanda la sociedad.

Realizar una evaluación sobre la relevancia de la legislación no es sencillo; requeriría un estudio caso por caso sobre los alcances y sectores involucrados, así como un análisis costo-beneficio de lo que implica asignar recursos a una población o área, en lugar de otra. Se trata de un trabajo exhaustivo, que ni el

mismo Congreso realiza de previo a la aprobación de los proyectos de ley, precisamente por la gran cantidad de iniciativas que transitan por la corriente legislativa. Lo más cercano a ello son los informes que prepara el Departamento de Servicios Técnicos, cuyo objetivo es detectar errores procedimentales o vicios constitucionales, entre otros, pero no valorar la pertinencia de las propuestas de acuerdo con la situación del país.

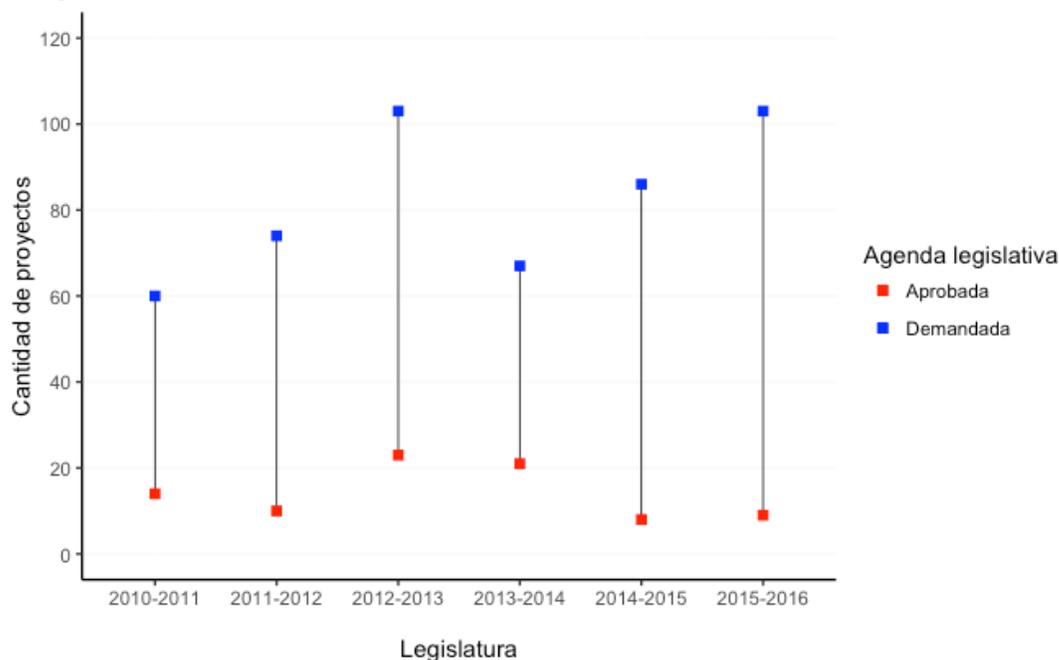
Una alternativa para examinar la relevancia de las leyes ha sido la metodología propuesta por Feoli (2008, 2009, 2010 y 2011) sobre la oferta y la demanda legislativas, que se utiliza en este capítulo desde 2008. Consiste en un análisis que compara el contenido de la legislación aprobada durante el año en estudio, con los asuntos que amplios sectores de la sociedad civil han señalado como prioritarios para el país. Para ello se toma el criterio de expertos políticos; académicos; empresarios; gremios sociales; sectores de la opinión pública a través de consultas a periodistas; y mediante la revisión de los editoriales de dos diarios de circulación nacional: La Nación y Diario Extra. Se parte de una premisa: que los sectores de la sociedad civil consultados, tienen el conocimiento necesario para identificar una agenda de proyectos de ley de alta relevancia nacional. Bajo tal lógica es posible contrastar esa agenda (demanda) con lo que el Congreso finalmente aprobó (oferta) y ver en qué medida coinciden. Si hay altos grados de divergencia, la legislación promulgada se considera poco relevante, y viceversa.

Los datos sistematizados muestran que hubo un total de 103 iniciativas identificadas como prioridad para el desarrollo humano del país. Esta intensidad en la demanda legislativa sólo es comparable con lo ocurrido en el período 2012-2013, cuando también hubo una fuerte discusión sobre temas fiscales.

