



DECIMOQUINTO INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Informe Final

Comparación de la oferta y la demanda legislativa en Costa Rica durante el período 2006-2009

Investigador:

Ludovico Feoli



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

INDICE	
INTRODUCCIÓN.....	3
IMPASSE LEGISLATIVO	4
PRODUCCIÓN LEGISLATIVA	5
Información Empírica Para El Período 2006-2009	7
DISCUSIÓN.....	13
APÉNDICE	18
BIBLIOGRAFIA.....	27

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como finalidad valorar la productividad legislativa costarricense desde una perspectiva integral que compare las leyes decretadas a las potencialmente requeridas. Al contraponer la oferta legislativa con la demanda legislativa procura ofrecer una visión más amplia del grado de equilibrio existente en la función legislativa. En analogía con el sistema económico, que logra el equilibrio igualando la oferta de productores con la demanda de consumidores, asume que el sistema legislativo aproxima su equilibrio en la medida que los legisladores dan a sus representados el conjunto de políticas que mejor responde a sus necesidades.

Claro está que, a diferencia de la economía, que dispone del sistema de precios, el ámbito legislativo carece de un mecanismo impersonal de traslación informacional que agregue con eficiencia en un solo mensaje las decisiones de miles de consumidores. Si bien la democracia aproxima esta función a través de la elección de representantes y la expresión de una opinión pública, lo hace de manera decididamente más imperfecta. Por una parte, las elecciones ocurren a intervalos de tiempo extendidos y desconectados de las decisiones cotidianas de los y las representantes. Por la otra, la opinión pública, si bien discernible, es a menudo difusa, ambigua, y afecta a un sinnúmero de influencias. Aún así, el ciclo político depende de la lectura e interpretación de la voluntad popular so pena de sufrir sus efectos disciplinarios en la siguiente ronda electoral (Stokes, 2001). Depende, en otras palabras, de equilibrar la demanda y la oferta legislativa.

Al igual que en la economía en la política el desfase entre oferta y demanda conlleva efectos negativos. La ausencia de equilibrio implica la carencia o sobreabundancia de algunos elementos respecto a otros y a los deseos de la mayoría. En un mecanismo de coordinación descentralizado basado en la delegación, como lo es la democracia representativa, este síntoma de disfunción revela la incapacidad de regular la relación entre la disponibilidad de recursos y las aspiraciones. Aparte de los efectos que conlleve para el avance del bienestar humano y la convivencia social, esta disfuncionalidad puede minar la confianza y la credibilidad del mismo sistema representativo.

Si bien la oferta legislativa puede medirse de forma directa y objetiva mediante el recuento de las leyes que emanan del Congreso lo mismo no es cierto de la demanda. Establecerla requiere de un ejercicio interpretativo que, si bien sistematizable, presenta algunos retos metodológicos. De ahí que el equilibrio de oferta y demanda en el sistema legislativo sea solo una aproximación. No obstante, su valor radica en permitir una evaluación más contextual de la producción de leyes que un simple recuento de las mismas. El presente trabajo busca contribuir con ese cometido. Se inicia con la descripción de la metodología empleada pasando luego a la descripción de la evidencia

empírica recabada y los resultados de la comparación entre oferta y demanda legislativa. Termina con algunas conclusiones preliminares.

IMPASSE LEGISLATIVO

La eficiencia legislativa es importante desde múltiples perspectivas. En un sistema democrático el parlamento es el órgano que delibera y decide en nombre de la colectividad. La inopia legislativa afecta el bienestar de la colectividad y consecuentemente su eventual satisfacción con la democracia. Asimismo, la improductividad legislativa afecta la estabilidad de los gobiernos democráticos. En su extremo, esta lleva a la disolución del gobierno en los regímenes parlamentarios, mientras que en los presidenciales puede generar una crisis de gobernabilidad (Linz y Valenzuela 1994).

De ahí que el problema de la productividad legislativa sea especialmente importante en los regímenes presidenciales. El sistema parlamentario se caracteriza por la fusión del legislativo y el ejecutivo mientras que el sistema presidencial se caracteriza por su separación. En el primer caso hay una clara asignación de responsabilidad: la productividad del gobierno determina su continuidad. En el segundo caso la división de poderes y su legitimidad dual hacen que cada uno trate de asignar la culpa de la baja productividad al otro. La crisis de gobernabilidad se manifiesta en un impasse de la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo y el gobierno sigue, a pesar de ello, hasta el término de su período constitucional. Si bien la evidencia empírica sugiere que los regímenes presidenciales no son más propensos al fracaso a raíz de esto (Cheibub 2002; Cheibub et al 2004), el impasse legislativo sigue siendo un síntoma de disfuncionalidad de su estructura institucional.

La propensión al impasse depende del porcentaje de escaños legislativos obtenido por el partido del ejecutivo, por un lado, y de las características del sistema institucional, por el otro. Cuando los sistemas electorales y de partidos propician la fragmentación y la indisciplina partidaria disminuyen las posibilidades de que el Ejecutivo disponga de una mayoría legislativa. Pero la importancia relativa de su fracción está condicionada por otras disposiciones institucionales como el porcentaje de votos requerido para aprobar legislación, o el porcentaje de votos requerido para sostener el veto presidencial, en donde exista. La probabilidad del impasse aumenta cuando la distribución de escaños otorga a la oposición los votos suficientes para pasar legislación pero no para revertir un veto (Cheibub 2002). Pero estas características por sí solas son insuficientes para explicar el grado de apoyo legislativo que pueda tener el Ejecutivo. Siempre existe la posibilidad de formar alianzas y de trabajar conjuntamente con el Congreso para forjar acuerdos. Ambos casos tienden a ser más frecuentes en el presidencialismo que lo generalmente supuesto (Cheibub et al 2004).

En vista de ello el impasse legislativo es pocas veces absoluto. Su manifestación es relativa y ocurre en diferentes gradaciones. Por ello, su medición puede ser de gran utilidad para comprender mejor sus efectos y para establecer una base de comparación entre países y a través del tiempo. El presente trabajo busca contribuir a este propósito mediante la comparación de la producción legislativa con su potencial demanda, usando como base ilustrativa el caso de Costa Rica.

PRODUCCIÓN LEGISLATIVA

Hablar de la labor legislativa en términos de producción presenta retos conceptuales significativos pues dicha labor no es reducible a una cuantía objetiva y tangible sobre la que pueda emitirse común criterio. Sí existe una dimensión cuantificable en dicha labor: el número de leyes y decretos emanados de la Asamblea Legislativa en determinado período. Sin embargo, al dar igual peso a cada unidad de legislación esa dimensión esconde importantes diferencias cualitativas entre ellas, pues no toda la legislación que emana del Congreso tiene la misma relevancia. Peor aún, puede crear una ilusión de eficiencia en períodos en que crece la aprobación de leyes triviales o de ineficiencia en períodos en que se aprueban tan solo unas pocas pero fundamentales.

Aún así, la producción de leyes puede dar una idea de la fluidez de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Si un impasse legislativo se produce por la incapacidad de articular las relaciones entre ambos poderes, esto se manifestará en el volumen de producción de leyes. Cuando la constitución asigna a ambos poderes la capacidad de iniciar legislación, como en el caso de Costa Rica, la relación entre los poderes se refleja en el porcentaje de iniciativas del Ejecutivo que llegan a ser leyes.¹ Un alto nivel de aprobación para las iniciativas del presidente implica un alto grado de éxito legislativo, ya sea por efecto de una mayoría partidaria, una efectiva coalición, o la alineación de intereses entre ambos poderes. El porcentaje de las iniciativas presidenciales aprobadas por el Congreso da cuenta del grado de éxito obtenido por el presidente en la implementación de su agenda de proyectos (Bond y Fleisher 1990, 55)².

Más allá del conteo es posible analizar la legislación aprobada cualitativamente, clasificando su relevancia según la opinión de expertos (Mayhew, 1991). No obstante, es imposible hacerlo sin introducir un alto grado de subjetividad en el análisis. La relevancia objetiva de la legislación aprobada solo puede valorarse con respecto a la legislación *potencial—la agenda política* en un momento determinado. Dicha agenda, que asimila el concepto de la demanda legislativa introducido arriba, es la que permitirá juzgar si la aprobación de un bajo número de leyes refleja un poder legislativo entrabado o simplemente la prevalencia de una agenda política limitada (Binder, 1999).

