



DECIMOSEXTO INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Informe Final

¿Quién legisla en Costa Rica?

Investigador:
Franklin Carvajal



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 Decimocuarto 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

Resumen Ejecutivo	3
Fin de la carrera parlamentaria	6
Camino al bipartidismo	6
Decaimiento de la partidocracia.....	7
Características del nuevo entorno	7
Ayer y hoy en el parlamento	8
Empoderamiento femenino.....	10
La asesoría legislativa	10
Asesores Políticos.....	11
Difíciles condiciones para sacar legislación de calidad.....	12
Como una gota de agua	15
Bibliografía.....	16

Índice de Cuadros

Cuadro 1: Diputados repitentes por periodo legislativo (1990-2010).....	12
Cuadro 2: Leyes aprobadas 1994-2010	13
Cuadro 3: Ocupación u oficio reportado por diputados (1994-2010).....	13
1994-1998.....	13

Resumen Ejecutivo

La Asamblea Legislativa, como Poder de la República e institución señera de nuestro sistema democrático, ha permanecido en el tiempo desde 1824, fecha de su creación, y los mandatos constitucionales que enmarcan sus responsabilidades se mantienen casi inalterables desde 1949, cuando se promulgó la Constitución Política vigente.

Los cambios más sensibles se observan en el tipo de legislador que la ciudadanía decide soberanamente en las urnas y también en las relaciones que el diputado mantiene con el partido que lo elige como candidato y con las estructuras de poder de ese partido.

Por razones entendibles en función del poco desarrollo económico del país, y en la formación política y cívica de la ciudadanía, durante mucho tiempo privó un concepto de “representatividad” a la hora de definir los candidatos y elegir los diputados a la Asamblea Legislativa. Se mantuvo a lo largo del tiempo un criterio de “representatividad geográfica” en esa escogencia que era determinante en el ordenamiento de los candidatos en las papeletas provinciales, donde los cantones con más cantidad de electores y más caudal electoral de los partidos ocupaban los puestos preferentes.

En consecuencia con esos criterios, los diputados en San José y en el parlamento actuaban como una suerte de “embajadores” de sus comunidades en la capital, y buena parte de su tiempo la invertían acompañando delegaciones municipales o comunales a ministerios y dependencias oficiales, o haciendo directamente gestiones para resolver problemas de carácter local.

En los últimos años este esquema ha cambiado sustancialmente, aunque todavía no ha desaparecido del todo. El país se ha desarrollado. Sus instituciones locales, empezando por los gobiernos locales, las municipalidades, han sufrido un importante proceso de Empoderamiento y capacidad de gestión, que los ha independizado de los diputados. Al mismo tiempo, se ha impulsado legislación que limita la intervención local de los parlamentarios: éstos no distribuyen cheques de partidas específicas, como se hacía todavía en el pasado reciente, ni tampoco hacen cartas de recomendación o piden puestos para familiares, amigos o partidarios, como también se hacía en el pasado reciente.

Como marco de fondo, el mundo legislativo se ha hecho particularmente complejo y también la acción específica de legislar. Son muchos y muy diversos los temas que se debaten en el parlamento, muchas las comisiones a atender y escaso el tiempo para estudiar proyectos y definir posiciones.

Ya el diputado ha dejado de ser el “embajador” de sus comunidades en la capital. Sin que el factor local deje de ser importante a la hora de la conformación de las papeletas, hoy juegan otros factores relacionados directamente con su persona, formación, capacidad y arrastre electoral.

Por otra parte, hay nuevas realidades en los partidos políticos. Estos perdieron la solidez del pasado en el manejo de sus fracciones parlamentarias y en el imaginario

colectivo. Se están revisando esquemas tradicionales, sin que todavía se tenga claro el tipo de partido y el tipo de legislador que requiere la Costa Rica de nuestro tiempo. En ese marco se presenta este trabajo, cuya pretensión es llevar insumos sobre lo que ha sido la realidad parlamentaria costarricense en los últimos tiempos, sacar conclusiones, sin que eso lleve a contraponer el hoy con el ayer, porque en cada momento concreto de nuestra realidad parlamentaria, se expresa- con mayor o menor nitidez- la voluntad soberana del pueblo.