De esos 103 proyectos, al final del período 2015-2016 sólo se aprobaron nueve leyes. El balance muestra que, al igual que el año anterior, un 91% de la agenda demandada no fue atendida (94 de 103 proyectos). Esta sigue siendo la mayor brecha entre oferta y demanda legislativas desde que se mide este indicador (gráfico 2). Entre los proyectos altamente demandados pero no aprobados destacan varias iniciativas que pretenden paliar la situación fiscal mediante la contención del gasto y también el aumento de ingresos. También se mantiene en discusión nuevas iniciativas como la de educación dual, y otras de la agenda de derechos humanos que llevan varios años en corriente legislativa sin avance sustantivo. Tal es el caso de los proyectos de fecundación in vitro, y sociedades de convivencia para dar derechos a personas del mismo sexo, entre otras.

Gráfico 2

Comparación entre la agenda legislativa demandada^{a/} y la aprobada por el Congreso



a/ La demanda legislativa refiere al conjunto de iniciativas que, a juicio de importantes sectores de la opinión pública y expertos, son prioritarias para el país.

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

La discusión política, medida por los temas demandados por amplios sectores de la sociedad civil consultados, pasa por un momento de alta intensidad. Así se desprende del indicador de la potencia de la demanda elaborado desde ediciones anteriores del Informe Estado de la Nación, que consiste en ponderar los temas más frecuentes en la consulta experta, e identificar las posiciones a favor o en contra de tales iniciativas.

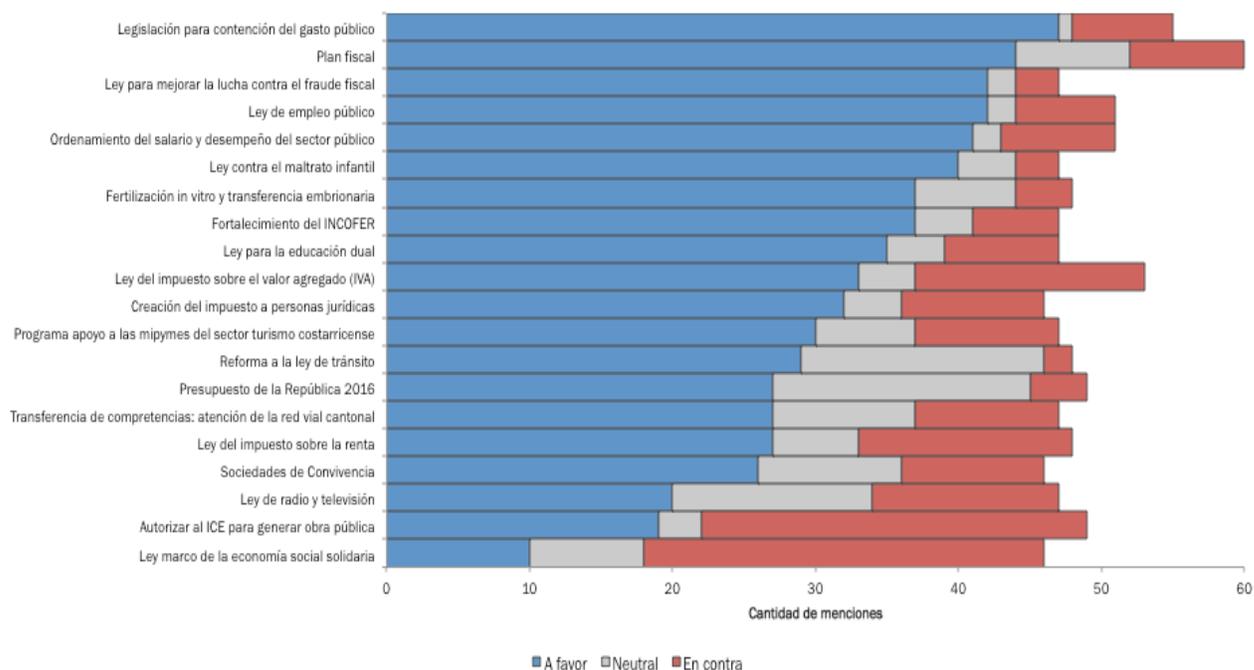
Al tomar los veinte temas más señalados, es posible identificar un amplio reconocimiento de la necesidad de aprobar proyectos de ley relacionados con la contención del gasto público, así como las propuestas de reforma tributaria. De hecho, las primeras cinco menciones refieren a asuntos fiscales. Entre las iniciativas específicas con un balance mayoritario a favor de la aprobación, destacan la ley para mejorar la lucha contra el fraude fiscal; y las iniciativas de empleo y salarios en el sector público, entre otras.

