



INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE 2017

Análisis del desempeño legislativo 1990-2017

Steffan Gómez Campos
Mario Herrera Rodríguez

Julio, 2017.



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

Índice de contenido

Introducción	3
Análisis de la legislación sustantiva	6
Relación entre oferta y demanda de legislación	8
Contenido financiero de la legislación	12
Duraciones en la aprobación de legislación	14
Alianzas partidarias en la iniciativa de ley	18
Comentarios finales	24
Bibliografía	25

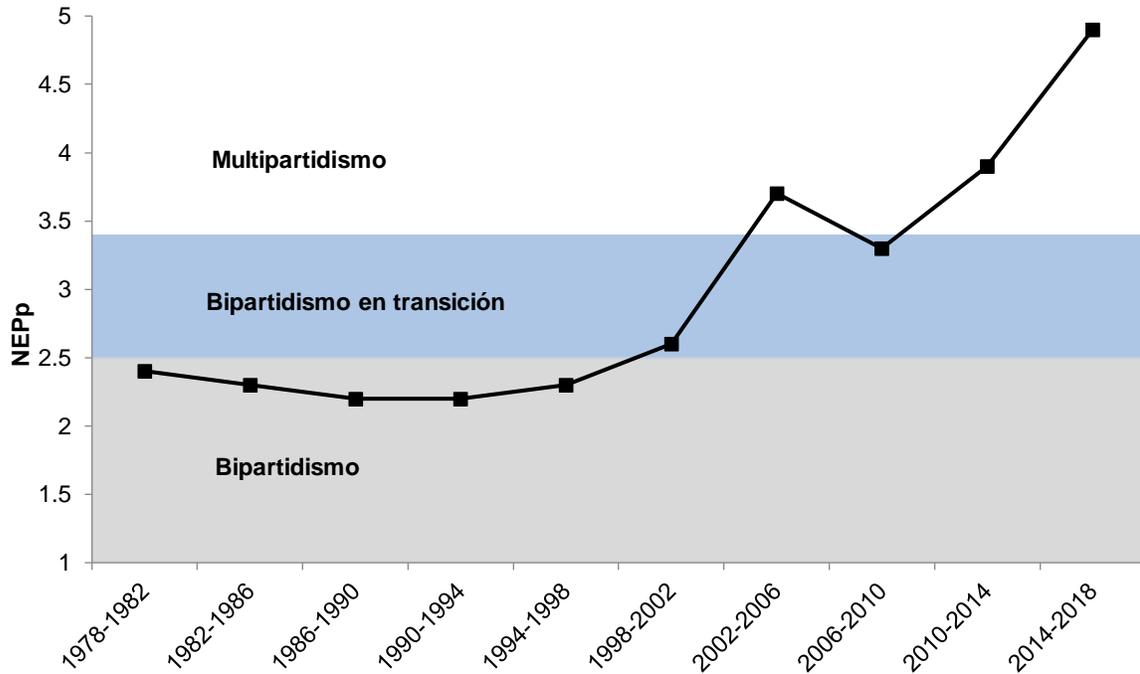
Introducción

El presente aporte se basa en la metodología desarrollada por el Programa Estado de la Nación para el estudio del desempeño de la Asamblea Legislativa. Asimismo, se parte de las aproximaciones teóricas y definiciones sobre desempeño legislativo desarrolladas en los últimos siete años (PEN: 2010-2016). En esta ocasión, aunado a los indicadores a los que se les ha dado seguimiento de forma constante en pasados informes (Gómez-Campos y Herrera-Rodríguez, 2016), se busca profundizar en los temas de alianzas partidarias y tiempos de duración en la aprobación de leyes.

Todos los procesamientos y análisis se hicieron con la base de datos de desempeño legislativo, construida con información suministrada por el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa y complementada con variables elaboradas por el Programa Estado de la Nación (Recuadro 1). En el análisis de alianzas legislativas también se utilizó la base de datos sobre el perfil legislativo en Costa Rica desde 1953, elaborada en un proyecto de investigación del Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la UCR (Gómez Campos, 2015). La investigación cubre el período entre mayo de 1990 y abril de 2017, para un total de 27 legislaturas completas.

El análisis se basa en una interrogante central: ¿cambió el contenido de la legislación y los procesos para la aprobación de leyes con la consolidación del multipartidismo en el Congreso? Se considera como inicio del multipartidismo el año 2002, elección en la que se consolidó el sistema de partidos políticos con altos grados de fragmentación, de acuerdo con las mediciones del número efectivo de partidos políticos (gráfico 1).

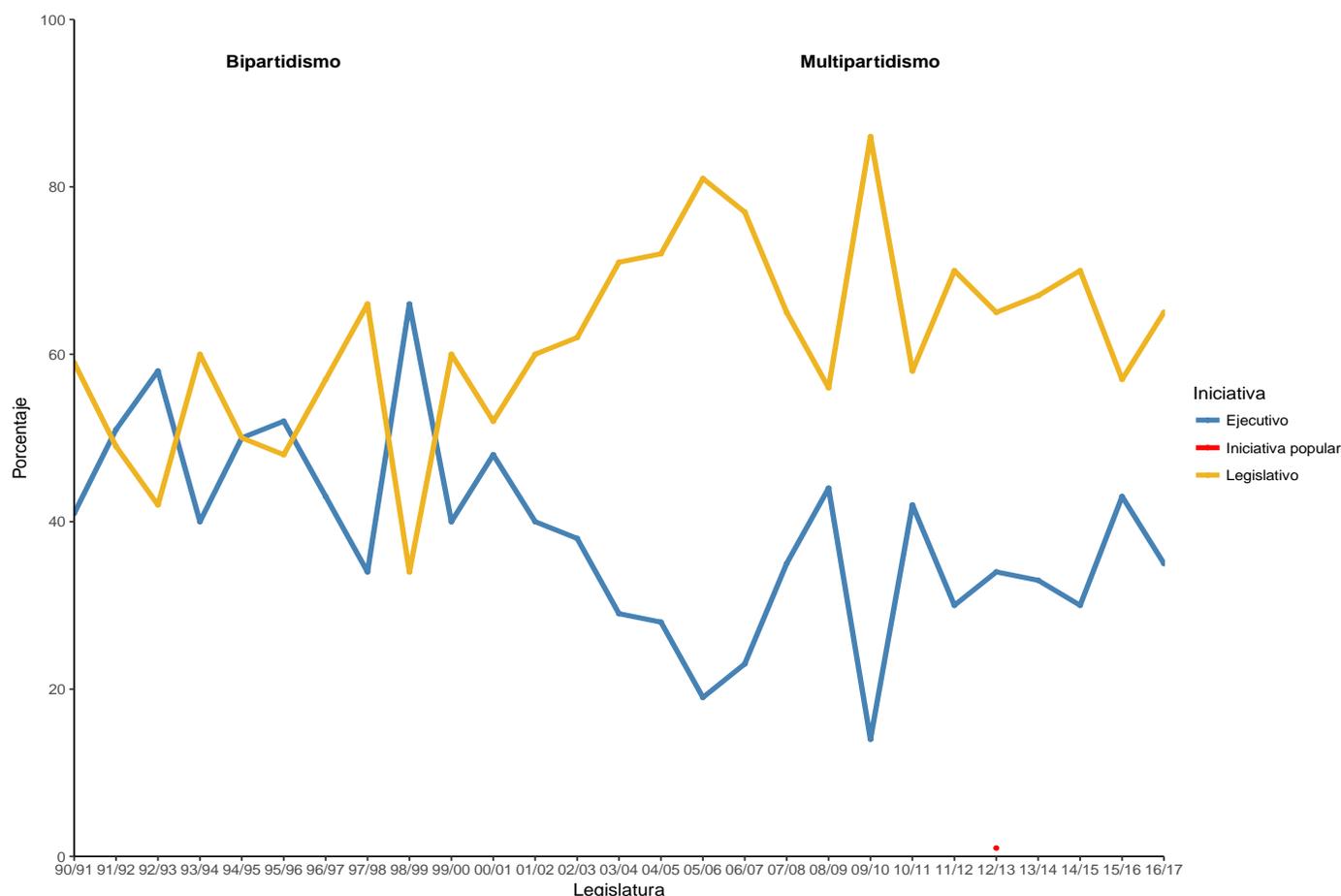
Gráfico 1 **Número efectivo de partidos parlamentarios (NEPP)**



Fuente: Alfaro Redondo y Gómez Campos, con datos del TSE, 2014.

Antes del 2002 el partido de gobierno tenía una alta proporción de diputados de su mismo partido, o incluso la mayoría del Congreso. Esto, en principio, facilitaba la gestión de sus proyectos de interés en el trámite legislativo. Con el aumento de partidos se redujeron los bloques de diputados que representaban al partido de gobierno y la agenda del Ejecutivo pasó a tener un mayor escrutinio por parte de la oposición. Esto se empezó a reflejar en la cantidad de leyes según la iniciativa.

Gráfico 2
Proporción de la legislación aprobada, según iniciativa



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

Recuadro 1

Análisis y base de datos sobre desempeño legislativo en Costa Rica

Con la colaboración del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa, el PEN cuenta con una base de datos la legislación aprobada desde el 1 de mayo de 1990 al 30 de abril del 2017. Este insumo permite realizar un análisis de más amplio alcance sobre el desempeño legislativo en Costa Rica, a partir de cuatro variables: la cantidad, la relevancia, la calidad y la duración de la legislación.

La primera consiste en la revisión de la producción de leyes y su tipología. Si bien la cantidad no es el único –ni el más importante– indicador para esta evaluación, el seguimiento por tipos de leyes sí permite una aproximación a las prioridades que tuvo el Congreso durante el año en estudio.

La segunda variable, sobre la relevancia de la legislación, utiliza el indicador de oferta y la demanda legislativas. Se trata de la comparación entre las leyes aprobadas (oferta) y una agenda de proyectos que diversos sectores de la opinión pública consideran prioritarios para el país (demanda). Para determinar la agenda demandada se recopilan los temas legislativos que fueron objeto de discusión en las páginas editoriales de tres de los principales medios de prensa del país: La Nación y el Diario Extra. Este ejercicio se complementa con una consulta digital, sobre los proyectos legislativos que el Congreso

debe aprobar o rechazar. Este año fue respondida por 35 personas expertas en diversos campos: político, académico, empresarial, sociedad civil organizada y medios de comunicación masiva. La selección de expertos no constituye una muestra probabilística y, por tanto, como sostiene Feoli (2011), estos datos deben verse como una base –limitada– de inferencia y comparación, pero no por ello menos válida para aproximarse a una revisión sistemática de la relevancia de las leyes aprobadas.