A la Asamblea Legislativa del período 2002-2006 llegaron cuatro personas que, hasta poco tiempo atrás, se habían desempeñado como funcionarios legislativos. Dos, mujeres, en el área administrativa y dos varones como asesores de fracción política.

Ya en el cuatrienio 94-98, un asesor de fracción fue electo diputado. La diferencia entre 1994 y el 2002 fue el número y, fundamentalmente, que dos de los electos en esta oportunidad ocuparon la Presidencia de la Asamblea, uno de ellos por dos años consecutivos. Ambos eran jóvenes, procedían de estratos humildes de nuestra sociedad y no formaban parte de la cúpula de su partido.

Se rompía así una larguísima tradición, reflejada en la Galería de Expresidentes de la Asamblea Legislativa, en la que los máximos jerarcas de ese Poder de la República, casi sin excepciones, provenían de familias adineradas, contaban con larga trayectoria política y formaban parte o eran cercanos a las cúpulas de sus respectivos partidos.

En ese mismo cuatrienio, llega por primera vez una significativa representación parlamentaria del naciente Partido Acción Ciudadana, que emergió a la vida política nacional en franca oposición con el bipartidismo hasta entonces dominante. Catorce diputados eligió Acción Ciudadana, casi una cuarta parte del total de miembros de la Cámara, en una proporción igualitaria entre hombres y mujeres.

Nueve meses después de iniciada esa legislatura, ocurrió otro hecho inédito en la historia parlamentaria, cuando seis miembros de esa fracción, en rebeldía con algunas normas del código ético que regía su comportamiento, decidieron hacer casa aparte y separarse de la fracción y del partido.

También por primera vez, un tema medular del Ejecutivo y su bancada parlamentaria, que consumió más de la mitad de ese cuatrienio, como fue la Reforma Fiscal, terminó en el archivo legislativo por la acción opositora de la fracción del Movimiento Libertario, también de reciente aparición en el escenario político nacional, cuyos cinco miembros utilizaron al máximo los recursos del reglamento legislativo y las consultas a la Sala Constitucional, para bloquear la aprobación de esa reforma, que parecía contar con los votos suficientes para convertirse en Ley de la República.

Otro hecho relevante en el período que nos ocupa fue que todas las fracciones que iniciaron funciones el 1º de mayo del 2002, tuvieron deserciones en sus filas. De la bancada del PAC surgió el Bloque Patriótico, de cuyo seno también se fueron

diputados, y en las otras fracciones hubo diputados que se declararon “independientes” abandonando sus fracciones originales.

Es en este período cuando se materializa un conjunto de cambios y hasta contradicciones que venían madurando en años precedentes, y que ponen en serio cuestionamiento el poder de los partidos y sus cúpulas sobre sus bancadas legislativas, y los diputados individualmente, la disciplina hacia las llamadas “líneas de partido” y, como telón de fondo, la quiebra del bipartidismo y su sustitución por un pluripartidismo parlamentario, que hace más compleja la acción del Parlamento y su interrelación con el Poder Ejecutivo.

Tanto en el 2006 como en el 2010, la ciudadanía se pronunció por darle a la Asamblea Legislativa una conformación multipartidista, que significó la llegada al parlamento de ocho fracciones políticas, sin que ninguna contara con mayoría. Ya en el cuatrienio 1974-1978 ocurrió un fenómeno similar, en cuanto al número de fracciones que surgieron de las urnas electorales, salvo que entonces, la bancada del gobierno presidido por Daniel Oduber, contaba con mayoría, y para las votaciones calificadas, siempre contó con los votos necesarios, sobre todo en la fracción de Unificación Nacional, punto de partida del bipartidismo.

Legislar entonces era menos complicado que en nuestro tiempo. Los “acuerdos políticos” allanaban el camino, no era tan necesario recurrir con la frecuencia de hoy al reglamento legislativo, éste además no contenía tantas normas procedimentales, y los proyectos discurrían de manera más expedita en su trámite legislativo.

El poder de las cúpulas partidarias, o del presidente de la República de turno se hacía sentir sobre las bancadas, y las “líneas de partido” se cumplían.