Para aproximar la agenda política potencial este estudio se basa en una adaptación de la metodología empleada por Binder (1999) para analizar el comportamiento del Congreso de los Estados Unidos. Lo que interesa es determinar la capacidad del sistema político para tratar los problemas de interés público. En el ámbito legislativo esto se refiere a la capacidad de lograr acuerdos que efectivamente transformen el estatus quo. Se propone medirlo como la relación de la oferta legislativa (numerador) a la demanda legislativa (denominador). La oferta legislativa se define como el conjunto de leyes y decretos promulgados en un período. La demanda legislativa se define como el conjunto de iniciativas que tenían el potencial de ser promulgadas en ese mismo período. La identificación del numerador, como se ha dicho, no presenta dificultades, ya que la Asamblea Legislativa publica el listado de todas las leyes aprobadas en cada período legislativo.³ Por otra parte, la operacionalización del denominador, la agenda de legislación potencial, requiere de un esfuerzo investigativo que presenta algunos retos metodológicos.

Siguiendo a Binder (1999) la agenda de legislación potencial se extrajo de los editoriales de los principales periódicos de circulación nacional durante el período en cuestión. Como parte de su función forjadora de la opinión pública, los editorialistas de los principales diarios rutinariamente señalan al electorado y al Congreso los asuntos que consideran de mayor relevancia y sobre los que creen que el país más urgentemente requiere legislación (Binder, 1999; Mayhew, 1991). De estos señalamientos es posible derivar una lista de asuntos, temas, o problemas que en determinado momento conforman una agenda de legislación potencial. Para evitar que dicho listado refleje el sesgo ideológico del diario en cuestión se incluyen tanto los asuntos en que los editoriales se manifiestan a favor como aquellos en los que se manifiestan en contra. 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.

El consenso en la literatura, respaldado por una amplia 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 a la opinión pública y no en sentido contrario (Kinder, 1998; McCombs, 2004). Desde la obra de Downs (1957) es sabido que existe un alto costo inherente a la obtención y análisis de información para definir una posición política individual que contrasta con la baja utilidad instrumental del voto. Como también lo demuestra Hirschman (1970) la propensión individual a la participación política es una función de su costo y efectividad. Por lo tanto es racional mantenerse al margen de la actividad política o, alternativamente, buscar mecanismos que contribuyan a “economizar” en la prospección de información, tácticas que reduzcan la incertidumbre y la falta de conocimiento ante los complejos problemas de la política.

Dichas tácticas incluyen seguir el ejemplo de actores más informados, incluyendo a los medios de comunicación. Los medios confieren estatus a los asuntos públicos, ordenándolos en prioridad e importancia—fijan la agenda⁴.

Es claro que la relación entre la agenda política y la agenda del Congreso es más compleja y puede incluir causalidad en ambas vías, de los medios hacia el Congreso y viceversa, e incluso experimentar dinámicas de refuerzo mutuo (Baumgartner, Jones, & Leech, 1997). Sin embargo, ello no detrae de la función crítica que ejercen los medios en la articulación de la agenda política y en especial los editores. Como lo resume Binder (1999, 523) en su entrevista de varios miembros del consejo editorial del *New York Times*, el *Washington Post* y el *Chicago Tribune*: “la labor del editorialista es poner los asuntos en el radar de la gente aun antes de que formen parte de las noticias, aún si a veces sea en reacción a ellas... los editorialistas se ocupan de todo aquello para lo que los vecinos no tienen tiempo, de los asuntos que son cruciales para la vida en comunidad.”⁵

Información Empírica Para El Período 2006-2009

Iniciamos con la producción de leyes en los tres períodos legislativos transcurridos a la fecha de la segunda administración del presidente Arias. El Cuadro 1 presenta la totalidad de las leyes aprobadas usando como base comparativa las primeras tres legislaturas de la administración inmediatamente anterior. Los datos muestran un repunte significativo en la totalidad de leyes aprobadas, de 165 a 211. No obstante, si bien las leyes de iniciativa del Ejecutivo muestran un leve aumento su proporción con respecto al total aprobado no es significativamente mayor: en ambos períodos la producción de leyes ha sido dominada por el Legislativo (Cuadro 1).

Cuadro 1

Costa Rica, leyes aprobadas por iniciativa, primeros tres períodos legislativos, últimas dos administraciones

	Ejecutivo		Legislativo		Total	Total %
	Leyes	%	Leyes	%	Leyes	
Arias	75	35.55%	136	64.45%	211	100.00%
2006/2007	18	24.00%	57	76.00%	75	100.00%
2007/2008	18	36.73%	31	63.27%	49	100.00%
2008/2009	39	44.83%	48	55.17%	87	100.00%
Pacheco	52	31.52%	113	68.48%	165	100.00%
2002/2003	27	36.49%	47	63.51%	74	100.00%
2003/2004	17	27.87%	44	72.13%	61	100.00%
2004/2005	8	26.67%	22	73.33%	30	100.00%
Total	127	33.78%	249	66.22%	376	100.00%

Fuente: Elaboración propia con datos de Asamblea Legislativa

Un mejor indicador de la relación Ejecutivo-Legislativo es el porcentaje de iniciativas propias de la administración que son adoptadas por el Legislativo. Los datos del

Cuadro 1 incluyen proyectos que, a pesar de ser de iniciativa del Ejecutivo, provienen de administraciones anteriores. Las iniciativas de la administración Arias y su porcentaje de adopción se presentan en el Cuadro 2.

Cuadro 2

Proyectos presentados por el ejecutivo en administración Arias y su nivel de aprobación

Proyectos	Aprobados						No Aprobados		Total
	2006/2007		2007/2008		2008/2009		Leyes	%	
	Leyes	%	Leyes	%	Leyes	%			
2006/2007	3	10.34%	5		8		13	44.83%	29
2007/2008			4	9.52%	13		25	59.52%	42
2008/2009					6	11.32%	47	88.68%	53
Total	3	10.34%	9	16.90%	27	31.45%	85	68.55%	124

Fuente: Elaboración propia con datos de la Asamblea Legislativa

El porcentaje de aprobación de los proyectos del Ejecutivo refleja un significativo nivel de impasse entre los poderes. Visto a nivel de cada legislatura el promedio de aprobación ronda el 10%, mientras que en términos cumulativos el porcentaje de aprobación para toda la administración apenas llega a un tercio. En otras palabras, casi un 70% de los proyectos presentados por el Ejecutivo no contaron con la aprobación del Legislativo. Sin embargo, este análisis dice poco acerca del valor relativo de las leyes aprobadas. El bajo nivel de aprobación podría reflejar una agresiva estrategia de impulsar un pequeño número de leyes de gran impacto y significancia. Alternativamente, un alto nivel de aprobación podría reflejar una estrategia cauta de promover muchos pero muy simples proyectos (Bond y Fleisher 1990).

Para valorar la importancia de las leyes aprobadas se conformó una lista de asuntos, temas, o problemas que constituyeron la agenda de legislación potencial en el período bajo análisis, consultando los editoriales de los periódicos *La Nación* y *La República* comprendidos entre el 1 de mayo del 2006 y el 30 de abril del 2009.⁶ Se seleccionaron estos diarios por ser los de mayor antigüedad y circulación nacional en el país. Otras publicaciones de importancia por su antigüedad y/o circulación se excluyeron del análisis por carecer de una página editorial sin firma. Se escogió trabajar solamente con editoriales no firmados en vista de las ventajas señaladas por Binder (1999). El anonimato es lo que permite al medio expresar una opinión sobre el interés general como actor institucional. Si bien los diarios excluidos tienen secciones de opinión en que participan diversos autores, cualquiera de los cuales puede opinar en nombre del interés general, se expresan a título personal y no necesariamente como voceros del medio. Con el uso de los editoriales nos proponemos salir del ámbito individual y rescatar la opinión institucional como mecanismo de articulación de intereses.

Del universo de editoriales en ambos diarios para el período se seleccionaron aquellos con referencia a la Asamblea Legislativa, leyes, o reformas.⁷ Dicha selección fue codificada para determinar los temas generales a los que hacía referencia el editorial, a fin de obtener una idea de las áreas críticas de legislación para el período. Por último, los editoriales seleccionados se codificaron para extraer las leyes o reformas de leyes específicas que recomendaban, a fin de levantar la agenda de legislación potencial para el período.