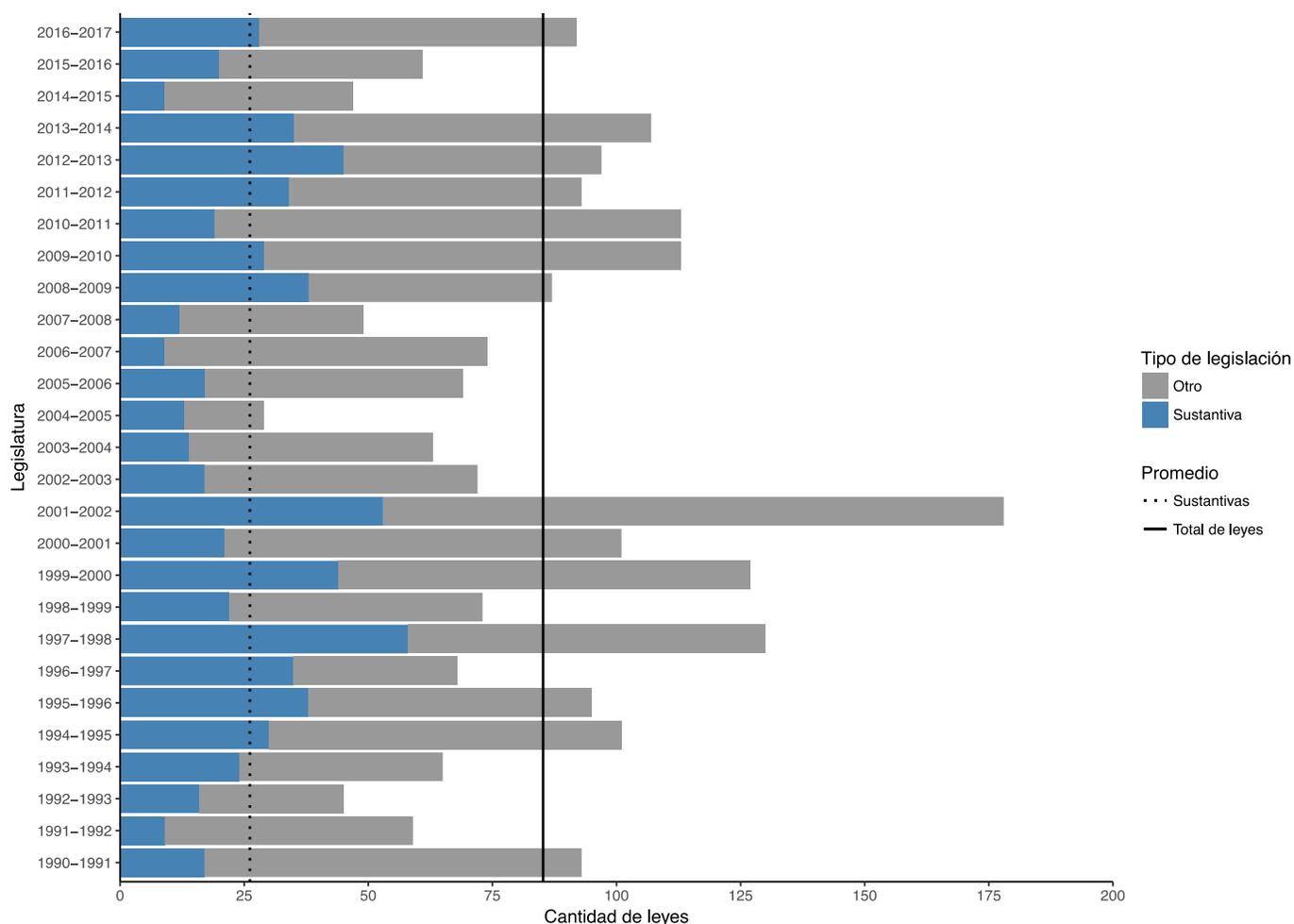
La tercera variable se base en un indicador indirecto (o proxy) de la calidad de la legislación, a partir de la revisión de cada una de las leyes aprobadas para determinar si genera obligaciones para el Estado o amplía derechos ciudadanos, y si provee los recursos necesarios para su cumplimiento. Cuando esto último no ocurre, se produce lo que este Informe llama “promesa democrática sin sustento económico”.

Finalmente, se hace un análisis sobre la duración del trámite legislativo, con base en la duración en días que requirió cada ley para ser aprobada.

Análisis de la legislación sustantiva

Luego de dos años de menor cantidad de leyes aprobadas, durante la última legislatura, 2016-2017, se retornó a los niveles promedio. En total se promulgaron 92 nuevas normas, de las cuales 28 son legislación sustantiva, debido a que reconocen o amplían los derechos de la población, o bien asignan nuevas competencias al Estado en temas esenciales para el desarrollo humano¹. Éstas representan el 30% de todas las normas aprobadas en el último año, similar a la tendencia observada desde 1990, tal y como se puede observar en el gráfico 3.

Gráfico 3 **Cantidad de legislación aprobada, según tipo**



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

En materia de derechos humanos y equidad social destacan dos leyes sobre equidad de género, otra para ampliar derechos a personas con alguna discapacidad, una sobre el acoso escolar, y otra para fortalecer los comedores escolares con el fin de mejorar la nutrición escolar y adolescente. También se aprobaron cuatro normas sobre economía y fomento de la producción, como la Ley 9392 de “Protección al Inversionista Minoritario” que busca, según el MEIC, favorecer la transparencia de mercados y el resguardo de los pequeños inversionistas (MEIC, 2017). Además, tuvo trámite positivo la Ley 9384 que ajusta la fórmula para el pago de los derechos por las patentes de licores. Para el Ejecutivo esta ley es “más justa, racional y proporcional a la realidad económica de cada negocio, sobre todo para las micro, pequeñas y medianas empresas del país” (Casa presidencial, 2017). Otras cuatro normas fueron sobre el tema de pensiones, asunto que ha estado en las discusiones de la agenda nacional de los últimos años. Estas fueron parte de un paquete de iniciativas con el fin de reducir los efectos sobre el déficit fiscal. Entre las modificaciones aprobadas está una nueva fórmula para ajustar el monto de las pensiones de acuerdo con la inflación; se eliminaron beneficios como las pensiones a hijos de diputados con algunas excepciones, por ejemplo, en caso de estar estudiando y hasta cierta edad; se establecieron contribuciones especiales a ingresos que superen montos tipificados; y se subió la edad de jubilación en otras circunstancias.

Se deben sumar otras veinte leyes que ratifican tratados y convenios internacionales. Estos son parte de los compromisos que asume el país en sus relaciones con el resto del mundo. Por su alcance también tienen efectos directos sobre el desarrollo humano, aunque no se categorizan, formalmente, como legislación sustantiva en el análisis acá propuesto.

Finalmente, sobresale la creación del cantón de Río Cuarto, en la provincia de Alajuela, mediante la Ley 9440. Con ello suman 82 los cantones del país. El Congreso no modificaba la división político-administrativa a este nivel desde 1980, cuando se creó el cantón de Garabito en Puntarenas. El cuadro 5.5 da cuenta del desglose de la legislación sustantiva más los tratados y convenios internacionales aprobados durante la última legislatura.

Cuadro 1

Cantidad de legislación sustantiva aprobada por tema. 2016-2017

Tema	Cantidad	Número de ley
Convenios internacionales a/	20	9357, 9358, 9359, 9360, 9362, 9363, 9365, 9391, 9394, 9396, 9400, 9401, 9402, 9403, 9405, 9413, 9415, 9421, 9430, 9431
Derechos humanos y equidad social	5	9374, 9379, 9404, 9406, 9435
Economía y fomento de la producción	4	9384, 9392, 9424, 9434
Pensiones	4	9380, 9381, 9383, 9388
Solvencia y eficiencia del Estado	3	9371, 9416, 9428
Infraestructura	3	9366, 9397, 9422
Transparencia y anti-corrupción	3	9389, 9398, 9395
Reforma político-electoral	2	9407, 9436
Ambiente	1	9408
Judicial	1	9361
Seguridad y crimen organizado	1	9387
Político-administrativo	1	9440
Total	48	

a/ La legislación sustantiva, definida en este capítulo, no considera los convenios internacionales. Sin embargo, dado el alcance y sus efectos sobre el desarrollo humano se incluyen en este cuadro.

Fuente: Gómez Campos y Herrera, 2017, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

Relación entre oferta y demanda de legislación

La relevancia de la legislación es el segundo indicador de desempeño que se utiliza para evaluar la gestión de la Asamblea Legislativa. Mide la relación entre la agenda de proyectos de ley que demanda un amplio grupo de expertos y sectores de la opinión pública, y los que finalmente aprueba el Congreso.

La agenda de discusión pública, sobre temas legislativos en el período 2016-2017, estuvo delimitada a menos temas. La reforma fiscal volvió a destacar, al igual que el año anterior, como el asunto mencionado con más frecuencia por los líderes de opinión y expertos consultados. El segundo tema en importancia fue la reforma al régimen de pensiones del Poder Judicial, seguido por las iniciativas de reforma al

empleo público. Ninguna de éstas tres tuvo una definición concreta por parte del Congreso al final de la legislatura analizada.

El balance general para la oferta y la demanda legislativa muestra, que el Congreso aprobó muy pocas de los asuntos que amplios sectores de la sociedad civil consideraron como prioritarios. La agenda legislativa demandada estuvo compuesta por un total de 54 proyectos de ley. Los legisladores dieron respuesta, mediante aprobación, a seis de ellos. Es decir, atendieron tan sólo un 11% de la agenda demandada.

De las seis iniciativas identificadas como prioritarias y que obtuvieron respuesta de la Asamblea Legislativa, hubo cuatro que se solicitaron aprobar y otras dos que la demanda fue hacia el rechazo.