Por su parte, las de mayor rechazo son la ley marco que propone una economía social solidaria, y la iniciativa para autorizar al ICE a construir obra pública. Ninguna de las dos fue votada en el Congreso durante el período en estudio (gráfico 3).

Gráfico 3

Temas legislativos más demandados, según posición de los consultados 2015-2016

(ordenado por menciones a favor)



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

Congreso actual es más responsable con la promesa democrática

El tercer criterio de análisis consiste en la calidad de la legislación. Para ello se revisa cada una de las leyes que se promulgan y se identifica su alcance, según sea que reconoce o amplía derechos a la población, o bien que asigna nuevas competencias y compromisos al Estado. Cuando una ley cumple con alguno de estos criterios se dice que es una promesa democrática, por cuanto genera expectativas en la ciudadanía. Pero además la calidad implica que esa legislación debe proveer las fuentes de financiamiento y otros recursos necesarios para concretar la promesa realizada. En caso contrario se estaría en una situación de “promesa democrática sin sustento económico” y, por ende, con altas probabilidades de incumplimiento del mandato legal. Cuando esto ocurre es de esperar que la población se muestre insatisfecha con el Congreso y, en general, con la institucionalidad democrática del Estado, tal como ha ocurrido en el país en las últimas décadas.

Al revisar el desempeño del Congreso desde esta perspectiva es claro que, desde inicios de los años noventa, este no ha producido leyes acordes con los estándares mínimos de calidad. Entre 1990 y 2016, en el 51% de las 879 leyes

con mandatos garantistas no se identificaron con claridad las fuentes de financiamiento para su concreción.

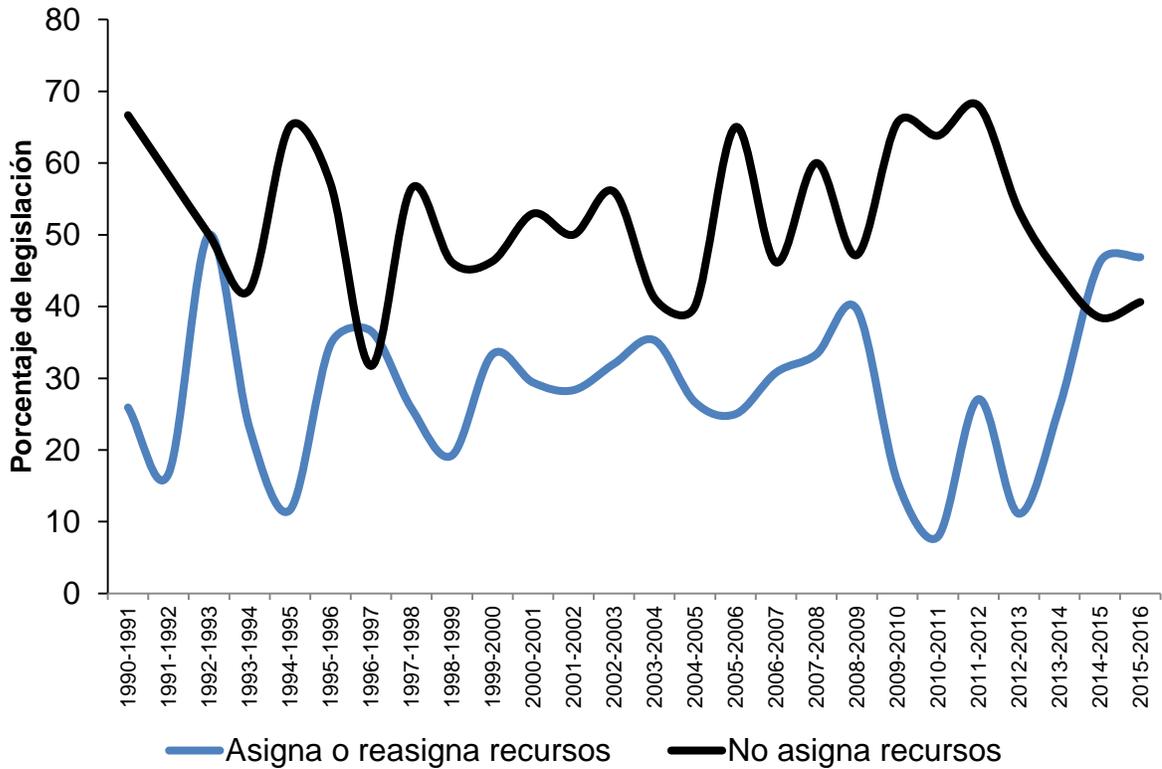
Este comportamiento se ha dado por igual en la época del bipartidismo “puro”, entre 1990 y 1998, como en los años más recientes de alta fragmentación partidaria, de manera que no existe evidencia clara que explique los altibajos en este indicador. La normativa parlamentaria es laxa en este sentido, pues no prevé limitaciones que eviten la aprobación de legislación sin respaldo financiero, como sí ocurre en otros países.²