Los temas generales referenciados en los editoriales se resumen en el Cuadro 3. Como sería de esperar en un período en que el país celebró un referéndum sobre la ratificación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, Centro América y la República Dominicana, el tema que domina la discusión es el libre comercio y la agenda de implementación del tratado—incluyendo energía y telecomunicaciones y rompimiento de monopolios—que combinadas representan más de un 20% de la frecuencia temática en los editoriales. Otro tema que aparece con frecuencia es la crítica del poder legislativo, manifestada tanto en el llamado a reformar su reglamento interno (Reforma Legislativa) como en la condena de su inoperancia (Entrabamiento). Resaltan luego una serie de áreas específicas de reforma como salud, medio ambiente, infraestructura (obra pública), seguridad, educación y tránsito, seguidas de temas relacionados al papel del Estado (Promoción Sectorial, Política Social, Agenda de Desarrollo), su estructura (Reforma estructural/Estado, Reforma Electoral, Reforma Judicial) y su funcionamiento (Eficiencia Administrativa). En todo, los temas tratados abarcan un espectro muy amplio de reformas en prácticamente todas las áreas críticas del accionar político (Cuadro 3).

Cuadro 3
Temas de los editoriales

Tema	2006/2007	2007/2008	2008/2009	Total	%
Agenda Complementaria	9	32	5	46	9.6%
Obra pública	13	9	12	34	7.1%
Seguridad	4	13	14	31	6.5%
Entrabamiento	7	13	9	29	6.1%
Energía y Telecom	10	7	9	26	5.5%
Libre Comercio	17	6	3	26	5.5%
Reforma fiscal	15	4	3	22	4.6%
Reforma estructural/Estado	3	11	7	21	4.4%
Libertades/Derechos	10	2	7	19	4.0%
Reforma legislativa	10	7	2	19	4.0%
Educación	10	6	2	18	3.8%
Tránsito	2	8	6	16	3.4%
Promoción sectorial	6	4	5	15	3.1%

Tema	2006/2007	2007/2008	2008/2009	Total	%
Reforma electoral	4	8	3	15	3.1%
Política social	6	3	5	14	2.9%
Salud	7	3	3	13	2.7%
Ambiente	2	6	4	12	2.5%
Reforma Financiera		5	7	12	2.5%
Eficiencia administrativa	1	5	3	9	1.9%
Reforma judicial	6	1	2	9	1.9%
Costo de hacer negocios	4		2	6	1.3%
Monopolios/Competencia	5		1	6	1.3%
Deuda pública	1		4	5	1.0%
Política Agraria	1	2	2	5	1.0%
Rule of law	1	2	2	5	1.0%
Clientelismos	2	1	1	4	0.8%
Total	173	164	140	477	

Fuente: Elaboración propia con base en editoriales de La Nación y La República

Las leyes o reformas de leyes específicas que se recomiendan en los editoriales se resumen en el Cuadro 4. Para efectos de presentación se incluyen solamente las reformas cuya frecuencia de mención es igual o mayor a 4 (la lista total se presenta en el Anexo). El cuadro refleja la agenda de legislación potencial para el período o la demanda legislativa. Nuevamente se aprecia que los temas dominantes son aquellos relacionados al TLC, con la agenda complementaria (incluyendo las aperturas del INS/ICE y fortalecimiento de este) y el tratado mismo reflejando el 23% de las menciones. No obstante el peso del TLC y sus proyectos relacionados se aprecia un énfasis importante en áreas sustantivas de reforma en donde el historial estatal de los últimos años ha sido deslucido. Es el caso de la concesión de obra pública, la ley de tránsito, la reforma electoral, y la reforma fiscal. Un 6% de las menciones, el segundo grupo más frecuente, fue en pro de una reforma al reglamento interno de la Asamblea Legislativa, lo que refleja la preocupación con la inoperancia legislativa expresada en el área temática. El llamado a legislar también abarca áreas nuevas, como el recurso hídrico, y áreas del campo social, como la educación. Cabe resaltar la importancia asignada a proyectos de seguridad ciudadana, que ocupan el tercer lugar en el orden de importancia.

Cuadro 4
Agenda potencial de implementaciones

Row Labels	2006/2007	2007/2008	2008/2009	Total	%
Agenda Complementaria al TLC	9	31	3	43	12%
Reforma al reglamento interno AL	10	10	3	23	6%
Proyectos de seguridad ciudadana	3	11	7	21	6%
Concesión de Obra Pública	9	7	5	21	6%
TLC	16	4		20	5%
Reforma fiscal	11	3	1	15	4%
Reformas a Ley de Tránsito	1	8	5	14	4%
Reforma electoral	3	6	3	12	3%
Apertura de telecomunicaciones	6	4	2	12	3%
Reforma del estado	4	3	4	11	3%
Reforma educación	6	3	1	10	3%
Apertura del INS	5	2	1	8	2%
Reforma régimen municipal		4	2	6	2%
Ley Marco Concesión Aguas p/Gen Electr		1	5	6	2%
Ley del recurso hídrico	1	4		5	1%
Ley de fortalecimiento del ICE	3	2		5	1%
Ratificación préstamo híbrido BID			5	5	1%
Reglamentación del gasto público en educación	2	2		4	1%
Reformas para asegurar libertad de prensa	3	1		4	1%
Reformas a Ley de Jurisdicción Constitucional	2	1	1	4	1%
Observación de los derechos de prop intelectual		1	3	4	1%
Ley contra delincuencia organizada		2	2	4	1%

Fuente: Elaboración propia con base en editoriales de *La Nación* y *La República*

¿Cómo se compara esta demanda legislativa con la oferta legislativa para el período? Para determinar la oferta legislativa se obtuvo la información de las leyes aprobadas durante el período del departamento de servicios técnicos de la Asamblea Legislativa (resumida en el Cuadro 1). De esta información se excluyeron los elementos de control político, procedimiento legal y ceremoniales que, si bien son importantes para sus propios fines, no son relevantes para los del presente análisis. Al efecto cabe recordar que lo que interesa es determinar la capacidad del sistema para lograr acuerdos que efectivamente transformen el estatus quo. Se consideró que las siguientes exclusiones podían hacerse al amparo de esta definición:

- Los actos relacionados al presupuesto de la República, por ser de cumplimiento obligatorio en tiempo preestablecido y de naturaleza rutinaria.
- Los actos relacionados al ámbito municipal que no implique modificación del régimen municipal, por ser principalmente validaciones de decisiones tomadas a nivel local generalmente circunscritas a ese ámbito y en cuestiones recurrentes.

- Los traspasos y/o donaciones de terrenos y propiedades.
- Los actos simbólicos como el establecimiento de benemeritazgos, la declaración de efemérides o días especiales, o la dedicación de museos.
- El otorgamiento de rangos especiales a personas u organizaciones asentadas en el país.

Habiendo determinado la oferta legislativa durante el período (véase el Apéndice) procederemos a cotejarla con la demanda. El cotejo de la legislación demandada y la ofertada arroja tres posibilidades. La primera es que la legislación promulgada coincida con la demandada, en cuyo caso se da un equilibrio de oferta y demanda. La segunda es que los proyectos de ley en la agenda de potencialidades no lleguen a promulgarse, en cuyo caso se da una insuficiencia de la oferta con respecto a la demanda. La tercera es que los proyectos promulgados no se encuentren en la agenda de prioridades, en cuyo caso se da un exceso de oferta legislativa con respecto a la demanda. El Cuadro 5 resume las posibilidades.

Cuadro 5
Comparación de oferta y demanda legislativa

	Ofertada	No Ofertada	Total	Agenda no Implementada 72%
Demandada	30	78	108	
No Demandada	27		27	
Total	57	78		
Implementación Fuera de Agenda		47%		

Fuente: Elaboración propia con información de la Asamblea Legislativa.