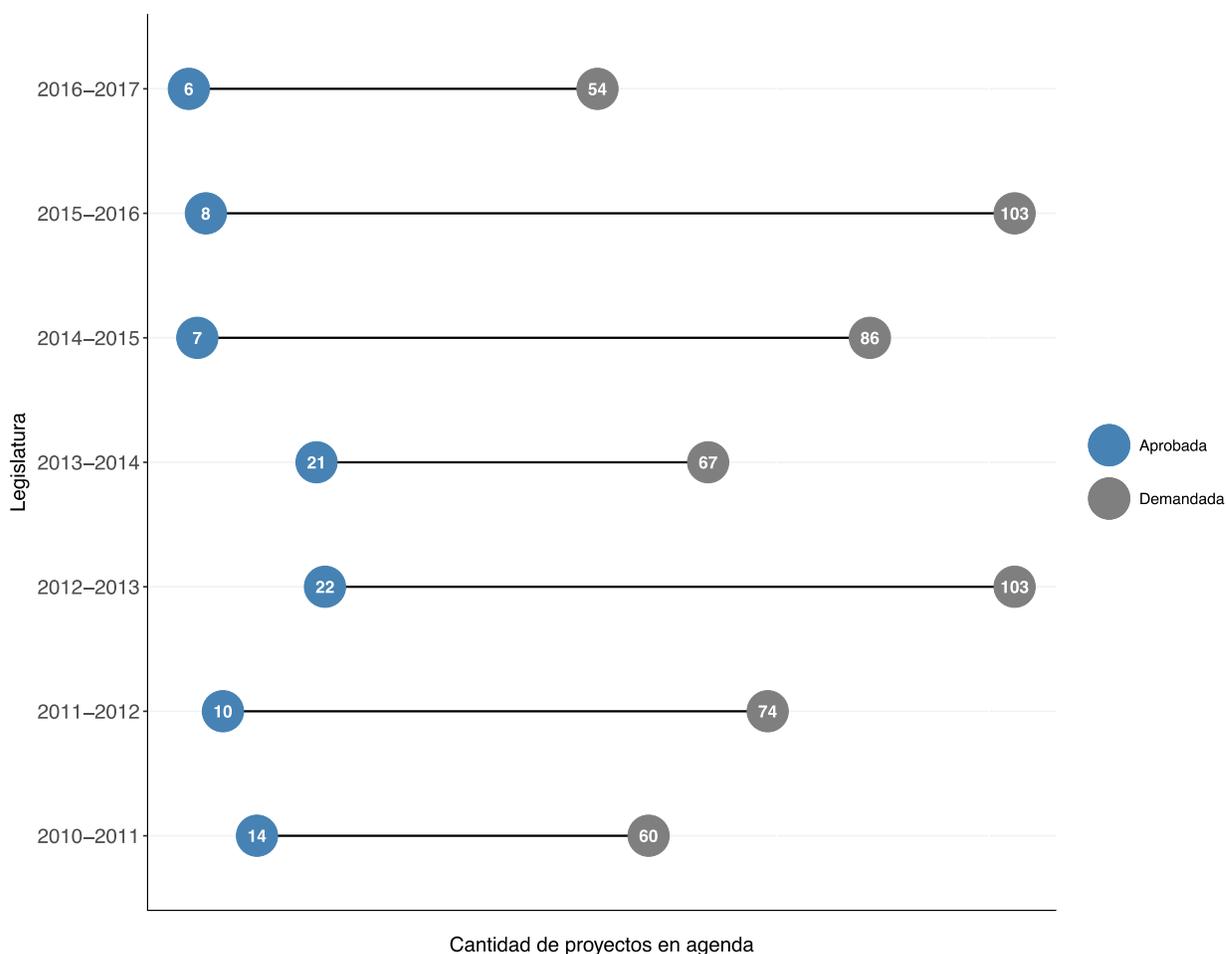
Las cuatro iniciativas demandadas y aprobadas fueron: la Ley 9395, que regula aspectos de la contratación administrativa y la incorporación de instituciones al Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP); la Ley 9406 sobre relaciones impropias que fortalece la protección legal de niñas y adolescentes mujeres, ante situaciones de violencia de género asociadas a relaciones abusivas; la Ley 9371 “Eficiencia en la administración de los recursos públicos”, para el uso de presupuestos no ejecutados por instituciones del Estado; y la Ley 9407 que reduce la deuda política para las campañas electorales de 2018 y 2020.

Otros dos temas aparecen con una clara intención hacia el rechazo entre los sectores de opinión pública y expertos que definen la agenda demandada. Sin embargo, el Congreso aprobó la legislación en cuestión. Se trató de la Ley 9428 “Impuesto a las personas jurídicas”; y la Ley 9411 “Presupuesto ordinario y extraordinario de la República para el ejercicio económico 2017”.

En óptica comparada, el gráfico 4 permite determinar que los tres años de gestión de la actual Asamblea Legislativa han sido los de menor cantidad de proyectos atendidos (valores más bajos en agenda aprobada). La brecha entre la agenda demandada y la aprobada del último año no es tan amplia en términos absolutos, pero sí es la de menor cantidad de proyectos aprobados desde el 2010, con solo seis iniciativas.

Gráfico 4

Comparación entre la agenda legislativa demandada^{a/} y la aprobada^{b/}, según legislatura



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

b/ La agenda aprobada -también llamada oferta legislativa- refiere a los temas de la demanda legislativa que fueron atendidos por el Congreso en cada legislatura.

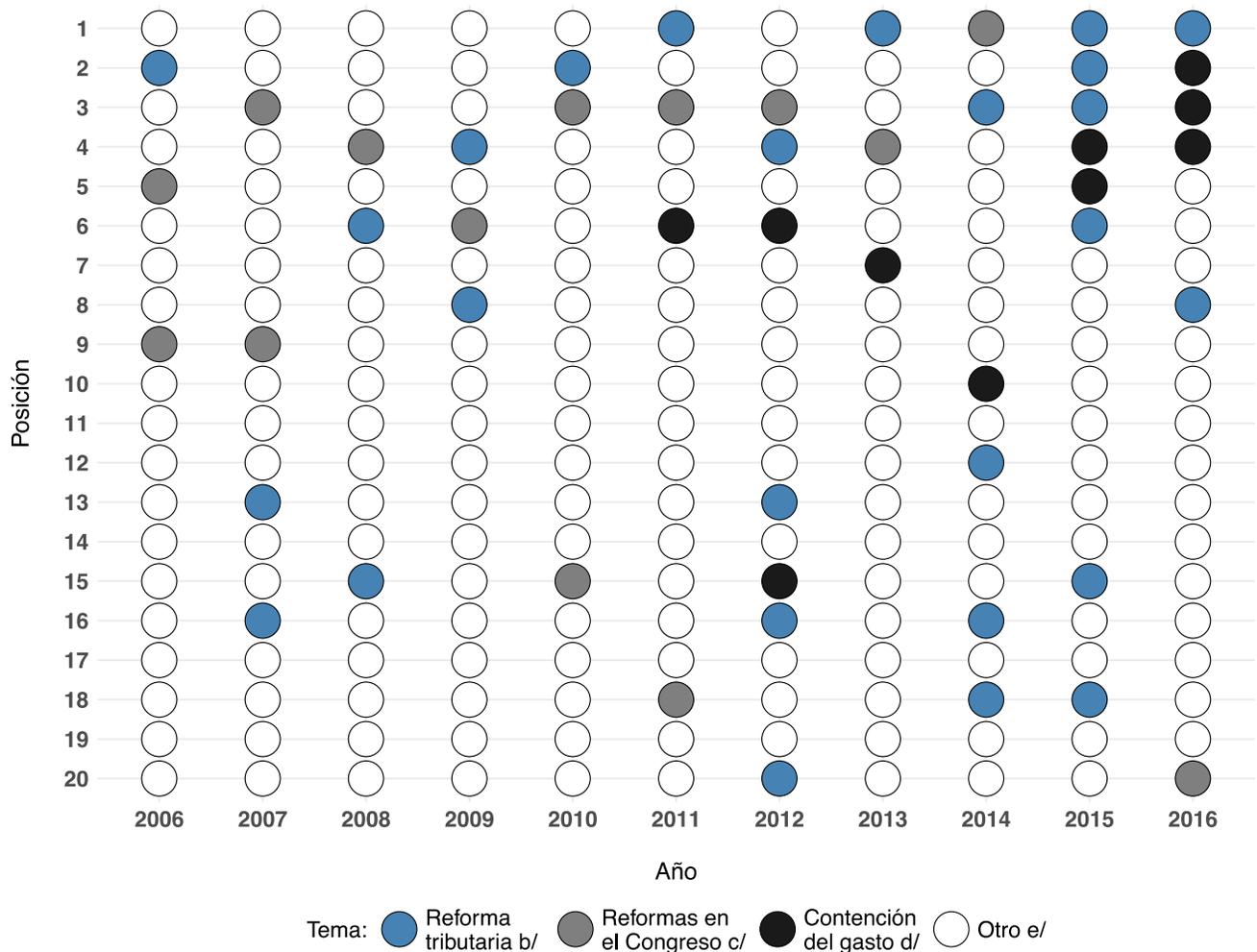
Fuente: Elaboración propia, con datos del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

En esta ocasión se amplió el análisis para estudiar los temas que han estado presentes en la demanda legislativa desde hace varios años y que el Congreso no atiende de manera sistemática. En estos casos, la gestión de los legisladores es negativa por cuanto incumplen un mandato central de cualquier congresista en una democracia, que implica legislar sobre aspectos estratégicos para el país, y que cuentan con amplio acuerdo de diversos sectores de la sociedad.

Los datos recopilados para este capítulo desde el año 2006 reflejan que la Asamblea Legislativa no ha dado respuesta a temas de amplio interés social. El gráfico 5, refleja el ranking de los veinte proyectos de ley más demandados por

diferentes sectores y expertos de la sociedad civil, clasificados en torno a tres temas que afectan directamente el desarrollo humano del país. El primero refiere a las iniciativas sobre reforma tributaria (círculos azules en el gráfico) que han estado presentes como asunto prioritario desde el 2006, cuando se iniciaron los registros sobre el tema para este capítulo. El segundo asunto en importancia son las reformas al procedimiento de la Asamblea Legislativa, y en particular la reforma al reglamento, que también ha sido demandado de manera constante sin que el Congreso resuelva al respecto. Y finalmente, desde el 2011, surgió un nuevo tema referido a las reformas sobre el control del gasto público como parte de las discusiones sobre el déficit fiscal del Estado. Aquí se incluyen diversos proyectos sobre el régimen de empleo público y sobre esquemas de pensiones en el sector público que resultan insostenibles financieramente y atentan contra las finanzas del Estado.