Los diputados no tenían tantos asesores ni el auxilio tecnológico como hoy, pero legislar era más fácil. Los proyectos fuertes llegaban del Ejecutivo, elaborados por sus respectivos cuadros políticos y técnicos, la Asamblea contrataba consultorías externas para proyectos complejos, y los debates mayoritariamente giraban en torno a confrontaciones políticas e ideológicas.

No existía la Sala Constitucional, así que la constitucionalidad de las leyes, no de los proyectos, se ventilaba en la Corte Plena y no con la periodicidad de hoy en día.

La prensa, sobre todo la escrita, se ocupaba diariamente del quehacer legislativo, pero más desde una perspectiva descriptiva, y no tan interventora como es la característica de nuestro tiempo.

El parlamento de nuestro tiempo es particularmente complejo. Una agenda multitemática y con cientos de proyectos en trámite. Un complicado reglamento que no flexibiliza la dinámica parlamentaria. Diputados que, con muy pocas excepciones, llegan por primera vez a ejercer el cargo y a conocer qué es el parlamento y qué es legislar. Asesoría parlamentaria que no recibe toda la formación necesaria para atender la complejidad de la agenda legislativa. Abuso de las consultas a la Sala Constitucional que involucra a este ente judicial en las tareas de legislar, son las principales realidades, aunque no las únicas, con que se enfrenta el Poder Legislativo todos los días.

Los 57 diputados deben asistir semanalmente a sesiones plenarios, comisiones ordinarias, comisiones plenas con potestad legislativa, comisiones permanentes especiales. Con cierta regularidad se crean comisiones especiales, sobre todo para efectuar labores de investigación y control político.

Los proyectos que ingresan al orden del día una comisión suelen ser asignados a una subcomisión para que reciban un primer dictamen o informe, y esas subcomisiones también son conformadas por diputados.

Fin de la carrera parlamentaria

El constituyente de 1949 definió el marco de acción, organización y responsabilidades del Poder Legislativo, (Título IX de la Carta Magna), y en cuanto al período legislativo estableció que los diputados durarán en sus cargos cuatro años y no podrán ser reelectos en forma sucesiva. (artículo 107 constitucional). Se acabó así la carrera parlamentaria.

En la primera mitad del siglo XX, en el país se gestaron figuras políticas importantes que hicieron carrera parlamentaria y contribuyeron significativamente a la construcción de nuestra identidad institucional y a la promoción de legislación estratégica para el desarrollo nacional y la consolidación de derechos ciudadanos.

Aunque la nueva Carta Magna interrumpió la continuidad parlamentaria, la solidez de las estructuras de poder en los partidos políticos-únicos autorizados para proponer candidatos- permitió que de manera alterna llegaran al parlamento figuras que acumulaban experiencia, formación política y capacidad en el manejo de la cosa pública, insumos que enriquecían la vida y gestión parlamentarias, actuando algunas veces en alguna dependencia del Poder Ejecutivo o el servicio exterior, y otras en el parlamento.

Camino al bipartidismo

A partir de 1953 el partido Liberación Nacional empezó a configurarse como estructura sólida y permanente en el país y en el ámbito legislativo. Por su parte, el llamado calderonismo y otros sectores y figuras independientes crearon el Partido Unificación Nacional, que gana las elecciones nacionales en 1966. Años después, fuerzas opositoras a Liberación Nacional inician un proceso de acercamiento que los lleva a la conformación de la coalición Unidad, ganadora de las elecciones de 1978, que en 1983 se convierte en el Partido Unidad Socialcristiana, durante la Administración Monge Álvarez.

Así en el ámbito parlamentario y nacional se configuraron dos estructuras políticas permanentes, con definiciones ideológicas y programáticas propias, el PLN y el PUSC. Ambas constituían mayoría calificada en el congreso, y con ellas convivían pequeñas representaciones políticas, algunas de efímera existencia.

De 1966 al 2002, hablamos de 36 años, los partidos Liberación Nación y Unificación Nacional, primero, luego la coalición Unidad y después la Unidad Socialcristiana,

gobiernan alternativamente 20 años y 16 años cada uno, manteniendo posiciones coincidentes sobre temas estratégicos para el país, conformando mayorías legislativas, junto a pequeñas agrupaciones políticas en el parlamento.