Del cuadro puede apreciarse la desconexión entre la oferta legislativa y la demanda legislativa. Si bien 30 de los proyectos que forman parte de la agenda potencial fueron aprobados por la Asamblea 78 de ellos quedaron sin aprobación.⁸ Esto significa que más de un 70% de la agenda potencial de legislación no entró en vigencia durante el período. Esta distribución guarda cierta correspondencia con las proporciones de efectividad del Ejecutivo resumidas en el Cuadro 2. Por otra parte, de los 57 proyectos que la Asamblea aprobó durante el período 27 no formaban parte de la agenda de potenciales implementaciones. Esto significa que el 47% de los proyectos aprobados por la Asamblea no formaron parte del grupo de proyectos considerado más prioritario. En términos de la analogía de la oferta y la demanda, estamos frente a un déficit de proyectos críticos y un superávit de proyectos secundarios.

El análisis anterior abarca la totalidad del período transcurrido de la administración Arias pero puede repetirse para examinar la gestión individual de cada legislatura. Los cuadros correspondientes a los tres períodos legislativos se presentan en el apéndice. En términos relativos la mejor legislatura corresponde al período 2007/2008. Este

período se caracterizó por una febril actividad en torno a la aprobación del TLC y su agenda complementaria. Buena parte de esta legislación formó parte de la agenda potencial de implementaciones. Aún así, el gobierno no logró avanzar en otras áreas críticas de legislación: el porcentaje de la agenda potencial no implementada fue de un 76%. También en términos relativos la peor legislatura fue la del período 2006/2007. La mayoría de las leyes implementadas estuvo fuera de la agenda mientras que un 93% de la agenda se dejó sin implementar.

DISCUSIÓN

Contrastar la oferta legislativa costarricense con la agenda de proyectos demandados permite juzgar la productividad de la Asamblea Legislativa más allá del mero conteo de los proyectos aprobados durante un período. Dicha productividad se remite al ámbito de la aprobación de leyes, no así al de las demás funciones del poder legislativo como el control político, la deliberación en comisiones, etc. La comparación de la oferta y la demanda legislativas revela el grado en que el poder legislativo propicia la aprobación de los proyectos prioritarios para transformar el estatus quo nacional.

El resultado de este ejercicio para el período 2006-2009 revela un desfase importante entre lo que el país requiere, de acuerdo al criterio de los principales formadores de opinión, y lo que el poder legislativo ha sido capaz de darle. Mientras que un gran número de los proyectos requeridos no se aprobó, la mayoría de los que sí se aprobaron no formaban parte de la agenda de prioridades. Si bien el balance varía entre las tres legislaturas, los resultados revelan que más de dos tercios de la agenda política continúan pendientes. Más aún, el aumento en la aprobación de proyectos demandados es en gran medida el efecto de la ratificación del TLC. Esto es significativo por dos razones. Primero, porque la aprobación de dicho tratado surgió de la acción popular en el referéndum, no de la capacidad de acción del legislativo. Segundo, porque al requerir para su entrada en vigencia la aprobación en un período perentorio de la agenda complementaria, la ratificación del tratado alteró favorablemente la escala de costos en la tramitación de dicha agenda, creando condiciones excepcionales que no recurrirán.

Lo anterior refleja la doble naturaleza del impasse legislativo, que puede originarse tanto en razones institucionales como partidarias. Las primeras se refieren a la naturaleza del entramado institucional que define las reglas de procedimiento y la separación de poderes. Las segundas apuntan al grado relativo de alineación de intereses y propósitos entre los participantes en la arena política. Cuando existen condiciones que polarizan dichos intereses la separación de poderes del ámbito institucional puede verse exacerbada por una separación de propósitos (Shugart & Haggard, 2001) que, al aumentar *en efecto* el número de actores de veto (Tsebelis, 2002), reduce las posibilidades de pasar legislación. Por el contrario, la alineación de

propósitos entre partidos, como la producida por la ratificación del TLC en el caso de la agenda complementaria, reduce el número efectivo de actores con poder de veto, facilitando la aprobación de proyectos.

Nótese que estas fluctuaciones de la fluidez legislativa ocurren sin que el número *absoluto* de puntos de veto haya variado, lo cual significa que, si existen condiciones institucionales que favorecen el impasse legislativo, este volverá a manifestarse en el momento en que los intereses partidarios vuelvan a desalinearse. Al respecto resulta importante reparar sobre la evolución de la posición ideológica de las élites parlamentarias y políticas en períodos recientes, resumida en el Cuadro 6⁹. Los datos del 2006 reflejan un alejamiento del centro, en direcciones opuestas, por parte de los dos principales bloques en el Congreso, Liberación Nacional y Acción Ciudadana. Asimismo ocurre con sus líderes respectivos, Oscar Arias y Ottón Solís. Esto sugiere que, en ausencia de un eje temático que, como el TLC, logre alinear a las diversas fuerzas políticas en el Congreso, Costa Rica enfrentará una alta tendencia al impasse legislativo. La polarización ideológica es un factor determinante para la formación de coaliciones y su efectividad (Cheibub et al 2004).

Cuadro 6
Costa Rica: Polarización Ideológica^{a/}

	1994	1998	2002	2006
Partidos Políticos				
Partido Unidad Social Cristiana	8,15	8,19	7,38	7,27
Partido Liberación Nacional	5,46	5,07	5,57	8,29
Partido Fuerza Democrática	3,74	2,7		
Partido Acción Ciudadana			4,61	4
Movimiento Libertario			8,85	9,32
Líderes Políticos				
Oscar Arias	6,02	6,29	6,72	7,59
Ottón Solís			5,28	4,67

a/ 1= Extrema izquierda, 2= Extrema derecha

Fuente: Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, Proyecto de Élités Latinoamericanas, Estudios 15, 16, 43 y 56: Costa Rica

Más si esta es la situación en la separación de propósitos ¿cuál es la tendencia en lo referente a la separación de poderes? En Costa Rica el Poder Ejecutivo es comparativamente débil (Carey 1997; Vargas 2007). Si bien controla la agenda durante las sesiones extraordinarias sus capacidades legislativas están subordinadas a los actos del Poder Legislativo. Su poder de veto no se extiende al presupuesto aprobado por la Asamblea y sus poderes de emergencia dependen de la aprobación de dos terceras partes de ella. Según recalca Vargas (2007), a esto se añade un aparato estatal autónomo e independiente de los Poderes principales, un fortísimo aparato de control horizontal, y un activo control constitucional que restringen la iniciativa de los

poderes Ejecutivo y Legislativo. Este diseño “crea fuertes desincentivos a la cooperación entre actores políticos e institucionales” (Vargas 2007, 126).

En el transcurso de los últimos años una serie de recursos informales que servían para paliar estos desincentivos han sido eliminados, incluyendo la utilización de normas atípicas y partidas específicas del presupuesto de la República. En vista de que la Constitución establece mecanismos expeditos para la tramitación del presupuesto, durante mucho tiempo se utilizó ese expediente para aprobar legislación de urgencia mediante las llamadas normas atípicas. Asimismo, las partidas específicas sirvieron para adelantar prioridades del gasto y garantizar la cooperación entre Poderes aún si mediante técnicas clientelares. Desde la perspectiva jurídica y de legalidad la desaparición de estas medidas, que por demás eran abusivas, está ampliamente justificada. Sin embargo, ello no niega el papel de fluidez que imprimían al proceso legislativo. Esa función no ha sido sustituida aún por medidas alternas.

Al mismo tiempo, el país ha transitado de un sistema bipartidista dominado por los partidos tradicionales que emergieron de los clivajes de la guerra civil de 1948, a uno bastante más plural y heterogéneo. El número de partidos efectivos en el Congreso ha experimentado un aumento. Esta mayor fragmentación, combinada con una menor participación electoral, ha tendido a debilitar los mandatos presidenciales. Todo ello ha dificultando aún más la creación de mayorías legislativas para el Ejecutivo y puesto un nuevo énfasis en la formación de coaliciones legislativas (Cuadro 7).