Gráfico 5
Proyectos de ley más demandados por la sociedad civil^{a/}, según tema
 (posición según frecuencia)



- a/ Los proyectos demandados (demanda legislativa) refiere al conjunto de iniciativas que, a juicio de expertos y sectores de la opinión pública, son prioritarios para el país, de acuerdo con la revisión y consulta realizada por el PEN. Se presentan los veinte proyectos más demandados en cada año.
- b/ Incluye todas las propuestas de reforma fiscal en general, así como proyectos específicos sobre impuestos y administración tributaria.
- c/ Refiere a reformas sobre el procedimiento legislativo y controles sobre la gestión de los legisladores.
- d/ Incluye los proyectos de empleo público, sostenibilidad en regímenes de pensiones y reducción del gasto en general.
- e/ Se agrupan el resto de proyectos demandados que no tienen una aparición constante en el período analizado.

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

En ninguno de los tres temas el Congreso ha dado una respuesta satisfactoria y contundente a la sociedad, a pesar de la constante petición de reformas desde hace varios años. Este comportamiento, es reflejo de la incapacidad del sistema político para emitir política pública, con altos efectos sobre el desarrollo humano, y acorde con las necesidades y demandas prioritarias de la población. Por ello, al analizar el desempeño del Congreso en el largo plazo, su balance se muestra negativo.

Contenido financiero de la legislación

La calidad de la legislación se mide a partir del indicador llamado promesa democrática, que consiste en la revisión de las leyes aprobadas para determinar si generan expectativas de derechos y competencias sobre el Estado. Eso es lo que se llama una “promesa democrática” vía legislación. Tradicionalmente, este indicador se ha calculado sobre una versión ampliada de la legislación sustantiva que incluye tratados internacionales, porque éstos implican la inversión de recursos por parte del Estado al suscribirlos. Esta vez se presentan los datos delimitados exclusivamente a la legislación sustantiva debido a que las especificidades de los tratados internacionales escapan al debate legislativo. No se puede atribuir responsabilidad al Congreso sobre esos compromisos de manera directa.

La calidad implica, además, que esa legislación debe proveer las fuentes de financiamiento y otros recursos necesarios para concretar la promesa realizada. En caso contrario se trataría de una “promesa democrática sin sustento económico” y, por ende, con altas probabilidades de ser incumplida. Cuando esto sucede es de esperar que la población se muestre insatisfecha con la Asamblea Legislativa y, en general, con la institucionalidad pública, tal y como viene ocurriendo en el país en las últimas décadas.

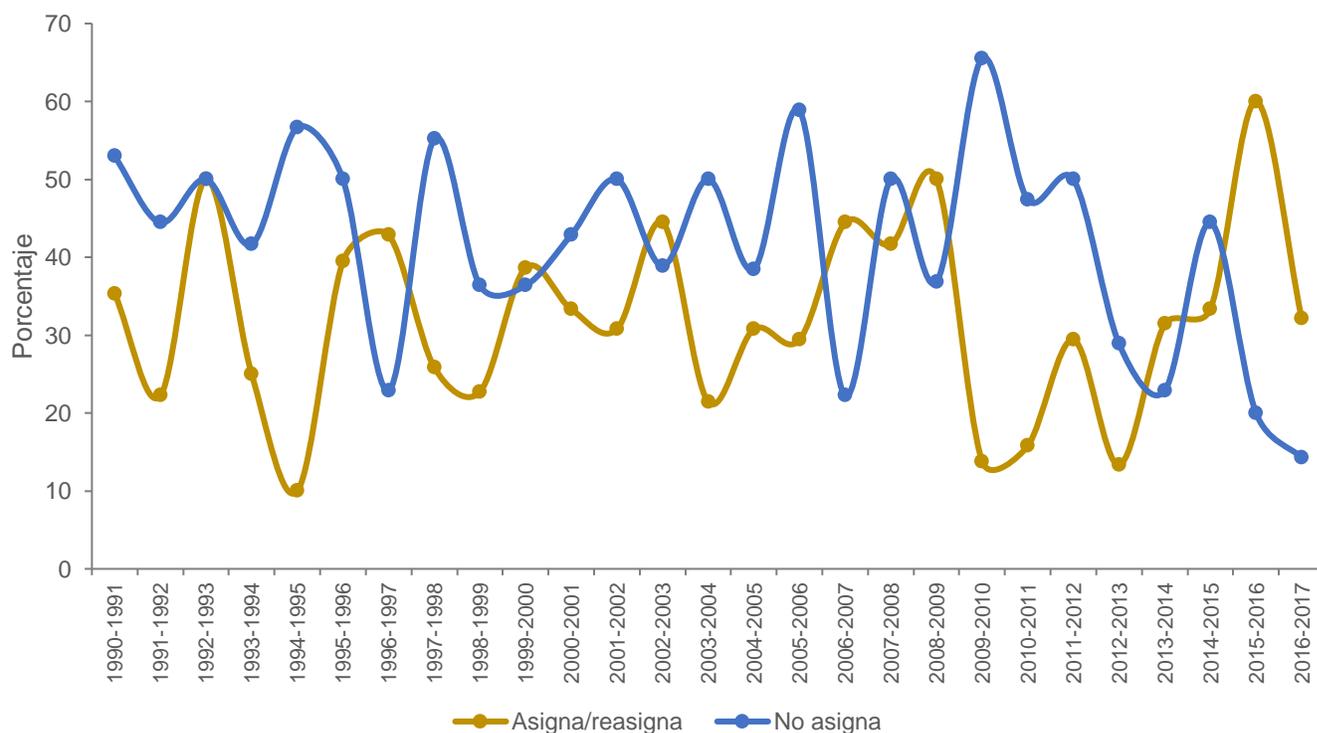
Hasta la legislatura 2016-2017, objeto de análisis de este capítulo, la normativa parlamentaria del país es laxa en este tema. No existen restricciones que eviten la aprobación de leyes sin respaldo financiero, como sí ocurre en otros países. Chile es un ejemplo latinoamericano. Ahí los proyectos deben ser acompañados de un informe en el que se indiquen los gastos en que se incurriría

con la ley y las fuentes para cubrirlos. En Francia, por ejemplo, un proyecto puede ser inadmisiblemente financieramente, si no se indican las fuentes para respaldar el gasto.

La evaluación de este indicador, desde 1990, sigue confirmando que una alta proporción de las leyes sustantivas aprobadas no identifican, en el texto de la norma, las fuentes de financiamiento o los recursos específicos que se requieren para el cumplimiento del mandato. En estos casos la ley se vuelve una promesa democrática sin sustento económico. Se genera así una mayor presión sobre la institucionalidad pública que debe cumplir nuevos mandatos específicos, pero no se le dota de los recursos necesarios para ello.

Este comportamiento legislativo fue más frecuente durante la época del bipartidismo. En promedio un 45% de las leyes establecieron compromisos, pero no indicaron las fuentes de financiamiento. A partir del 2002, con el inicio de la fase de multipartidismo, se redujo a un 39%. Y en el último año (2016-2017) se obtuvo el nivel más bajo de toda la serie histórica: sólo 14% de las leyes cayeron en promesa democrática sin sustento económico, como se puede ver en la línea azul del gráfico 6. Por este motivo, es posible afirmar que ha existido una paulatina mejora en la asignación de recursos por parte de la Asamblea Legislativa.

Gráfico 6
Porcentaje de legislación sustantiva según asignación de recursos^{a/}



a/ Los porcentajes no suman cien debido a que no se presentan las leyes que no requieren de recursos económicos para ser ejecutadas.

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

Duraciones en la aprobación de legislación

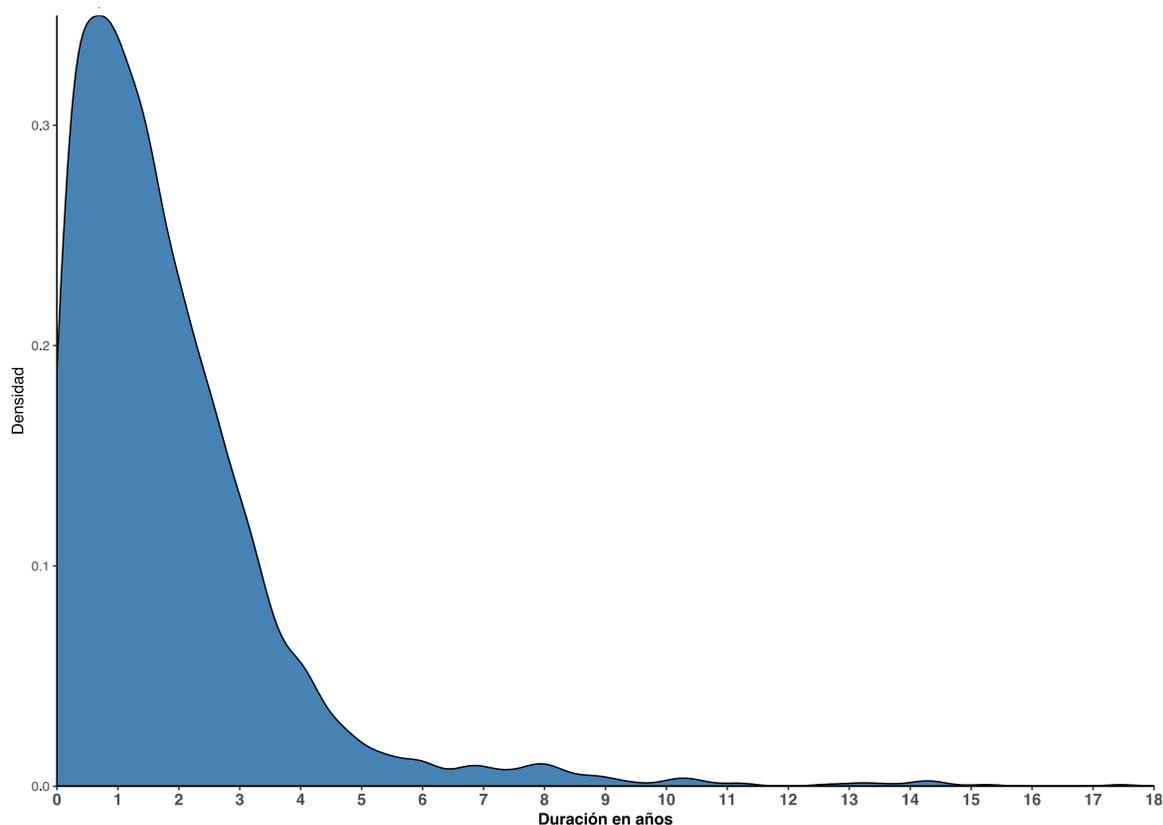
El análisis sobre la duración del trámite legislativo muestra un aumento considerable de los tiempos para la aprobación de leyes durante los últimos años. Este fenómeno genera efectos negativos sobre la gobernabilidad democrática, por cuanto el proyecto político de las autoridades de gobierno que requieren de revisión legislativa, se expone a crecientes demoras en su ejecución.