En los últimos dos años el comportamiento del Congreso ha sido más favorable. Por primera vez, se ha aprobado una mayor proporción de leyes indicando la fuente de financiamiento, ya sea mediante la creación de recursos o bien por la reasignación de los mismos para los objetivos que busca cumplir cada pieza de legislación. En el período 2015-2016, de las 32 leyes con mandato garantista un 47% asignó o reasignó recursos para el cumplimiento del mandato establecido y un 41% cayó en promesa democrática sin sustento económico, es decir, no asignó fuente de financiamiento.

Como se puede observar en el (gráfico 4), es la primera vez que se revierte este comportamiento y se mantiene por al menos dos años de manera consecutiva. Pareciera que la fuerte discusión política sobre el déficit fiscal ha generado una mayor consciencia de la responsabilidad financiera que conlleva la promulgación de política pública en el contexto actual. Y desde ese punto de vista, es un efecto positivo de la deliberación observada en los últimos meses, y las señales de agilización de la agenda legislativa anotada previamente en esta sección.

² En Chile, los proyectos de ley deben de ir acompañados de un informe financiero en el que se indiquen los gastos en los que incurriría la ley y las fuentes para solventar dichos egresos. Por otro lado, en Francia, se acogen al concepto de "Inadmisibilidad financiera", a través del cual ningún legislador puede generar nuevos gastos al Estado o eliminar gastos previamente aprobados sin indicar una sustitución. Esto sólo podrían realizarlo en los proyectos del presupuesto anual.

Gráfico 4
Legislación en promesa democrática ^{a/}, según asignación de recursos



a/ Se denomina “promesa democrática” a las leyes de tipo sustantiva que conceden o amplían derechos de la población o generan obligaciones para el Estado.

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

Por último, y de gran relevancia para los análisis a futuro sobre el legislativo, debe destacarse una muy buena noticia hacia el final de este segundo año legislativo: la aprobación y ensayos técnicos para implementar un sistema de voto nominal en el Congreso que permita conocer cómo votan los legisladores. El Informe Estado de la Nación ha indicado de manera reincidente la necesidad de avanzar en este tipo de reformas que mejoran la rendición de cuentas de los legisladores sobre las demandas específicas de la ciudadanía. Este mecanismo es común en muchas otras democracias, incluso con menos historial que la costarricense. Por ejemplo, El Salvador, Uruguay y Chile disponen de sistemas electrónicos que registran el voto de cada legislador.³

³ El Salvador, Uruguay y Chile lo indican en los artículos 86, 78 y 145 de sus respectivos reglamentos legislativos.

Comentarios finales

Como ha sido posible observar a lo largo del presente trabajo, el balance en el Congreso refleja una leve mejora relativa con respecto a los últimos años de acuerdo con los principales indicadores del desempeño de este Poder de la República. Es relativa porque no es evidente en todas las dimensiones que se usan como base para el análisis de esta sección, aunque sí en la mayoría de ellas. En general, la producción de legislación fue mayor y de mejor alcance en términos de desarrollo humano. Además, esa legislación fue más responsable financieramente, pues en su mayoría se indicaron las fuentes de recursos económicos necesarias para el cumplimiento del mandato legal aprobado por los legisladores. También destaca, hacia el final del período en estudio, el trámite positivo y pruebas iniciales para implementar un mecanismo electrónico de voto nominal que permitirá identificar la decisión de voto de cada legislador y con ello mejorar la rendición de cuentas legislativa.