Este es un período en el que el poder de las cúpulas se hace sentir al interior de los partidos, y muy especialmente en sus respectivas fracciones parlamentarias.

En su interior, las fracciones de Liberación y la Unificación, después Unidad, estaban socialmente muy diferenciadas. Por un lado, estaban los diputados llamados “nacionales”, miembros o cercanos a las cúpulas partidarias que ocupaban los primeros lugares en la papeleta de San José, y también los que encabezaban las papeletas de las demás provincias. Eran empresarios, profesionales, miembros de familias económicamente fuertes, algunos hacían carrera política, unas veces en el parlamento, otras en el Ejecutivo, alguna institución autónoma o en el servicio exterior.

Después, venían diputados de origen humilde, en su mayoría de zonas rurales, poca escolaridad, también designados por la cúpula en virtud de su arraigo local y capacidad de generar votos.

Decaimiento de la partidocracia

Ya en la década de los ochentas empezaron a gestarse movimientos en las bases de los dos partidos mayoritarios por democratizar los procesos y abrir espacios de participación, cuestionando el poder absoluto de la cúpula.

Vinieron primero las llamadas convenciones para elegir por votación directa al candidato presidencial y luego, cuando el Tribunal Supremo de Elecciones decidió supervisar directamente la celebración de las asambleas distritales, aspirantes a una curul parlamentaria, desde sus comunidades, decidieron participar, conformar una tendencia impulsando sus propios delegados para los procesos ulteriores de asambleas, y luego estructurar alianzas con otros precandidatos a diputados, para llegar a las asambleas nacionales dispuestos a pelear cuotas de poder, incluso confrontando el poder del candidato y de la cúpula.

Todavía el poder del candidato presidencial es bastante fuerte como para hacer valer sus preferencias en la asamblea donde se designan los candidatos a diputados, pero ya no puede obviar la existencia de esa fuerza emergente a nivel local, que obliga a la negociación, e inclusive se impone.

Características del nuevo entorno

Los partidos designan a sus candidatos en todos los niveles, pero concluidos los procesos electorales desaparecen del escenario político nacional, y cada vez pierden más poder sobre el Gobierno, cuando es propio, y sobre su respectiva fracción parlamentaria.

La bancada oficialista consulta y se rige por el interés y los dictados del Presidente de la República, y las fracciones de oposición suelen mantener una gran autonomía

y poder de decisión. La expresión más elocuente de esta realidad se vivió en el cuatrienio 2006-2010, cuando la fracción socialcristiana rompió con la cúpula del partido, y se manejó en el parlamento de acuerdo a sus propias decisiones.

También se da el caso, cada vez más frecuente de diputados que, por razones diversas, abandonan a sus fracciones y partidos, no así su condición de diputados, declarándose “independientes”, y las autoridades legislativas les legalizan esa condición.

Este es un fenómeno relativamente reciente que se ha presentado en el primer decenio del siglo XXI.

Otro elemento de esta nueva realidad política parlamentaria es que el poder de los jefes de fracción se ha deteriorado al interior de sus propias bancadas. La práctica de realizar una reunión semanal entre los jefes y el presidente de la Asamblea se mantiene, pero los acuerdos que ahí se llegan con mucha frecuencia se rompen, porque hay diputados que suelen tomar un rumbo diferente al que definieron los voceros de fracción.

Es así que, sobre todo de cara a decisiones de particular relevancia, las negociaciones hay que llevarlas a nivel personal, casi con los cincuenta y siete diputados, para garantizar que los acuerdos avancen.

Ayer y hoy en el parlamento

Ayer, el concepto de representatividad era absoluto en la designación de candidatos a diputados, salvo los llamados “cinco nacionales”, escogidos directamente por el candidato presidencial, y que correspondían a los cinco primeros de la lista diputadil por San José.

El resto, designados en asambleas nacionales convocadas para tal fin, se escogían bajo rigurosos criterios de representatividad por regiones o cantones, y en esas condiciones los candidatos electos llegaban a ejercer sus funciones en el Primer Poder de la República.