Los datos muestran que, en promedio, considerando las 2.301 leyes de toda la serie histórica, se requieren de 678 días para aprobar una ley (gráfico 7), eso es poco más de 1,8 años. Más tiempo requiere discutir normativa con efectos directos sobre el desarrollo humano; en promedio una ley sustantiva pasó 2,1 años en discusión antes de aprobarse.

Gráfico 7

Distribución del tiempo de los proyectos de ley en corriente legislativa hasta su aprobación, en años

(estimación de densidad. Se incluyen todas las leyes de la serie)



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

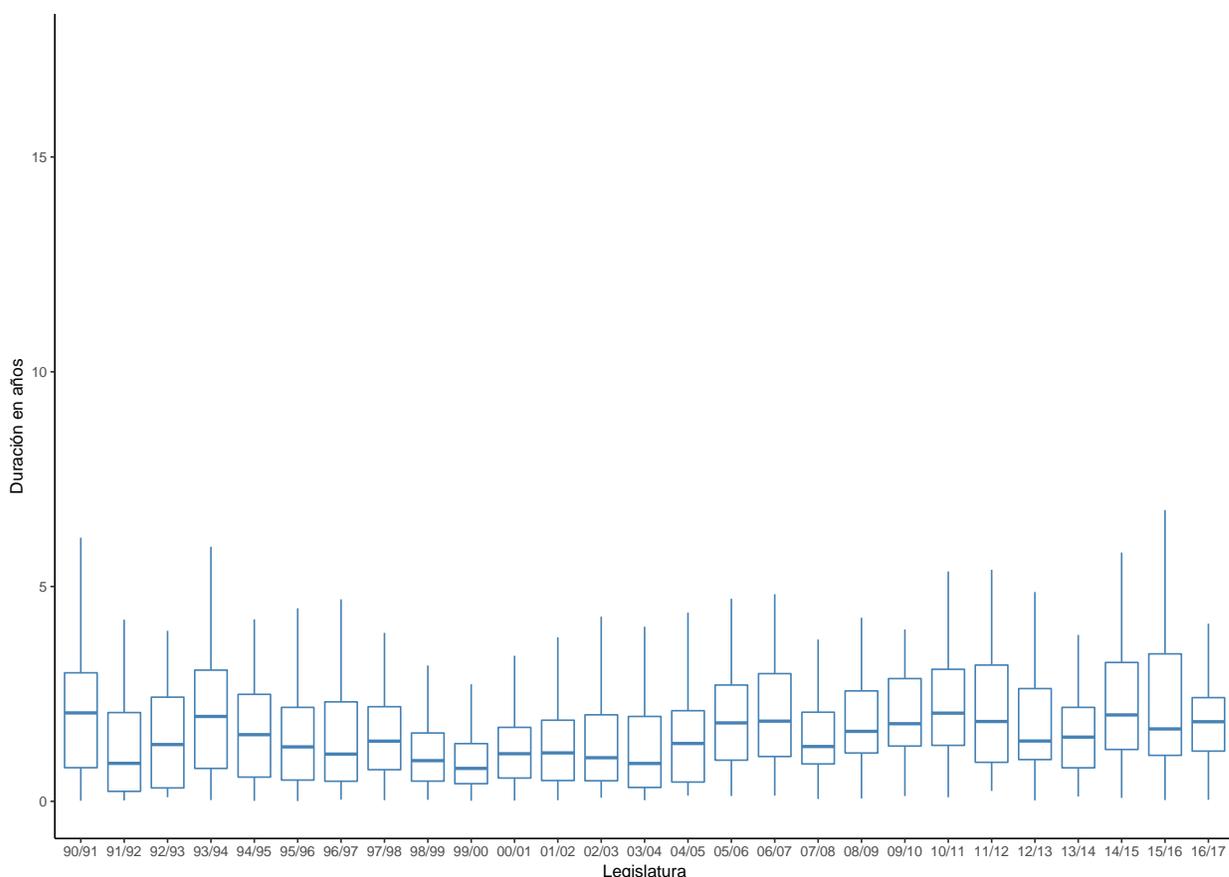
Sin embargo, la distribución de los tiempos es muy dispersa, debido a las grandes variaciones en la duración a lo largo de los veintisiete años que cubre el análisis. Una imagen más detallada se muestra en el gráfico 8. A simple vista no

parecieran existir grandes diferencias en los tiempos de cada legislatura de acuerdo con la posición de las cajas de dispersión (*boxplots*) con respecto al eje Y del gráfico. Dada la cantidad de datos atípicos, es de esperar una afectación en la estimación de los tiempos promedios. Es difícil precisar si existen diferencias significativas sin hacer un tratamiento mínimo de los datos.

Gráfico 8

Distribución del tiempo de los proyectos de ley en corriente legislativa hasta su aprobación, según legislatura^{a/}

(se incluyen todas las leyes de la serie)



a/ Cada *boxplot* se conforma por una caja central y dos líneas, una superior y otra inferior. Esos tres componentes representan alrededor del 75% de las leyes en cada año. Con base en la posición con respecto al eje “y” es posible precisar la distribución de tiempos. Los puntos por encima (o por debajo), representan casos atípicos.

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

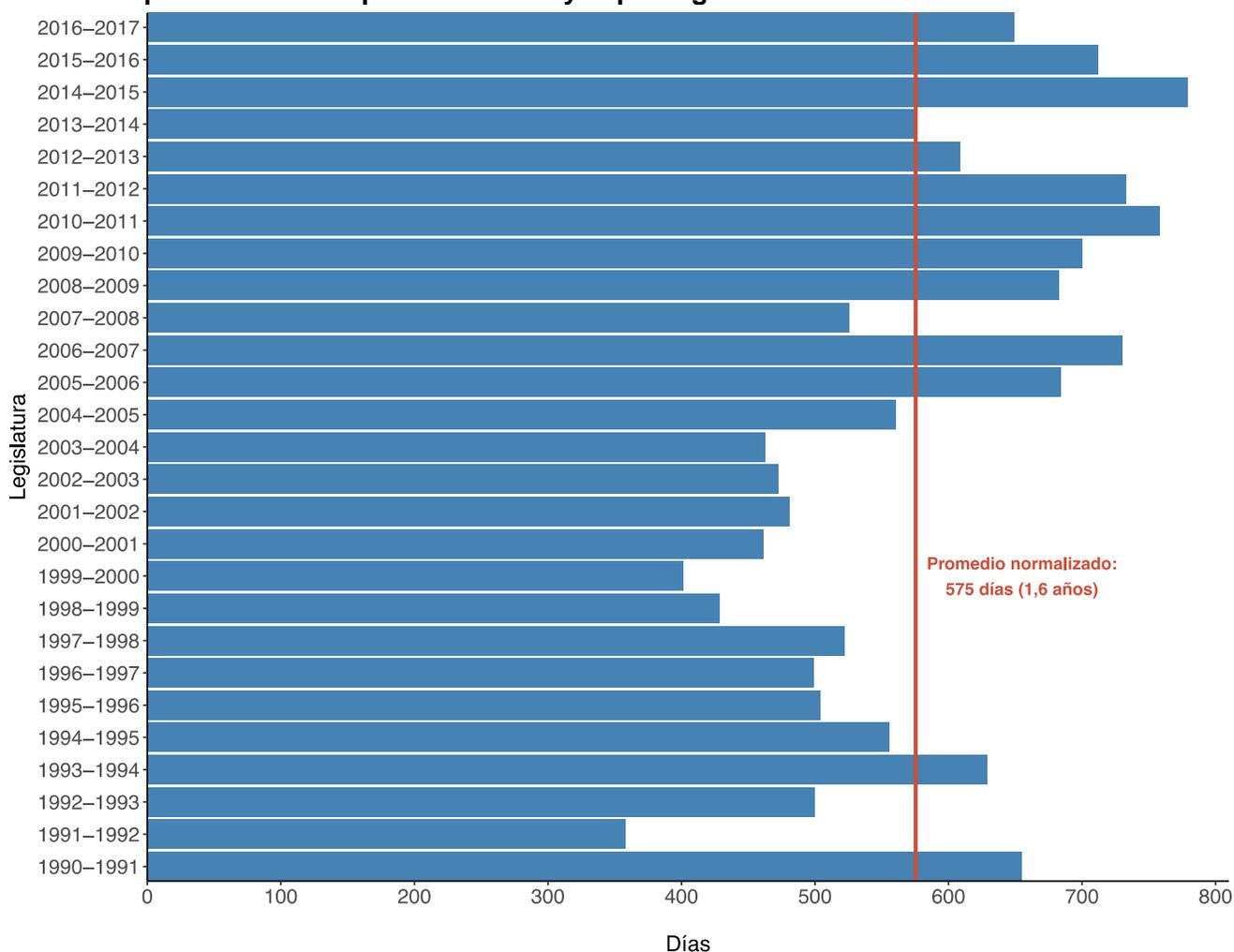
En concordancia con lo señalado con anterioridad, la ley más expedita tomó solo dos días en ser aprobada, pero la más lenta requirió 6373 días –poco más de 17 años-. Esta situación dificulta el análisis preciso de la gran mayoría de las leyes,

por la aparición de lo que en estadística se conoce como datos atípicos, que son valores muy alejados del promedio. Para solventarlo se identificaron esos valores extremos en toda la serie que ascienden a 103 casos y representan el 4,5% del total de leyes, y se eliminaron con el fin de obtener una imagen más real del comportamiento generalizado.