Sigue siendo un desafío muy grande para el Congreso atender con celeridad las prioridades de legislación demandada por amplios sectores de la sociedad civil. Sobre todo en un contexto de fuerte deliberación nacional en torno a los problemas estructurales del país, como es el caso del déficit fiscal.

Anexos

El cuadro 1 muestra la cantidad de leyes aprobadas en cada legislatura según si fueron iniciativa del Poder Ejecutivo o del Legislativo. Al darle seguimiento al porcentaje de aprobación de cada poder, es posible visualizar modificaciones que han surgido asociadas a modificaciones en el sistema político costarricense.

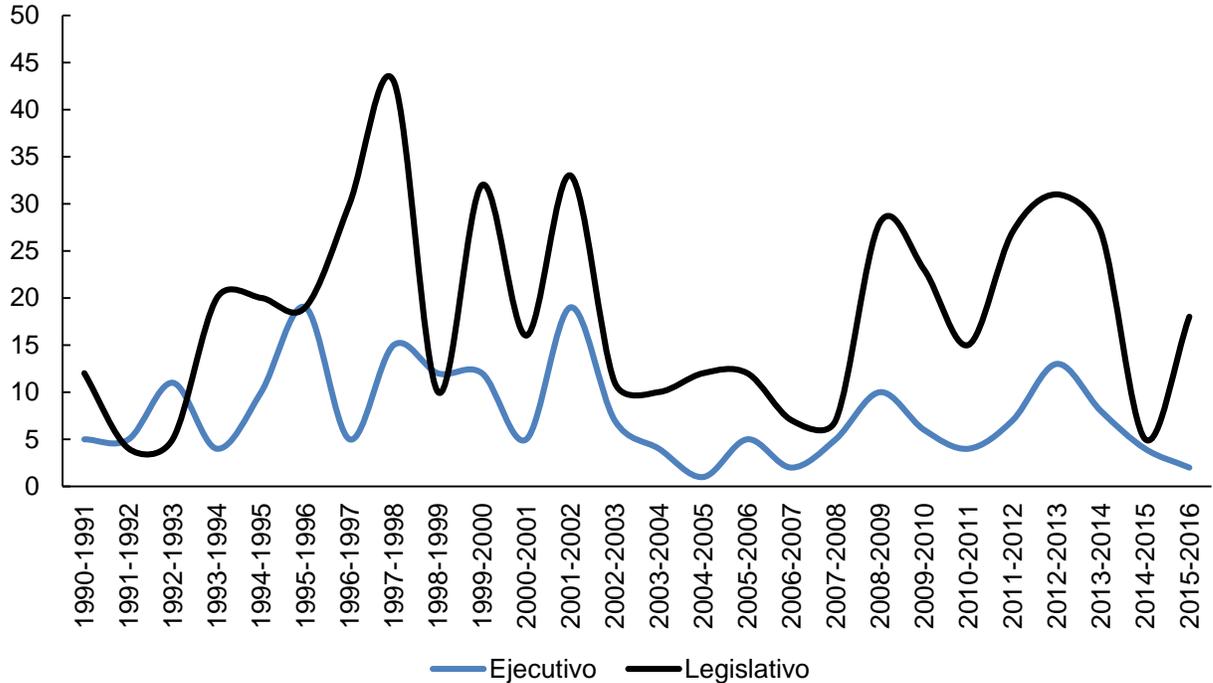
Cuadro 1
Leyes aprobadas según iniciativa de ley. Legislaturas 1990-2016