El cargo de diputado se desempeñaba como una suerte de representación cantonal en la capital, y los temas de orden comunal formaban parte importante de la agenda del diputado, ya en el propio parlamento tramitando partidas en el presupuesto nacional, denunciando problemas o haciendo gestiones ante entes gubernamentales para atender necesidades comunales.

El debate sobre problemas mayores del país, o la presentación de proyectos con esas características, quedaban siempre en manos de los llamados “diputados nacionales”.

La dinámica de la propia vida parlamentaria ayudaba a esta bucólica gestión diputadil. Los diputados atendían las sesiones de plenario y de comisión, y el resto del tiempo lo dedicaban a la atención comunal. Esto era común para oficialistas y opositores.

Hoy, el peso de la representatividad es menor, particularmente en lo tocante a la atención y solución de asuntos comunales, paralelamente a que la gestión propiamente parlamentaria se ha hecho más compleja y de mayor cobertura.

Hubo otros cambios importantes en este período, ya de carácter más estructural. El panorama legislativo empezó un irreversible proceso de cambio, producto del retiro de figuras tradicionales, los procesos de apertura y el surgimiento de nuevas generaciones. Para el cuatrienio 94-98, durante la Administración Figueres Olsen, salvo la presidencia de Alberto Cañas, las tres restantes fueron ocupadas por políticos jóvenes, que se habían formado política e intelectualmente en la vida universitaria y simbolizaban el ascenso de una nueva generación de políticos en el Partido Liberación Nacional.

Profesionalmente, el gremio de los abogados ha mantenido una sostenida presencia parlamentaria a lo largo del tiempo, aunque se observan variantes importantes en cuanto al estatus social, experiencia y formación académica. Los abogados de antes procedían de la academia o de bufetes de mucha influencia en el país. Los de hoy son básicamente litigantes independientes o funcionarios públicos que pelearon por alcanzar una curul.

Otro fenómeno digno de anotar es la desaparición del gremio médico en el ámbito legislativo. Los médicos siempre dieron un aporte importante a la vida política nacional, y en las asambleas legislativas del siglo pasado mantuvieron una presencia destacada, en número y en beligerancia. Hoy en día, ese gremio profesional se ha quedado con una presencia meramente simbólica en los últimos períodos legislativos.

El período legislativo 2006-2010 confirmó una tendencia que se venía dibujando en períodos anteriores, en cuanto a características personales de las y los legisladores, cuyos elementos más sobresalientes son las siguientes:

- Alto número de diputados (as) con título universitario, (sólo en derecho, 39% del total de legisladores)
- Presencia significativa de mujeres, (30%), todas con formación universitarias
- Escaso número de maestras, al contrario de lo que prevaleció en el pasado
- Representación rural a nivel de empresarios medios y altos (sector exportador)
- Sólo seis diputados son repitentes
- Edad promedio inferior a 50 años
- Mayoría de diputados con escasa o nula experiencia política o en la administración pública.

Empoderamiento femenino

El cuatrienio 2006-2010, por primera vez en la historia legislativa nacional se caracterizó por una numerosa y calificada presencia de mujeres diputadas.

Para entonces fueron electas 21 mujeres, de un total de 57 diputados, para un 36.84%. En el Directorio para la Primera Legislatura fueron designadas mujeres en los puestos de Vicepresidenta, Primera Secretaría y Segunda Prosecretaría

De las seis comisiones permanentes, en tres las presidencias fueron ocupadas por mujeres. Y de 11 comisiones permanentes especiales, las presidencias de cinco de ellas estuvieron en manos de mujeres.

En cuanto a la conducción política de las bancadas también hubo un significativo avance en materia de empoderamiento femenino. Al iniciarse la Primera Legislatura, de siete fracciones, cuatro estuvieron dirigidas por mujeres. En el caso del PUSC, la diputada Lorena Vásquez ocupó ese cargo por 3 años consecutivos. Mayi Antillón y Elizabeth Fonseca, del PLN y el PAC, respectivamente, fueron jefas en los dos primeros años y Evita Arguedas ocupó ese cargo en el Movimiento Libertario en la Primera Legislatura.