Cuadro 7
Costa Rica Resumen de Resultados Electorales

Año	Elegido	Abstención	Partido de	Escaños	Mayoría	Partidos	
Elección	Presidente	Con	Electoral	Gobierno	Legislativos	Unificada	Efectivos
1978	Carazo	Mayoría	18,7%	Unidad	47,4%	No	2,38
1982	Monge	Mayoría	21,4%	PLN	57,9%	Sí	2,27
1986	Arias	Mayoría	18,2%	PLN	50,9%	Sí	2,21
1990	Calderon	Mayoría	18,2%	PUSC	50,9%	Sí	2,21
1994	Figueroes	Pluralidad	18,9%	PLN	49,1%	No	2,29
1998	Rodriguez	Pluralidad	30,0%	PUSC	47,4%	No	2,56
2002	Pacheco	Segunda Ronda ^a	35,5%	PUSC	33,3%	No	4,18
2006	Arias	Pluralidad	34,8%	PLN	43,9%	No	3,32

a/ Abstención promedio de ambas rondas

Fuente: Compilación propia con datos del TSE

Sin embargo, como señala Cheibub (2002), lo verdaderamente importante no es el dominio que pueda tener el Ejecutivo de la mayoría legislativa sino la presencia o ausencia de factores que le permitan trabajar con el Legislativo, aún cuando se encuentre en minoría. Dichos factores están relacionados con el funcionamiento interno del Congreso y los poderes del Ejecutivo para controlar la agenda. Si un régimen político privilegia la representatividad por la vía del pluralismo partidario debe

encontrar los mecanismos para restringir el papel de los representantes individuales en el proceso de deliberación y toma de decisiones.

Más que propiciar factores que permitan al Poder Ejecutivo trabajar con el Poder Legislativo la regulación legislativa actual tiende a extender inordinadamente el proceso deliberativo. Como lo revela el estudio de Arias (2008), el ordenamiento parlamentario costarricense otorga plazos excesivos, en comparación con otros países, para la discusión general, la discusión particular, y el razonamiento del voto. Asimismo, permite la revisión o reconsideración de asuntos previamente votados, o reiteración de mociones previamente desechadas, para lo cual ofrece, además, prerrogativas adicionales para el uso de la palabra. Finalmente, la normativa impone exigencias muy restrictivas para la formación de quórum: dos tercios de los legisladores para abrir y mantener la continuidad de las sesiones y a la hora de las votaciones. Esto último pese a que, salvo excepción constitucional o reglamentaria, las votaciones sean por mayoría absoluta. Ante estas limitaciones no resulta sorprendente que la reforma legislativa ocupe el segundo lugar en la demanda legislativa (Cuadro 4).

En conclusión, las características institucionales y partidarias del régimen político costarricense son propensas al impasse legislativo. Dicho impasse se manifiesta tanto en un bajo nivel de efectividad del Ejecutivo en sus relaciones con el Poder Legislativo como en el desfase entre la oferta de leyes y su demanda, evidente empíricamente en el período 2006-2009. No obstante, no se trata de una situación absoluta e irremediable. La tendencia al impasse disminuye cuando existe una alineación de propósitos entre los actores políticos, como en el caso del TLC y su agenda de implementación. También es cierto que la tendencia al impasse podría aliviarse mediante el ajuste de las condiciones institucionales. Tampoco aquí se trata de un cambio absoluto que pretenda, por ejemplo, la reinstauración del bipartidismo mediante la imposición de un sistema electoral y de partidos más restrictivo. Pero si el sistema político ha de adaptarse a un mayor nivel de pluralismo sin sacrificar su capacidad de acción requerirá, como mínimo, de los factores que propicien la capacidad de acción del Ejecutivo y la articulación de sus relaciones con el Legislativo.

El presente análisis se basó en los editoriales de dos importantes medios de comunicación escrita de circulación nacional. Si bien no puede considerarse representativo de la totalidad de los medios de opinión en el país por lo menos refleja un sector importante e influyente dentro del mismo. Podría objetarse que la selección impone un sesgo de naturaleza conservadora en la determinación de la agenda, dada la naturaleza de estas publicaciones, ambas identificadas con el sector empresarial y con fuertes grupos económicos. Sin embargo, porque la metodología empleada selecciona todas las reformas o iniciativas de ley citadas sin importar si el medio se manifiesta a favor o en contra, es plausible asumir que la inclusión de un medio con

visiones ideológicas radicalmente opuestas no cambiaría los proyectos citados, solamente la posición expresada sobre ellos. Si así fuera no se alteraría la agenda potencial de implementaciones.

En todo caso, el grado en que el potencial sesgo ideológico de las publicaciones afecta su posición con respecto a la conformación de la agenda política es un asunto empírico que queda por determinar. Exploraciones preliminares sugieren que si bien otras publicaciones difieren en su estilo coinciden en torno a la identificación de los principales asuntos que deben conformar la agenda política.¹⁰ También es dable recalcar que a los medios de comunicación nacionales se les reconoce internacionalmente por su profesionalismo, despolitización, y apertura a diversas voces (Rockwell & Janus, 2003).

APÉNDICE

Editoriales consultados con referencias a legislación

Legislatura	Nación		República		Total
	#	%	#	%	
1981/1982	7	64%	4	36%	11
1982/1983	32	54%	27	46%	59
1983/1984	24	50%	24	50%	48
1984/1985	16	43%	21	57%	37
1985/1986	19	53%	17	47%	36
1986/1987	27	60%	18	40%	45
1987/1988	19	46%	22	54%	41
1988/1989	16	44%	20	56%	36
1989/1990	22	41%	32	59%	54
1990/1991	25	29%	60	71%	85
1991/1992	21	36%	38	64%	59
1992/1993	11	55%	9	45%	20
1993/1994	26	100%		0%	26
1994/1995		0%	18	100%	18
1995/1996	12	34%	23	66%	35
1996/1997	10	83%	2	17%	12
1997/1998	42	81%	10	19%	52
1998/1999	42	82%	9	18%	51
1999/2000	77	92%	7	8%	84
2000/2001	57	80%	14	20%	71
2001/2002	35	63%	21	38%	56
2002/2003	45	63%	26	37%	71
2003/2004	56	84%	11	16%	67
2004/2005	45	73%	17	27%	62
2005/2006	48	94%	3	6%	51
2006/2007	51	66%	26	34%	77
2007/2008	53	65%	29	35%	82
2008/2009	51	69%	23	31%	74
	889	63%	531	37%	1420

Agenda potencial de implementaciones

Proyecto	2006/2007	2007/2008	2008/2009	Total
Agenda Complementaria al TLC	9	31	3	43
Reforma al reglamento interno AL	10	10	3	23
Proyectos de seguridad ciudadana	3	11	7	21
Concesión de Obra Pública	9	7	5	21
TLC	16	4		20
Reforma fiscal	11	3	1	15
Reformas a Ley de Tránsito	1	8	5	14
Reforma electoral	3	6	3	12
Apertura de telecomunicaciones	6	4	2	12
Reforma del estado	4	3	4	11
Reforma educación	6	3	1	10
Apertura del INS	5	2	1	8
Reforma régimen municipal		4	2	6
Ley Marco Concesión Aguas p/Gen Electr		1	5	6
Ley del recurso hídrico	1	4		5
Ley de fortalecimiento del ICE	3	2		5
Ratificación préstamo híbrido BID			5	5
Reglamentación del gasto público en educación	2	2		4
Reformas para asegurar libertad de prensa	3	1		4
Reformas a Ley de Jurisdicción Constitucional	2	1	1	4
Observación de los derechos de prop intelectual		1	3	4
Ley contra delincuencia organizada		2	2	4
Reforma sistema de salud	2		1	3
Flexibilidad laboral			3	3
Proyectos de Promoción de la Competitividad Nal.			3	3
Proyecto Banca de Desarrollo		3		3
Plan Escudo			3	3
Ley de agricultura orgánica	1	2		3
Reforma código penal	1	2		3
Reglamentación transferencia de comp a Municipalid	1	1		2
Régimen para atracción de inversiones	2			2
Modernización del ICE	1		1	2
Capitalización de Bancos del Estado			2	2
Ley de capitalización del Banco Central		1	1	2
Agenda de Desarrollo	2			2
Reforma Tratado Marco Mercado Eléctrico Am Ctral		1	1	2
Reforma financiera		1	1	2