El gráfico 9 permite observar, con base en la gran mayoría (el restante 96,5% de casos sin valores extremos) de las leyes aprobadas en toda la serie histórica, cambios en el tiempo promedio de aprobación por legislatura. Salvo dos años (1990-1991 y 1993-1994), todos los demás periodos en época de bipartidismo se ubicaron por debajo del promedio. Al inicio del multipartidismo no hay aumentos significativos en la duración. Fue hasta después del 2005-2006 que este fenómeno se hizo evidente, y de manera más frecuente. El comportamiento por año refleja un incremento significativo en el primer período de la Asamblea Legislativa en funciones actualmente (2014-2015), y una paulatina reducción en los siguientes dos años, pero siempre por encima del promedio de toda la serie.

Gráfico 9

Duración promedio en la aprobación de leyes por legislatura^{af}



a/ Se reporta el promedio de duración normalizado. De las 2301 leyes en la base de datos, se excluyen 103 casos (4,5% de las leyes) que representan valores extremos en la duración.

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

Estos datos muestran que el aumento de la pluralidad partidaria en el Congreso tiene efectos sobre la gestión política. A partir del 2002 aumentó la cantidad de partidos representados, situación que fortalece la democracia. Sin embargo, las reglas de discusión y toma de decisiones que regulan la participación de más partidos en el trámite de los proyectos de ley, no han sido modificadas para ajustarlas a la nueva configuración política. El resultado es una mayor duración en los tiempos de aprobación de la legislación y, por consiguiente, la lentitud en la elaboración de política pública para la sociedad.

Por otra parte, el aumento en los tiempos de aprobación de la legislación en el largo plazo también genera efectos negativos en las relaciones del Ejecutivo y el Legislativo, dado que una creciente proporción de la normativa es iniciada en una administración de gobierno, pero aprobada hasta la siguiente. En estos casos hay un problema de eficacia por cuanto la aplicación de esa legislación puede ocurrir después de lo requerido por los actores políticos que la propusieron. Esta situación está directamente relacionada con la agilidad en el proceso legislativo y la gobernabilidad democrática. Por ello resulta de importancia resolver la siguiente interrogante: ¿corresponde la mayoría de las leyes aprobadas cada año a propuestas de administraciones anteriores?

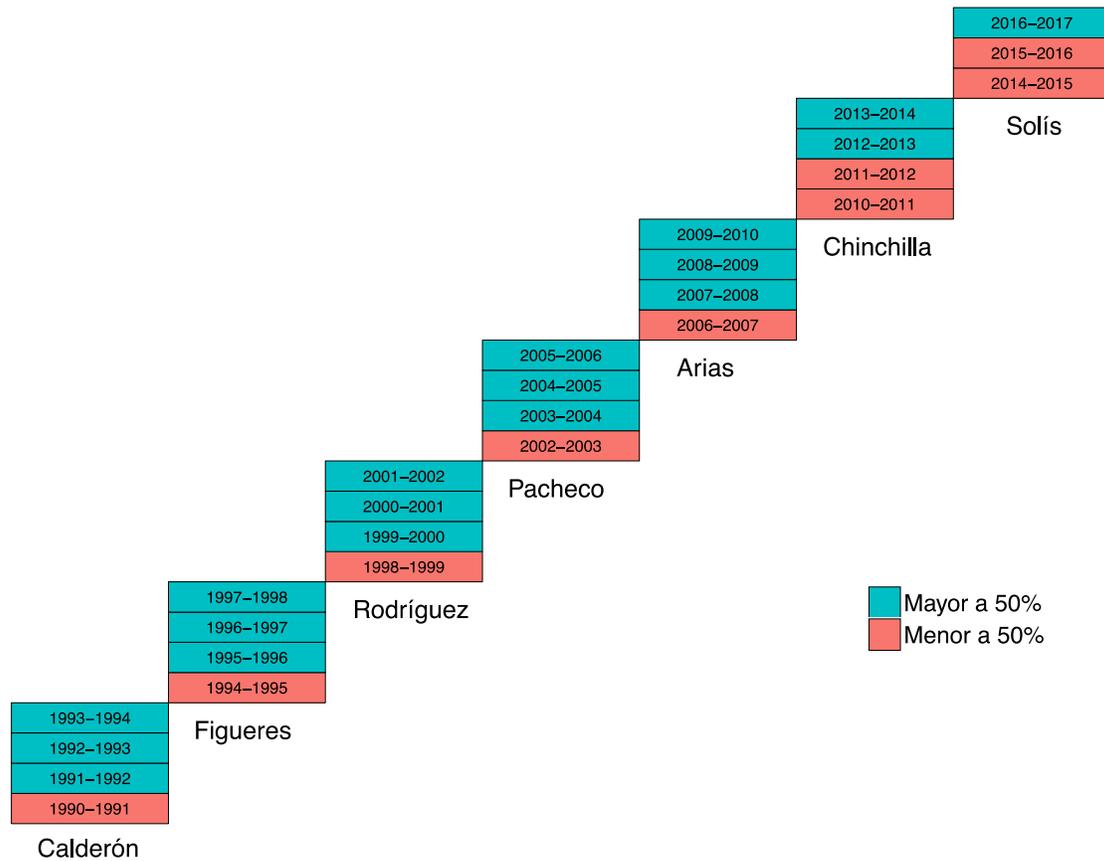
En entregas pasadas de este capítulo se explicó que el primer año legislativo es de acomodo para el gobierno y los diputados. Se formulan los principales proyectos de las bancadas parlamentarias e inicia el planteamiento de las prioridades políticas del Ejecutivo. En el primer año, por lo general, las leyes aprobadas son iniciativas heredadas de administraciones anteriores (PEN, 2012).

Este comportamiento se ha mantenido así desde 1990. Sin embargo, a partir del 2010 se ha agravado esta situación. En la administración Chinchilla (2010-2014), por primera vez desde que se tienen datos, la legislación heredada fue mayoritaria incluso durante el segundo año. Fue hasta el tercero que la mayoría de las normas surgían de iniciativa las autoridades en funciones. Esto se repite durante la actual administración Solís Rivera.

El gráfico 10 muestra, para cada año (un rectángulo) la proporción de leyes aprobadas que fueron propuestas por las autoridades en funciones. En rojo se identifican los años cuando la mayoría de leyes fueron propuestas en administraciones anteriores. En verde cuando más del 50% corresponden a iniciativas que sí fueron formuladas por el gobierno y los legisladores en mandato. El escenario en las últimas dos administraciones eleva las dificultades para ejecutar un proyecto político, dado que buena parte de las iniciativas definidas por las autoridades en ejercicio son aprobadas hasta el tercer año de gobierno. En tales circunstancias ocurre un desfase entre los tiempos de gestión del Ejecutivo y los de

aprobación en el Legislativo que puede generar fuertes distorsiones en el desempeño agregado del sistema político.

Gráfico 10
Proporción de leyes que fueron iniciativa de la administración en ejercicio, por legislatura



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

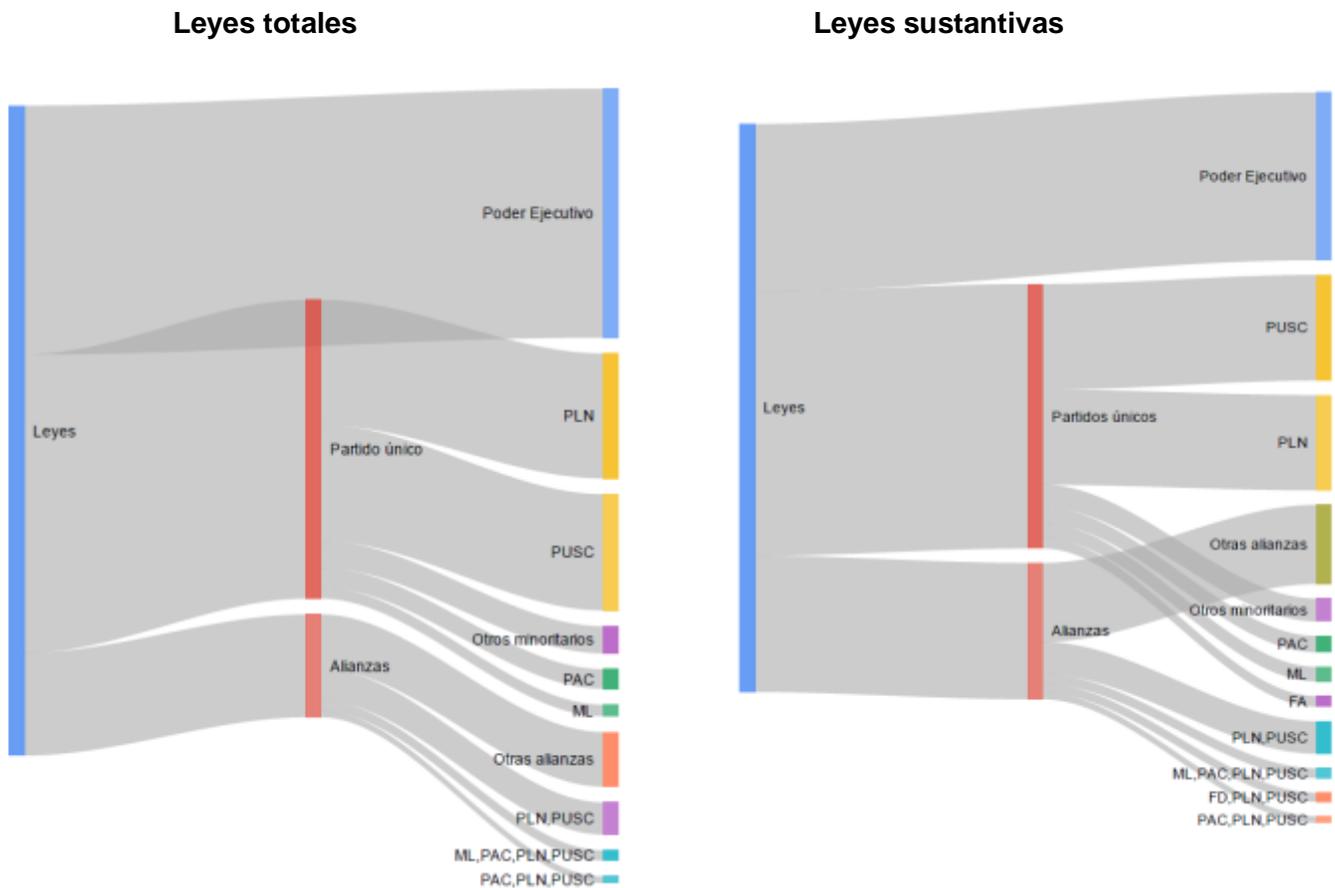
Alianzas partidarias en la iniciativa de ley

Un análisis sobre las combinaciones partidarias en la iniciativa de ley desde 1990 denota un aumento en la cantidad de proyectos que fueron firmados por dos o más partidos. También fue patente que la dinámica de formulación de leyes cambió de un esquema bipolar en los años noventa a uno multipolar a partir del 2002, en directa concordancia con la mayor pluralidad política en las conformaciones del Congreso.