Fue en ese período legislativo donde se inició el trámite del TLC que luego, en octubre del 2007, se resolvió por la vía del referéndum. No obstante, todo el peso de la llamada Agenda de Implementación de ese Tratado, 13 leyes, se tramitaron en la Asamblea de diciembre del 2007 a enero del 2009, y en ese proceso jugaron un papel destacado las jefas de fracción.

La asesoría legislativa

Las líneas de la asesoría parlamentaria discurren en dos campos fundamentales: el técnico y el político.

Todavía a mediados del siglo pasado, la asesoría de los diputados corría por cuenta de los partidos políticos, que la fueron abandonando paulatinamente por problema de organización y estructura.

En los años setentas, la Asamblea Legislativa crea el Departamento de Servicios Técnicos cuya misión fundamental es darle consistencia técnico-jurídica a las propuestas de los diputados, y elaborar informes de la misma naturaleza sobre los proyectos que entran a la corriente legislativa.

Durante un tiempo, la Asamblea tuvo abierta la posibilidad de las consultorías externas sobre determinados temas, al servicio de comisiones y diputados; pero, restricciones presupuestarias dieron al traste con este recurso, que ha quedado exclusivamente a disposición del Directorio legislativo.

La responsabilidad fundamental del Departamento de Servicios Técnicos es velar porque los proyectos no violenten la ciencia, la técnica, la justicia, la lógica y la conveniencia, para lo cual está obligado a emitir un criterio sobre cada una de las

iniciativas que ingresan a la corriente legislativa, sean proyectos de los diputados, del Poder Ejecutivo o de la ciudadanía.

Esa dependencia legislativa inició el período 2006-2010 con un personal nominal cercano a las 116 personas, que al final del período se redujo a 90 códigos, de los cuales aproximadamente 56 trabajan directamente en el departamento. El resto presta servicios en los despachos de los diputados que tradicionalmente buscan ese recurso profesional, y el Directorio legislativo suele autorizar los traspasos sin mayor dilación.

Los abogados son el número mayor de asesores, porque la primera responsabilidad es respetar la legalidad, pero también hay economistas, ambientalistas y de otras disciplinas sociales. La capacitación que les brinda la Asamblea se limita a cursos de redacción y expresión oral, pero hay permisos para asistir a las actividades formativas que brinda la Academia de Centroamérica.

La línea de especialización, los profesionales del departamento la adquieren fundamentalmente por la vía de la praxis cotidiana, especialmente en materias del Derecho Parlamentario, y el manejo de su principal instrumento, el reglamento legislativo.

La incorporación de profesionales no abogados en el departamento lleva el propósito de elaborar informes integrados, que le den un panorama más amplio al legislador sobre los diferentes proyectos a debatir, particularmente los provenientes del Poder Ejecutivo. Por supuesto, los técnicos en diferentes disciplinas están en el Ejecutivo, y la Asamblea Legislativa debe disponer de la mayor cantidad de elementos posibles, no para competir con el gobierno central, pero sí para confrontar criterios.

Asesores Políticos

La Asesoría de Fracción Política corresponde al ámbito discrecional de las fracciones y los diputados.

La Asamblea, institucionalmente, determina el número de asesores que le corresponde a cada diputado, y recibe los atestados de cada quien para configurar su perfil profesional y la correspondiente remuneración salarial. Los diputados de cada fracción suelen entregar uno de los códigos o asesores a que tienen derecho para conformar un “cuerpo de asesores” al servicio de toda la fracción.

El nivel de calificación o especialización de estos asesores, considerados como “empleados de confianza”, depende exclusivamente del interés del diputado, de los énfasis que pretenda darle a su gestión. Por lo general, estos asesores trabajaron con el diputado durante su campaña electoral y forman parte de su círculo más cercano, incluyendo en algunos casos a familiares.

Abogados, periodistas, economistas, politólogos se cuentan entre las profesiones más comunes de esta asesoría política. Actualmente el número de asesores de fracción política ronda las 350 personas.

Este es un personal que acompaña al diputado en las comisiones legislativas que le corresponde atender, lleva el pulso de los proyectos en comisiones y plenario y también atiende necesidades comunales.