Comparación de la Oferta y la Demanda Legislativa en Costa Rica

Proyecto	2006/2007	2007/2008	2008/2009	Total
Ley contra hostigamiento Sexual en empleo y docenc	2			2
Elección de magistrados	1		1	2
Revisión de Monopolios del Estado	2			2
Reforma Ley ISR para abolir secreto bancario			2	2
Ley sobre el financiamiento del terrorismo		1	1	2
Ley de Protección de Obtenciones Vegetales		2		2
Reforma a FONECAFE		2		2
Uso de energía geotérmica en parques nacionales			2	2
Ley de referendos ambientales			1	1
Ley para combatir la reincidencia		1		1
Ley General de Telecomunicaciones		1		1
Erradicación de Tugurios (impuesto casas de lujo)		1		1
Regulación del instituto sobre drogas		1		1
Modificación esquemas generación eléctrica		1		1
Ley de Supervisión Consolidada			1	1
Modificación régimen zonas francas			1	1
Código de la Niñez y la Adolescencia		1		1
Normas y procedimientos salariales en sect. Pub		1		1
Ley Reg del Serv Pub d/Transp Remun d/Pers en Taxi			1	1
Financiación de los partidos políticos		1		1
Secreto Profesional del Periodista			1	1
Capítulo de garantías ambientales		1		1
Reforma ley de Armas y Explosivos			1	1
Indemnización y finiquito a los estibadores		1		1
Declaratoria interés nacional lucha contra cáncer			1	1
Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la UE		1		1
Reforma tributaria integral	1			1
Protección de la producción de frijol			1	1
Reformas al código de familia			1	1
Concesión zona marítimo terrestre	1			1
Regimen de promoción de exportaciones	1			1
Proyectos de Comisión especial s/libertad de expre			1	1
Regulación de las donaciones al Estado			1	1
Condonación deudas Reconversión Productiva			1	1
Regulación sobre el criterio de oportunidad		1		1
Ley contra la corrupción y enriquecimiento ilícito	1			1
Ley de Protección del Empleo			1	1
Ratificación de Petrocaribe			1	1

Comparación de la Oferta y la Demanda Legislativa en Costa Rica

Reforma ley contra corrup y enriquecimiento ilicit		1		1
Control de las encuestas	1			1
Proyecto	2006/2007	2007/2008	2008/2009	Total
Reforma Ley de Protección de Repts Casas Extranjera		1		1
Ratificación TLC con Panamá			1	1
Reforma pensiones del magisterio	1			1
Reducción de cargas sociales			1	1
Ley general de electricidad			1	1
Reducción de los encajes legales			1	1
Reforma Tributaria		1		1
Convenio Marco para el Control del Tabaco			1	1
Reformas a ley de FODESAF			1	1
Reforma al Art. 121 Constit.		1		1
Ley orgánica del ambiente		1		1
Creación de un Ministerio de la Producción			1	1
Reformas Código Procesal Penal	1			1
Reforma artículo 41 bis reglamento legislativo	1			1
Régimen de financ prog soc fondeados por FANAL	1			1
Ley de Fortalecimiento del IMAS	1			1
Ley para penalizar la violencia contra la mujer	1			1
Reforma de la DIS			1	1
Ley reguladora de la actividad portuaria	1			1
Ley de Hidrantes		1		1
Regulación de los bancos de células madre	1			1
Reforma del marco legal de la administración púb.		1		1
Regulación presupuesto publicitario del Estado		1		1
Reforma del poder judicial		1		1
Enmiendas al TLC			1	1
Creación del SINABI			1	1
Ley sobre expendio y consumo de bebidas alcohólica	1			1
Ley de protección de víctimas y testigos		1		1
Plan Fortal. de Entidades Púb y Priv. Subsec Elect			1	1
Prisión preventiva		1		1
Grand Total	123	149	100	372

Fuente: elaboración propia con base en editoriales de *La Nación* y *La República*

Leyes aprobadas (Producción legislativa)

Leyes	Número
2006/2007	
ADICIÓN DEL ARTÍCULO 46 BIS Y EL TRANSITORIO VIII A LA LEY N.º7600, IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD	8556
APROBACIÓN DEL CONTRATO DE PRÉSTAMO EXTERNO N.ºCR-P4, SUSCRITO POR EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA Y EL BANCO JAPONÉS PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL (JBCI), PARA FINANCIAR EL PROYECTO DE MEJORAMIENTO DEL MEDIO AMBIENTE DEL ÁREA METROPOLITANA	8559
APROBACIÓN DEL CONTRATO DE PRÉSTAMO N.º 7284-CR Y SUS ANEXOS NÚMEROS 1 Y 2, ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA Y EL BANCO INTERNACIONAL DE RECONSTRUCCIÓN Y FOMENTO (BANCO MUNDIAL), PARA FINANCIAR EL PROYECTO EQUIDAD Y EFICIENCIA DE LA EDUCACI	8558
FORTEALECIMIENTO FINANCIERO DEL INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL	8563
PENALIZACION DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES	8589
REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 14 Y 64 DEL CÓDIGO DE FAMILIA, LEY N.º 5476, EL ARTÍCULO 38 DEL CÓDIGO CIVIL, LEY N.º 63, EL ARTÍCULO 181 DEL CÓDIGO PENAL, LEY N.º4573, Y DEROGACION DEL INCISO 3) DEL ARTÍCULO 15, EL ARTÍCULO 19 Y EL INCISO C) DEL ARTÍCULO 65 DEL	8571
REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 304, 602 Y 607 E INCLUSIÓN DE UN NUEVO ARTÍCULO 604 A CÓDIGO DE TRABAJO, LEY N.º2	8520
REFORMA DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY N.º 7531	8536
REFORMA DEL ARTÍCULO 59 DE LA LEY DEL SISTEMA FINANCIERO NACIONAL PARA LA VIVIENDA, N.º7052, Y SUS REFORMAS	8534
2007/2008	
APROBACIÓN DE LA ADHESIÓN DE COSTA RICA AL TRATADO DE BUDAPEST SOBRE EL RECONOCIMIENTO INTERNACIONAL DEL DEPÓSITO DE MICROORGANISMOS A LOS FINES DEL PROCEDIMIENTO EN MATERIA DE PATENTES.	8633
APROBACIÓN DE LA ADHESIÓN DE COSTA RICA AL TRATADO SOBRE EL DERECHO DE MARCAS Y SU REGLAMENTO	8636
APROBACIÓN DEL CONVENIO INTERNACIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE LAS OBTENCIONES VEGETALES	8635
DESARROLLO, PROMOCIÓN Y FOMENTO DE LA ACTIVIDAD AGROPECUARIA ORGÁNICA	8591
FORTEALECIMIENTO DE LA LUCHA CONTRA LA EXPLOTACIÓN SEXUAL DE LAS PERSONAS MENORES DE EDAD MEDIANTE LA REFORMA Y ADICIÓN DE VARIOS ARTÍCULOS AL CÓDIGO PENAL, LEY N.º 4573, Y REFORMA DE VARIOS ARTÍCULOS DEL CÓDIGO PROCESAL PENAL, LEY N.º 7594	8590
LEY DE COBRO JUDICIAL	8624
MODIFICACIÓN DE LA LEY DE PROTECCIÓN AL REPRESENTANTE DE CASAS EXTRANJERAS, N.º6209 Y DEROGACIÓN DEL INCISO B) DEL ARTÍCULO 361 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, LEY N.º 3284	8629
MODIFICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 14, 19 Y 20 DEL CÓDIGO MUNICIPAL, LEY N.º7794	8611
MODIFICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 2, 6, 7,8 Y 10 DE LA LEY DE CREACIÓN DEL FONDO NACIONAL DE ESTABILIZACIÓN CAFETALERA, N.º 7301	8608
MODIFICACIÓN DE VARIOS ARTÍCULOS DE LA LEY DE MARCAS Y OTROS SIGNOS DISTINTIVOS, LEY N.º 7978, DE LA LEY DE PATENTES DE INVENCION, DIBUJOS Y MODELOS INDUSTRIALES Y MODELOS DE UTILIDAD, N.º 6867, Y DE LA LEY DE BIODIVERSIDAD, N.º 7788	8632
MODIFICACIÓN DEL CÓDIGO PENAL, LEY N.º 4573, Y LA LEY CONTRA LA CORRUPCIÓN Y EL ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO EN LA FUNCIÓN PÚBLICA, LEY N.º 8422	8630
PROTECCIÓN DE LAS OBTENCIONES VEGETALES	8631
REFORMA DEL ARTÍCULO 1 5 DE LA LEY DE SALARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA N.º2166 Y SUS REFORMAS	8605