Legislatura	Legislativo		Ejecutivo		Iniciativa Popular		Total
	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	Cantidad	Porcentaje	
1990-1991	55	59,1	38	40,9	0	0,0	93
1991-1992	29	49,2	30	50,8	0	0,0	59
1992-1993	19	42,2	26	57,8	0	0,0	45
1993-1994	39	60,0	26	40,0	0	0,0	65
1994-1995	51	50,5	50	49,5	0	0,0	101
1995-1996	46	48,4	49	51,6	0	0,0	95
1996-1997	39	57,4	29	42,6	0	0,0	68
1997-1998	86	66,2	44	33,8	0	0,0	130
1998-1999	25	34,2	48	65,8	0	0,0	73
1999-2000	76	59,8	51	40,2	0	0,0	127
2000-2001	53	52,5	48	47,5	0	0,0	101
2001-2002	107	60,5	70	39,5	0	0,0	177
2002-2003	45	61,6	28	38,4	0	0,0	73
2003-2004	45	71,4	18	28,6	0	0,0	63
2004-2005	21	72,4	8	27,6	0	0,0	29
2005-2006	56	81,2	13	18,8	0	0,0	69
2006-2007	57	77,0	17	23,0	0	0,0	74
2007-2008	32	65,3	17	34,7	0	0,0	49
2008-2009	49	56,3	38	43,7	0	0,0	87
2009-2010	97	85,8	16	14,2	0	0,0	113
2010-2011	66	58,4	47	41,6	0	0,0	113
2011-2012	65	69,9	28	30,1	0	0,0	93
2012-2013	63	64,9	33	34,0	1	100	97
2013-2014	72	67,3	35	32,7	0	0,0	107
2014-2015	33	70,2	14	29,8	0	0,0	47
2015-2016	35	57,4	26	42,6	0	0,0	61
Total	1361	61,6	847	38,3	1	100	2209

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

Asimismo, en el gráfico 5 es posible observar el dato de leyes sustantivas absolutas aprobadas según iniciativa, lo cual permite comparar el desempeño de cada poder para el caso de legislación de alta relevancia.

Gráfico 5
Cantidad de leyes sustantivas aprobadas según iniciativa. 1990-2016



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

El Cuadro 2 muestra la duración promedio en días de cada tipo de legislación para cada legislatura. Estos datos permiten visualizar las variaciones históricas que han tenido las duraciones de los procesos legislativos en Costa Rica. Por otra parte, es posible visualizar tendencias según los ciclos electorales y según las modificaciones que ha tenido el sistema de partidos políticos.

Cuadro 2
Duración promedio en aprobación de leyes -en días- según tipo de legislación.
Legislaturas 1990-2016

Año	Sustantiva	Convenios	Aut. locales	Declaraciones	Derogaciones	Presupuestos	Circunstancial	Exenciones	Total
90-91	911	776	788	266	97	50	1001	925	796
91-92	617	1168	657	0	0	54	217	312	598
92-93	919	898	577	0	0	64	270	230	664
93-94	1027	1149	803	520	855	58	748	279	892
94-95	931	761	527	489	184	55	717	997	740
95-96	767	741	394	0	2	96	505	0	633
96-97	720	600	299	221	835	52	358	0	591
97-98	730	823	668	490	576	149	448	59	658
98-99	449	906	578	292	198	67	493	313	604
99-00	774	474	472	0	94	73	503	221	564
00-01	428	652	336	301	535	67	460	243	461
01-02	630	694	490	434	336	73	425	793	551
02-03	498	409	604	334	0	76	475	257	467
03-04	679	178	416	0	0	59	772	818	493
04-05	681	770	489	0	442	67	491	514	560
05-06	1188	407	565	1150	0	67	636	381	716
06-07	809	921	686	0	0	70	777	1028	757
07-08	547	629	602	606	0	56	598	502	556
08-09	836	715	829	657	0	54	619	582	740
09-10	970	569	706	650	337	72	806	691	783
10-11	1140	923	756	643	0	63	590	1601	840
11-12	1047	602	773	972	666	89	799	950	847
12-13	813	649	639	477	656	84	738	670	716
13-14	722	613	561	514	0	61	513	330	596
14-15	1124	520	749	1133	0	59	897	0	807
15-16	822	968	778	0	146	83	1153	722	844
Total	793	740	622	565	394	67	611	532	670

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

Bibliografía

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.

Gómez-Campos, S. y Murillo-Chinchilla, J. 2015. El desempeño legislativo en periodo 1990-2015. Ponencia preparada para el Decimoprimer Informe Estado de la Nación. San José: PEN.