Sobre ellos descansa una gran responsabilidad en el movimiento legislativo, porque deben conocer a fondo los proyectos de su atención, informarle al diputado, redactar las mociones de interés del diputado y muchas veces elaborar los informes de subcomisión que el diputado presenta.

También es su responsabilidad elaborar los proyectos que al diputado le interesa presentar.

En reiteradas ocasiones y a través de diferentes consultorías se ha planteado el tema de la formación o capacitación de los asesores, en particular la creación de una escuela permanente de formación de asesores, pero por diferentes razones nunca se le ha destinado los recursos ni la atención necesaria al tema.

Difíciles condiciones para sacar legislación de calidad

En la Asamblea de nuestros días resulta difícil sacar una ley de calidad en el tiempo requerido.

Además de las características particulares de legisladores y asesores que hemos reseñado, hay una realidad que deviene de normas reglamentarias que no facilitan, sino entran el proceso.

Por esas razones, con frecuencia suele ocurrir que ni legisladores ni asesores conocen la versión final de un proyecto que se somete a discusión en su trámite de primer debate del plenario.

Hay un artículo en el reglamento, el 137, que permite que por cuatro días al inicio de su trámite en el plenario, los proyectos reciban mociones que van a las respectivas comisiones para ser dictaminadas. Con frecuencia, y por una iniciativa presentada al efecto, esas mociones no se leen, se presentan a discusión y se votan. Al cuarto día, el proyecto inicia su discusión “por el fondo”, sin que se publique el texto definitivo, incluyendo las modificaciones que pudiera haber recibido en comisión “vía 137”, y en esas condiciones se vota, sin que la mayoría de diputados conozca realmente en qué condiciones quedó el proyecto que meses atrás inició su trámite en una comisión legislativa.

Cuadro 1: Diputados repitentes por periodo legislativo (1990-2010)

PERIODO	DIPUTADOS
90-94	7
94-98	5
98-02	9
02-06	7
06-10	6

Fuente:

Cuadro 2: Leyes aprobadas 1994-2010

PERIODO	TOTAL LEYES	No. FRACCIONES
1994-1998	394	5
1998-2002	477	7
2002-2006	234	5
2006-2010	324	8
1974-1978	722	8

Fuente:

Aunque la promulgación de leyes no es la única responsabilidad del parlamento, y su número no necesariamente lleva implícita calidad de la ley, sí es un indicador de los niveles de encuentro y desencuentro de las fracciones, sobre todo con la bancada oficial y con el propio gobierno de turno. En el cuadro podemos observar como en el período 2002-2006 hay un descenso significativo en el número de leyes promulgadas, en relación con períodos anteriores. Fue precisamente en las elecciones de febrero del 2002 donde se rompió el bipartidismo, lo que tuvo un reflejo directo en la composición del parlamento y los acuerdos políticos entre las fracciones. En esta Asamblea Legislativa todas las fracciones políticas que llegaron el 01 de mayo tuvieron disidencias internas en sus filas, un fenómeno inédito en la historia parlamentaria del país.

Incluimos en el cuadro el período 1974-1978, correspondiente a la Administración Oduber Quirós, cuyo número de fracciones es igual al del período 06-10, ocho fracciones, y supera en más del doble la legislación aprobada. La diferencia fundamental es que en el 74-78 los encuentros entre las dos fracciones mayoritarias, Liberación y Unificación, fueron determinantes y entre ambas hacían mayoría.

Cuadro 3: Ocupación u oficio reportado por diputados (1994-2010)

1994-1998	Abogado	18	1998-2002	Abogado	15
	educador	9		Educador	7
	Médico	3		Comerciante	1
	Ingeniero	7		Ingeniero	5
	No declara	4		Administrador del trabajo	1
	Contador	2		Trabajador social	1
	Empleado público	1		Físico químico	1
	Psicólogo	1		No declara	2
	Químico industrial	1		Comerciante	4
	Agricultor	2		Periodista	2
	Filóloga	1		Médico	2
	Economista	4		Agricultor	3

¿Quién legisla en Costa Rica?