Leyes	Número
REFORMA DEL INCISO E) DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY N.º7972 REFORMADO POR EL ARTÍCULO 16 DE LA LEY N.º8283	8628
Leyes	Número
REFORMA DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 148 DEL CÓDIGO DE TRABAJO, LEY N.º2 Y SUS REFORMAS	8604
SISTEMA DE BANCA PARA EL DESARROLLO	8634
TRATADO DE LIBRE COMERCIO REPÚBLICA DOMINICANA, CEN-TROAMÉRICA-ESTADOS UNIDOS	8622
2008/2009	
ADICION DEL INCISO F) AL ARTÍCULO 35 DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA, N.º7092, PARA EXONERAR EL SALARIO ESCOLAR DEL PAGO DE ESTE IMPUESTO	8665
APROBACIÓN DE VARIAS ENMIENDAS AL TRATADO DE LIBRE COMERCIO REPUBLICA DOMINICANA - CENTROAMERICA-ESTADOS UNIDOS, APROBADO POR LA LEY N.º8622, DE 21 DE NOVIEMBRE DE 2007, Y APROBACIÓN DEL PROTOCOLO POR EL QUE SE ADICIONAN DISPOSICIONES EN MATERIA DE ACUMUL	8664
APROBACION DEL CONVENIO DE COOPERACION PARA EL FINANCIAMIENTO DE PROYECTOS DE INVERSION CR-X1005 ENTRE LA REPUBLICA DE COSTA RICA Y EL INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD Y EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, PARA FINANCIAR EL PROGRAMA DE DESARROLL	8722
CREACION DEL IMPUESTO ROJO AL SERVICIO DE TELEFONIA MÓVIL Y CONVENCIONAL, DESTINADO AL FINANCIAMIENTO DE LA CRUZ ROJA COSTARRICENSE	8690
CREACION DEL REGISTRO FISCAL DE IMPORTADORES, FABRICANTES Y DISTRIBUIDORES DE BEBIDAS ALCOHOLICAS	8707
CREACION DEL SISTEMA NACIONAL PARA LA ATENCIÓN Y PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES Y LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR	8688
DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES A LA DISCIPLINA SIN CASTIGO FÍSICO NI MALTRATO HUMILLANTE	8654
FORTEALECIMIENTO DE LA LEGISLACION CONTRA EL TERRORISMO	8719
FORTEALECIMIENTO DEL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA TURÍSTICA NACIONAL	8694
FORTEALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS DEL SECTOR TELECOMUNICACIONES	8660
IMPUESTO SOLIDARIO PARA EL FORTALECIMIENTO DE PROGRAMAS DE VIVIENDA	8683
LEY MARCO DE CONCESIÓN PARA EL APROVECHAMIENTO DE LAS FUERZAS HIDRÁULICAS PARA LA GENERACIÓN HIDROELÉCTRICA	8723
LEY ESPECIAL PARA TITULACIÓN DE VIVIENDA EN ZONAS DE DESARROLLO URBANO NO RECONOCIDAS (PREARIOS)	8680
LEY GENERAL DE TELECOMUNICACIONES	8642
LEY PARA HACER EFECTIVA LA EDUCACIÓN ESTATAL A DISTANCIA POR MEDIOS DE COMUNICACIÓN TELEVISIVA Y RADIOFÓNICA	8684
LEY REGULADORA DEL MERCADO DE SEGUROS	8653
MODIFICACIÓN DE LA LEY DE CONSERVACION DE LA VIDA SILVESTRE, LEY N.º 7317	8689
MODIFICACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA DEL AMBIENTE N.º7554, PARA FORTALECER LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MATERIA AMBIENTAL MEDIANTE LA REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 6 Y 2, Y LA ADICIÓN DE LOS ARTICULOS 6 BIS, 6 TER Y DEL INCISO K) AL ARTICULO 84	8681
MODIFICACION DE LA LEY ORGANICA DEL CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCION, N.º2035, Y SUS REFORMAS	8700
MODIFICACIÓN DE VARIOS ARTÍCULO-S DE LA LEY DE PROCEDIMIENTOS DE OBSERVANCIA DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL, N° 8039	8656
MODIFICACIÓN DE VARIOS ARTICULOS DEL CÓDIGO MUNICIPAL, LEY N.º7794	8679
NOTIFICACIONES JUDICIALES	8687
PROMOCIÓN DEL SALARIO ESCOLAR EN EL SECTOR PRIVADO	8682

Leyes	Número
PROTECCION A VICTIMAS, TESTIGOS Y DEMAS SUJETOS INTERVINIENTES EN EL PROCESO PENAL, REFORMAS Y ADICION AL CODIGO PROCESAL PENAL Y AL CODIGO PENAL	8720
REFORMA DEL ARTICULO 2 DE LA LEY N.º5695, CREACION DEL REGISTRO NACIONAL Y SUS REFORMAS; Y DE LOS ARTICULOS 1 Y 39 DE LA LEY DE CATASTRO NACIONAL, N.º6545	8710
REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES Y JUBILACIONES DEL MAGISTERIO NACIONAL	8721
Leyes	Número
REFORMA PARCIAL DE LA LEY DE TRANSITO POR VIAS PUBLICAS TERRESTRES, N.º7331 Y NORMAS CONEXAS	8696
REFORMA PARCIAL DE LA LEY N.º7494, CONTRATACION ADMINISTRATIVA	8701
REFORMA PARCIAL DE LA LEY N.º 7762, LEY GENERAL DE CONCESIÓN DE OBRAS PÚBLICAS CON SERVICIOS PÚBLICOS, N.º 7762	8643
REFORMA, ADICION Y DEROGACION DE VARIAS NORMAS QUE REGULAN MATERIAS RELACIONADAS CON PROPIEDAD INTELECTUAL	8686
TRAMITE DE LAS SOLICITUDES DE REGISTRO DE AGROAQUIMICOS	8702

Fuente: elaboración propia con base en editoriales de *La Nación* y *La República*

Leyes ofertadas que correspondieron con la demanda

Leyes	Número
2006/2007	
FORTALECIMIENTO FINANCIERO DEL INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL	8563
PENALIZACION DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES	8589
REFORMA DEL ARTÍCULO 2 DE LA LEY N.º 7531	8536
2007/2008	
APROBACIÓN DE LA ADHESIÓN DE COSTA RICA AL TRATADO DE BUDAPEST SOBRE EL RECONOCIMIENTO INTERNACIONAL DEL DEPÓSITO DE MICROORGANISMOS A LOS FINES DEL PROCEDIMIENTO EN MATERIA DE PATENTES.	8633
APROBACIÓN DE LA ADHESIÓN DE COSTA RICA AL TRATADO SOBRE EL DERECHO DE MARCAS Y SU REGLAMENTO	8636
APROBACIÓN DEL CONVENIO INTERNACIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE LAS OBTENCIONES VEGETALES	8635
DESARROLLO, PROMOCIÓN Y FOMENTO DE LA ACTIVIDAD AGROPECUARIA ORGÁNICA	8591
FORTALECIMIENTO DE LA LUCHA CONTRA LA EXPLOTACIÓN SEXUAL DE LAS PERSONAS MENORES DE EDAD MEDIANTE LA REFORMA Y ADICIÓN DE VARIOS ARTÍCULOS AL CÓDIGO PENAL, LEY N.º 4573, Y REFORMA DE VARIOS ARTÍCULOS DEL CÓDIGO PROCESAL PENAL, LEY N.º 7594	8590
MODIFICACIÓN DE LA LEY DE PROTECCIÓN AL REPRESENTANTE DE CASAS EXTRANJERAS, N.º6209 Y DEROGACIÓN DEL INCISO B) DEL ARTÍCULO 361 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, LEY N.º 3284	8629
MODIFICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 14, 19 Y 20 DEL CÓDIGO MUNICIPAL, LEY N.º7794	8611
MODIFICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 2, 6, 7,8 Y 10 DE LA LEY DE CREACIÓN DEL FONDO NACIONAL DE ESTABILIZACIÓN CAFETALERA, N.º 7301	8608
MODIFICACIÓN DE VARIOS ARTÍCULOS DE LA LEY DE MARCAS Y OTROS SIGNOS DISTINTIVOS, LEY N.º 7978, DE LA LEY DE PATENTES DE INVENCION, DIBUJOS Y MODELOS INDUSTRIALES Y MODELOS DE UTILIDAD, N.º 6867, Y DE LA LEY DE BIODIVERSIDAD, N.º 7788	8632
MODIFICACIÓN DEL CÓDIGO PENAL, LEY N.º 4573, Y LA LEY CONTRA LA CORRUPCIÓN Y EL ENRIQUECIMIENTO ILÍCITO EN LA FUNCIÓN PÚBLICA, LEY N.º 8422	8630
PROTECCIÓN DE LAS OBTENCIONES VEGETALES	8631
SISTEMA DE BANCA PARA EL DESARROLLO	8634