Entre mayo de 1990 y abril de 2017, el Poder Ejecutivo fue responsable de proponer 880 leyes. Otras 1.055 fueron iniciativa de un único partido, en su gran

mayoría por el PLN y PUSC debido a que son las dos agrupaciones con mayor historial. Las restantes 363 normas -que representan un 15% del total de legislación aprobada- fueron propuestas por diputados de diversos partidos, lo que en este Informe se denomina alianzas partidarias. De éstas, hubo 165 que se tramitaron durante el período del bipartidismo (1990-2001), y otras 198 en los años posteriores al 2002, en escenario de multipartidismo. Las propuestas con apoyo de varios partidos son más comunes en el grupo de legislación de tipo sustantiva. De las 705 normas con efectos directos sobre el desarrollo humano, el 24% fueron iniciadas de manera conjunta por dos o más agrupaciones.

Gráfico 11
Leyes aprobadas según proponente. 1990-2017
 (comparación de leyes totales y leyes sustantivas)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Asamblea Legislativa y el CIEP-UCR.

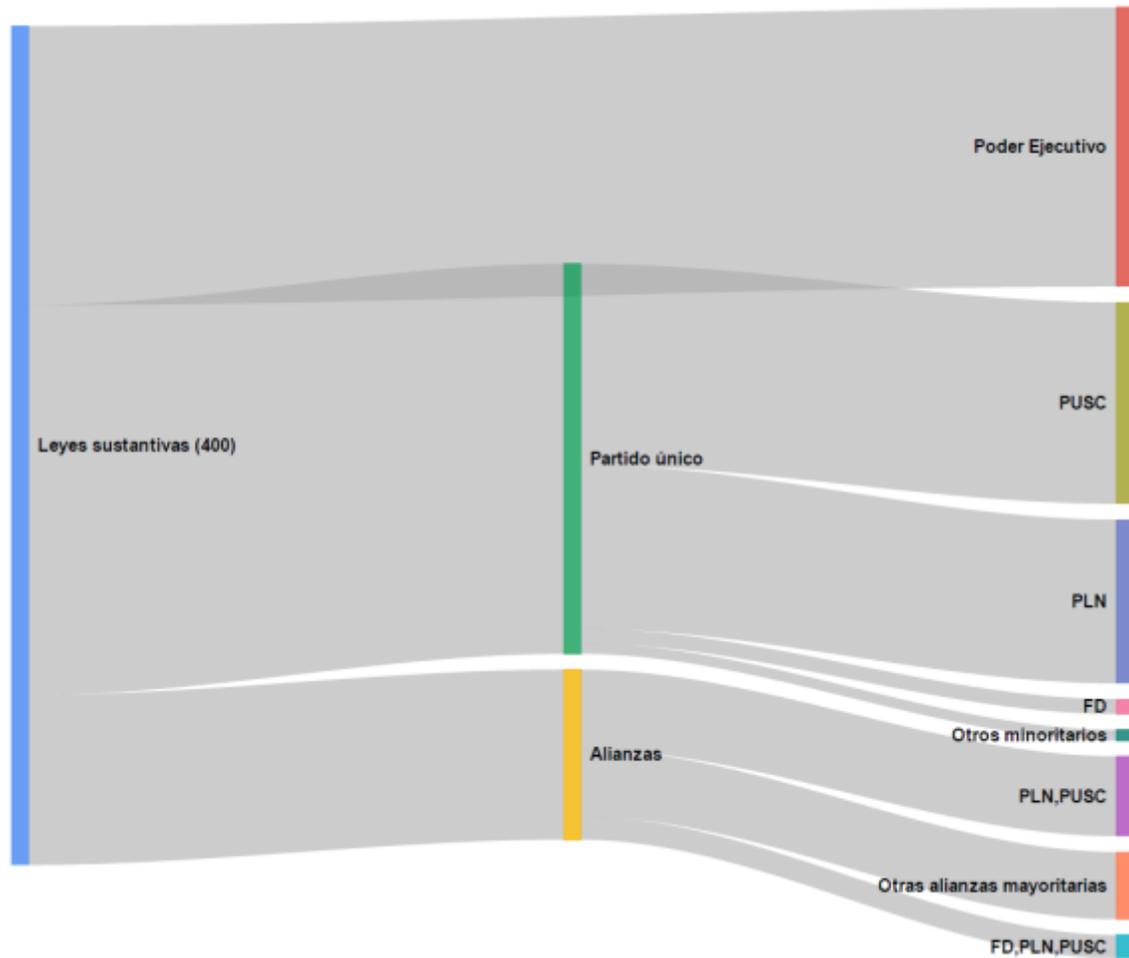
Al hacer un acercamiento de los datos en época de bipartidismo y luego en multipartidismo se observan diferencias importantes. Como era de esperar, dado

que los partidos ya no tienen mayorías y conforme aumentó la fragmentación en el Congreso, también proliferaron las alianzas partidarias.

En bipartidismo sólo 1 de cada 5 leyes fueron producto de una alianza y en todas ellas participaron el PLN o el PUSC, que dominaron el Congreso en ese período. Los partidos, de manera individual, fueron responsables del 46,5% de la legislación aprobada entre 1990 y el 2002. Acá destacó el PUSC, que fue gobierno en ocho de los doce años, con poco más de la mitad. El Ejecutivo fue el actor individual más importante proponiendo el 33% de las leyes (gráfico 12).

Gráfico 12

Leyes sustantivas aprobadas durante el bipartidismo según proponente^{a/}



a/ Se definen como partidos mayoritarios al PLN y el PUSC, por ser los únicos que han obtenido mayoría legislativa en alguno de los periodos de estudio.

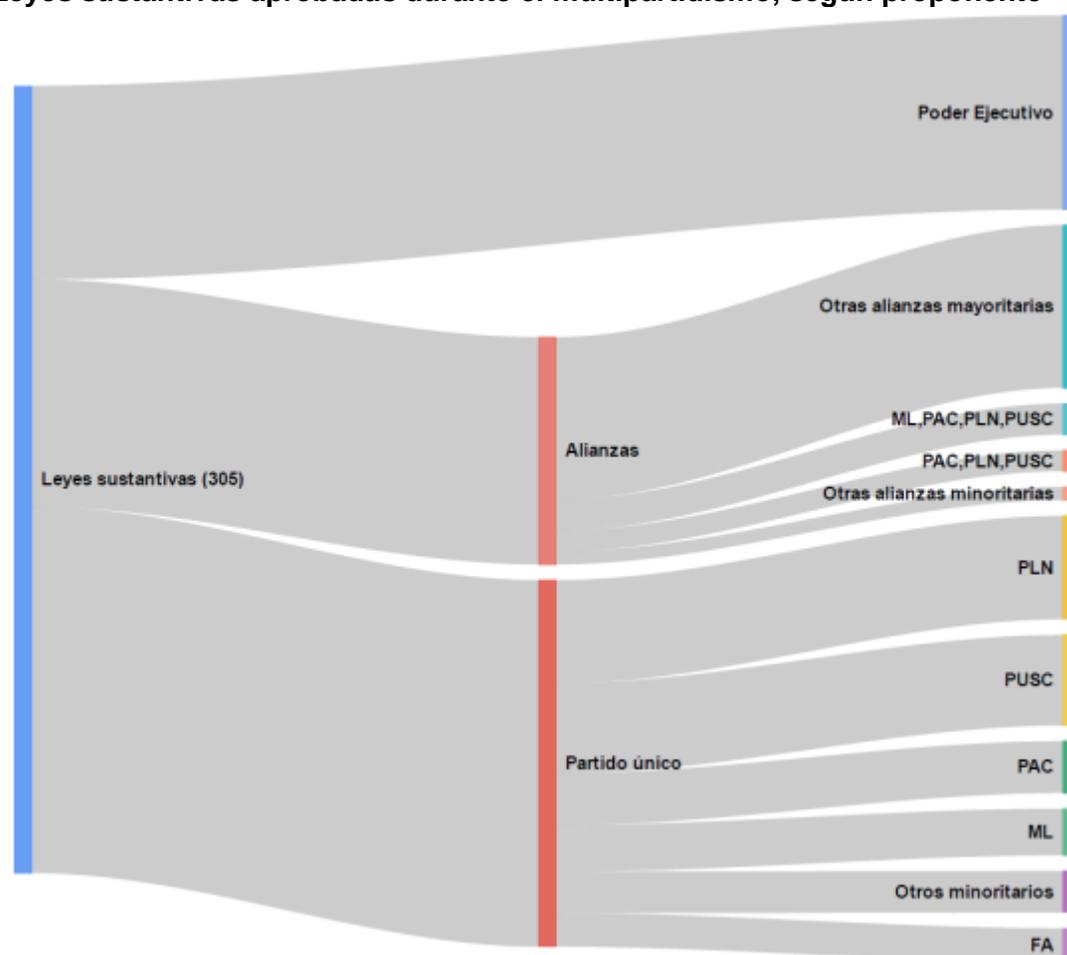
Fuente: Elaboración propia con datos de la Asamblea Legislativa y el CIEP-UCR.

En multipartidismo han ocurrido cambios significativos. Las alianzas fueron responsables de proponer el 29% de las leyes, y se empiezan a observar cooperaciones entre partidos minoritarios. Es decir, entre fracciones pequeñas que

propusieron iniciativas y finalmente contaron con la aprobación de las mismas: cinco en total hasta el momento.