	Administrador empresas	2		Politólogo	2
	Politólogo	2		Empresario agrícola	2
	Estudiante	1		Administración	2
	Comerciante	1		Veterinario	1
				Siquiatra	1
				Secretaria	1
				Economista	2
				Estudiante	2

2002-2006	Profesor	8	2006-2010	Politólogo	22
	Sociólogo	1		Profesor	4
	Médico	4		Sociólogo	7
	Abogado	15		Odontóloga	1
	Arquitecto	1		Economista agrícola	1
	Comerciante	4		Ganadero	1
	Administrador	2		Estudiante	1
	Estudiante	1		Ingeniero	6
	Ingeniero	2		Economista	4
	Politólogo	3		Comerciante	1
	Empresario	4		Médico	2
	No declara	2		Empresario	2
	Trabajador social	1		Docente universitaria	2
	Contador	1		Piloto	1
	Periodista	3		Química	1
	Veterinario	1		Economista agrícola	1
	Filósofa	1		Administradora empresas	1
	Economista agrícola	1		Trabajadora social	1
	Química	1		Relacionista internacional	1
	Odontóloga	1		Pastor	1
Economista	2	Pastor	1		
Empleado legislativo	1				
Pastor	1				

Fuente:

Como una gota de agua

La Asamblea Legislativa del período 2006-2010 concluyó funciones sin haber cerrado el trámite del expediente N°.17485, “Reforma a varios artículos de la Ley de Tránsito por vías Públicas Terrestres, número 7331 y sus reformas”, iniciado 13 de agosto del 2009.

El 13 de abril se votó en primer debate el citado expediente, que pocos días después fue enviado a consulta a la Sala Constitucional. Un mes después, el expediente regresó al plenario para realizarle reformas menores y darle segundo debate; pero, ya había una nueva Asamblea Legislativa, y por mayoría los diputados decidieron interrumpir el trámite de segundo debate, y devolver el expediente a una comisión especial para incorporarle reformas, y retrotraer la discusión a primer debate.

Ese proyecto conteniendo reformas a la Ley de Tránsito era una nueva versión de una iniciativa mayor, conocida como “Reforma parcial de la Ley de Tránsito”, enviada a la corriente legislativa por el Presidente Arias y su Ministra de Transportes en noviembre del 2006.

Esa “reforma parcial”, pretendía actualizar la legislación y endurecer algunas penas, especialmente relacionadas con las conducciones temerarias y la ingesta de alcohol.

Durante noviembre y diciembre del 2008, las reformas a la ley de tránsito se convirtieron en el principal foco de atención de diputados, medios de comunicación y público en general, abogando por mayor rigor sancionatorio.

El proyecto se convirtió en ley pocos días antes de navidad, con voces de júbilo y también de desaprobación, algunas anunciando paz en las carreteras, y otras hablando de una escalada de corrupción por lo elevado de las multas.

Expresión de ese controversial trámite y aprobación, fue el número importantes de transitorios que se le agregaron al proyecto, sobre todo los que suspendieron por nueve meses la aplicación de ciertos capítulos fundamentales de la nueva legislación, en parte para darle espacio a las enmiendas que se consideraron necesarias de incorporar.

Ocho meses después de publicada la ley 8696, y como fruto del trabajo de una comisión legislativa, se puso en trámite el expediente 17485, cuyo propósito era hacer correctivos a la ley, provocar un mayor equilibrio en las multas, definir el tema de la ingesta de licor e incorporar el capítulo del puntaje para los conductores.

Sobre esos y otros temas importantes, le correspondió pronunciarse a la nueva Asamblea Legislativa, quien decidió reiniciar el análisis de todo el expediente. Como una gota de agua, el trámite de los expedientes 16496 y 17485, reflejó lo que significar legislar en la Costa Rica de nuestro tiempo, sobre todo en un

tema tan complejo como el de marras, y en donde no sólo intervienen los legisladores para darle cuerpo a una ley.

Interviene el Poder Ejecutivo, interviene la Sala Constitucional, intervienen los sectores que se consideran interesados, intervienen los medios de comunicación, que no se limitan a describir lo que ocurre, sino que participan señalando lo que debe hacerse y criticando lo que se hace. A ellos se suman columnistas, comentaristas, analistas, cuyo poder en el acto específico de legislar crece significativamente.

Bibliografía