Comparación de la Oferta y la Demanda Legislativa en Costa Rica

Leyes	Número
TRATADO DE LIBRE COMERCIO REPÚBLICA DOMINICANA, CEN-TROAMÉRICA-ESTADOS UNIDOS	8622
2008/2009	
APROBACIÓN DE VARIAS ENMIENDAS AL TRATADO DE LIBRE COMERCIO REPUBLICA DOMINICANA - CENTROAMERICA-ESTADOS UNIDOS, APROBADO POR LA LEY N.º8622, DE 21 DE NOVIEMBRE DE 2007, Y APROBACIÓN DEL PROTOCOLO POR EL QUE SE ADICIONAN DISPOSICIONES EN MATERIA DE ACUMUL	8664
Leyes	Número
APROBACION DEL CONVENIO DE COOPERACION PARA EL FINANCIAMIENTO DE PROYECTOS DE INVERSION CR-X1005 ENTRE LA REPUBLICA DE COSTA RICA Y EL INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD Y EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, PARA FINANCIAR EL PROGRAMA DE DESARROLL	8722
FORTALECIMIENTO DE LA LEGISLACION CONTRA EL TERRORISMO	8719
FORTALECIMIENTO Y MODERNIZACIÓN DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS DEL SECTOR TELECOMUNICACIONES	8660
LEY MARCO DE CONCESIÓN PARA EL APROVECHAMIENTO DE LAS FUERZAS HIDRÁULICAS PARA LA GENERACIÓN HIDROELÉCTRICA	8723
LEY GENERAL DE TELECOMUNICACIONES	8642
LEY REGULADORA DEL MERCADO DE SEGUROS	8653
MODIFICACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA DEL AMBIENTE N.º7554, PARA FORTALECER LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MATERIA AMBIENTAL MEDIANTE LA REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 6 Y 2, Y LA ADICIÓN DE LOS ARTICULOS 6 BIS, 6 TER Y DEL INCISO K) AL ARTICULO 84	8681
MODIFICACIÓN DE VARIOS ARTÍCULO-S DE LA LEY DE PROCEDIMIENTOS DE OBSERVANCIA DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL, N° 8039	8656
MODIFICACIÓN DE VARIOS ARTICULOS DEL CÓDIGO MUNICIPAL, LEY N.º7794	8679
PROTECCION A VICTIMAS, TESTIGOS Y DEMAS SUJETOS INTERVINIENTES EN EL PROCESO PENAL, REFORMAS Y ADICION AL CODIGO PROCESAL PENAL Y AL CODIGO PENAL	8720
REFORMA PARCIAL DE LA LEY DE TRANSITO POR VIAS PUBLICAS TERRESTRES, N.º7331 Y NORMAS CONEXAS	8696
REFORMA PARCIAL DE LA LEY N° 7762, LEY GENERAL DE CONCESIÓN DE OBRAS PÚBLICAS CON SERVICIOS PÚBLICOS, N.º 7762	8643
REFORMA, ADICION Y DEROGACION DE VARIAS NORMAS QUE REGULAN MATERIAS RELACIONADAS CON PROPIEDAD INTELECTUAL	8686

Fuente: elaboración propia con base en editoriales de *La Nación* y *La República*

Comparación de la oferta y demanda legislativas 2006-2009

2008-2009

	Ofertada	No Ofertada	Total	Agenda no Implementada 75%
Demandada	14	41	55	
No Demandada	17		17	
Total	31	41		
Implementación Fuera de Agenda	55%			

2007-2008

	Ofertada	No Ofertada	Total	Agenda no Implementada 76%
Demandada	13	41	54	
No Demandada	4		4	
Total	17	41		
Implementación Fuera de Agenda	24%			

2006-2007

	Ofertada	No Ofertada	Total	Agenda no Implementada 93%
Demandada	3	38	41	
No Demandada	6		6	
Total	9	38		
Implementación Fuera de Agenda	67%			

Cuadro 5. Comparación de oferta y demanda legislativa

	Ofertada	No Ofertada	Total	Agenda no Implementada 72%
Demandada	30	78	108	
No Demandada	27		27	
Total	57	78		
Implementación Fuera de Agenda	47%			

BIBLIOGRAFIA

- Arias, B. (2008). "Estudio comparativo de normativa parlamentaria (Costa Rica confrontada con selección de países de Europa y América Latina): ¿Es perjudicial el Reglamento Legislativo costarricense?" San José, Costa Rica: *Programa Estado de la Nación*.
- Baumgartner, F. R., Jones, B. D., & Leech, B. L. (1997). "Media Attention and Congressional Agendas." In S. Iyengar & R. Reeves (Eds.), *Do the media govern? Politicians, voters, and reporters in America* (pp. 349-363). Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications.
- Bond, J. R. y Richard Fleisher. (1990). *The President in the Legislative Arena*. Chicago: University of Chicago Press.
- Binder, S. (1999). The Dynamics of Legislative Gridlock, 1947-96. *American Political Science Review*, 93(3), 519-533.
- Carey, John. (1997). "Strong Candidates for a Limited Office: Presidentialism and Political Parties in Costa Rica". En S. Mainwaring y M. Shugart (Eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America* (pp. 199-224). New York: Cambridge University Press.
- Cheibub, J.A. (2002). "Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies." *Comparative Political Studies* 35(3), 284-312.
- Cheibub, J.A., Przeworski, A., & Saiegh, S.M. (2004). "Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism." *British Journal of Political Science* 34, 565-587.
- Downs, A. (1957). *An economic theory of democracy*. New York,: Harper.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, voice, and loyalty; responses to decline in firms, organizations, and states*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Kinder, D. R. (1998). Communication and Opinion. *American Review of Political Science*, 1, 167-197.
- Linz, Juan J. y Arturo Valenzuela. (1994). *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.
- Mayhew, D. R. (1991). *Divided We Govern*. New Haven: Yale University Press.
- McCombs, M. E. (2004). *Setting the agenda: the mass media and public opinion*. Malden, MA: Blackwell Pub.

Rockwell, R., & Janus, N. (2003). *Media Power in Central America*. Urbana: University of Illinois Press.

Shugart, M. S., & Haggard, S. (2001). Institutions and Public Policy in Presidential Systems. In S. Haggard & M. D. McCubbins (Eds.), *Presidents, parliaments, and policy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Stokes, S. C. (2001). *Mandates and democracy: neoliberalism by surprise in Latin America*. Cambridge ; New York: Cambridge University Press.

Tsebelis, G. (2002). *Veto players: how political institutions work*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Vargas C., J. (2007). "Costa Rica: Fin de una Era Política." *Revista de Ciencia Política*, Volumen Especial:113-28.

Notas

¹ Con exclusividad para el Ejecutivo durante sesiones extraordinarias (Art. 118) y en conjunto con el Legislativo y la iniciativa popular de al menos el 5% de los electores inscritos durante sesiones ordinarias (Art. 123).

² Este indicador es conocido como "Box Score" en analogía al promedio de éxito al bate en el béisbol.

³ Aunque este dato también debe calificarse, como se verá más adelante.

⁴ A este fenómeno en inglés se le denomina "agenda-setting."

⁵ Traducción libre de mi parte.

⁶ El autor agradece la valiosa colaboración de Victoria Salgado en la recopilación y selección de editoriales.

⁷ Véase el apéndice para un desglose.

⁸ Nótese además, que el total de proyectos aprobados incluye el TLC, que fue aprobado por referéndum.

⁹ Según las percepciones de los legisladores costarricenses.

¹⁰ Se analizaron las columnas del sub-director del *Diario Extra* durante el año 2007 bajo los mismos criterios aplicados a los editoriales y se encontró que existía una gran coincidencia en cuanto a los temas prioritarios de reforma incluyendo: agenda complementaria, reforma al reglamento legislativo, ley de tránsito, ley de migración, reformas a la CCSS, y otras.