Otro 46,5% fueron leyes iniciadas por algún partido de manera individual. Acá destaca el PLN seguido del PUSC como los principales proponentes. También es relevante que las leyes iniciadas por el PAC (20 leyes) son casi la misma cantidad que las del ML (18 leyes), a pesar de que el primero ha ejercido el Ejecutivo y suma más legisladores que el segundo. Finalmente, como ya se mencionó, el actor que ha perdido más iniciativa es el Ejecutivo que, en este período, sólo fue responsable de activar el 24,5% de las leyes aprobadas (gráfico 13).

Gráfico 13
Leyes sustantivas aprobadas durante el multipartidismo, según proponente^{a/}



a/ Se definen como partidos mayoritarios al PLN y el PUSC, por ser los únicos que han obtenido mayoría legislativa en alguno de los periodos de estudio.

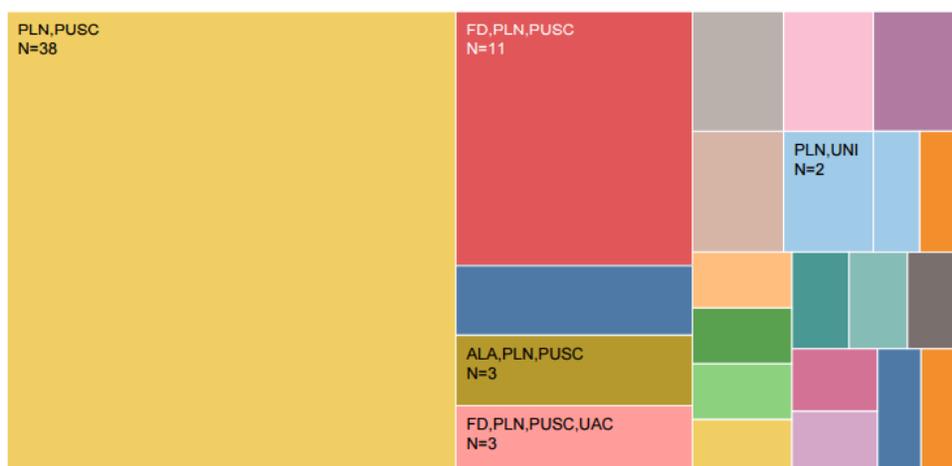
Fuente: Elaboración propia con datos de la Asamblea Legislativa y el CIEP-UCR.

Es importante resaltar que el aumento en la cantidad de alianzas en los últimos años no ha significado un desplazamiento del PUSC y el PLN como los principales actores en este tema. Siguen siendo centrales en las propuestas individuales, pero también a la hora de conformar alianzas en el Congreso. Dado que la Asamblea está altamente fraccionada, es normal observar más partidos gravitando junto a la dupla PLN más PUSC a la hora de firmar iniciativas de ley.

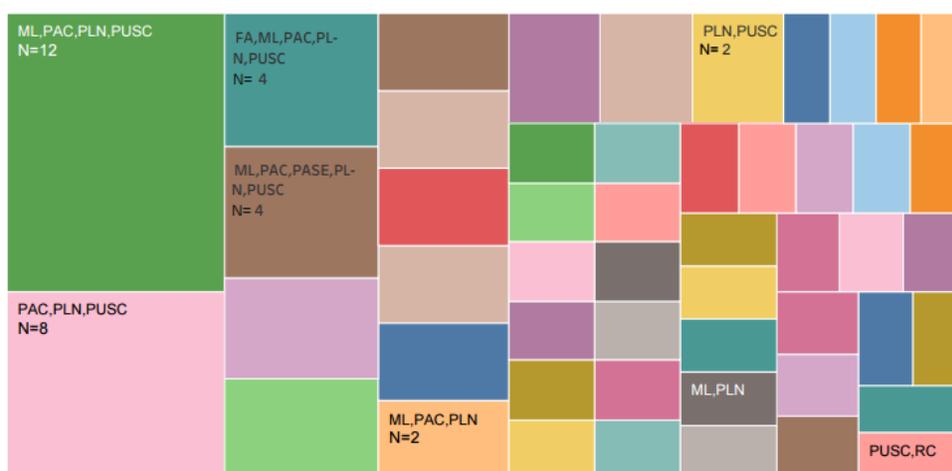
En general, las alianzas en el período multipartidista son más frecuentes, pero también más diversas. No hay una coalición dura de partidos que se mantenga en el tiempo tal y como se puede ver de la comparación en el gráfico 14.

Gráfico 14
Leyes sustantivas aprobadas según alianzas^{a/} que las proponen

Bipartidismo (81 leyes)



Multipartidismo (88 leyes)



a/ Se excluyen todos los proyectos propuestos por el Poder Ejecutivo y por partidos únicos. Cada cuadro representa una alianza diferente.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Asamblea Legislativa y el CIEP.

Con miras a realizar un análisis que permita entender de forma amplia las dinámicas de alianzas en los periodos estudiados, se realizó un análisis de redes, que consiste en establecer todas las conexiones existentes entre los partidos y visualizarlas de acuerdo a la frecuencia de aparición. Con ello es posible determinar, con mayor claridad, el comportamiento de las 2.298 leyes que contiene toda la base de datos de legislación, según el partido que firmó la iniciativa.

Recuadro 2

Metodología del análisis de redes

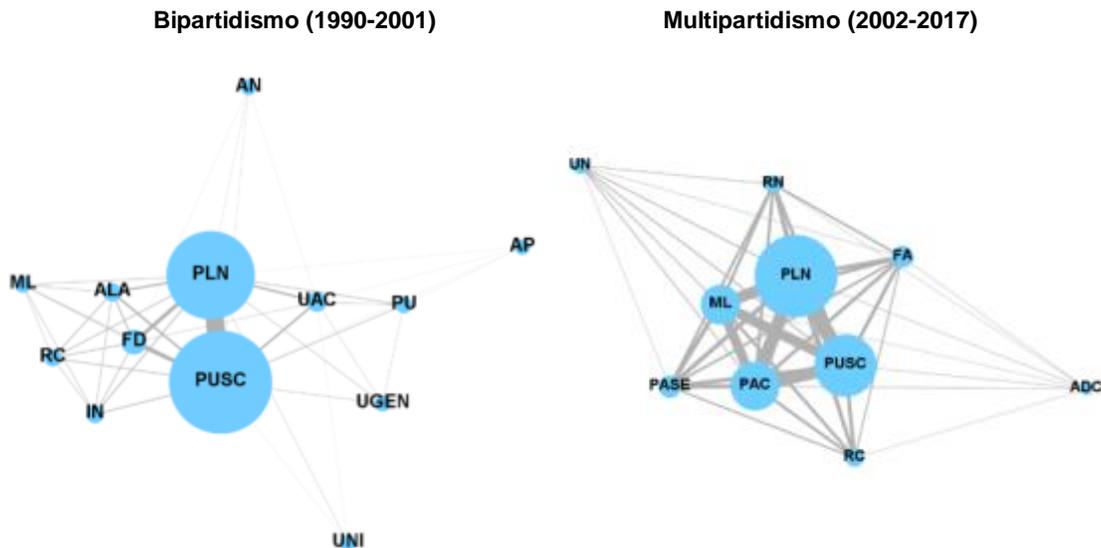
Para el análisis de redes se utilizó la base de legislación aprobada, la cual registra los diputados que proponen cada pieza de legislación. Con base en esta información, fue posible identificar cada ocasión en que dos o más partidos propusieron una ley en conjunto. Cada nodo (círculo) representa un partido político y el grosor de las aristas (uniones) representa las veces en que ambos partidos propusieron una ley de forma conjunta. Nótese que una ley puede ser propuesta por más de dos partidos, en cuyo caso se registra cada posible combinación entre dos agrupaciones a partir del total de proponentes. El tamaño de cada nodo representa el total de leyes que el partido propuso (tanto de forma aislada como en una alianza).

Se utiliza el algoritmo Force Atlas 2 desarrollado por Jacomy et al. (2011) e implantado en el software Gephi versión 0.9.1. Este simula un sistema físico en el que los nodos se repelen entre sí, mientras las aristas o vínculos atraen los nodos que conectan. Para la interpretación no se considera la ubicación de un nodo, sino su posición con respecto a los otros nodos. El algoritmo convierte proximidades estructurales en proximidades visuales, con lo cual se facilita el análisis. Noak (2008) ha demostrado que las proximidades reflejan comunidades. De esta forma, es posible analizar e interpretar la posición de los nodos en cada red y realizar comparaciones entre periodos. Los partidos que se encuentran más cercanos entre sí, en relación con las demás agrupaciones dentro de la red, muestran mayor cantidad de alianzas en la proposición de leyes y, por ende, forman “comunidades”.

El gráfico 15 presenta el análisis de redes. Como se ve en la primera de las redes, la iniciativa de las leyes, entre 1990 y 2001, fue fundamentalmente del PUSC y del PLN. Es decir, se confirma lo mencionado en párrafos anteriores. Los dos partidos más fuertes que se repartieron las mayorías legislativas durante gran parte de ese período. Era de esperar que estas agrupaciones ejercieran un rol dominante. Eso explica el mayor tamaño de los nodos para cada agrupación, y su ubicación central. A partir del 2002, con el ingreso de nuevos partidos en el Congreso, las redes muestran un centro más poblado. Dado que los partidos ya no tienen mayorías en el Congreso, el voto de los nuevos partidos se tornó estratégico en la producción legislativa. Hay una pérdida relativa de la importancia del PLN y el PUSC, pero se mantienen como los nodos más grandes. Partidos como el PAC, ML, y el FA tomaron un papel central -y así se representa visualmente en la red- aunque en proporciones distintas entre ellos. Destaca el ML que registra menor cantidad de diputados elegidos que el PAC o el FA, sin embargo, se posiciona como un actor relevante en la propuesta de leyes en conjunto con otras fuerzas. Los demás partidos han tenido una participación mucho menor y se ubican como “satélites” alrededor de los distintos partidos con más capacidad de iniciativa.

Gráfico 15

Red^{a/} de alianzas partidarias en la iniciativa de ley, según período del sistema de partidos



a/ El tamaño de cada nodo (círculo) representa la cantidad de iniciativas legislativas de cada partido. El grosor de las conexiones (líneas), refleja la cantidad de alianzas entre los partidos.

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

Comentarios finales

La presente ponencia ha profundizado el seguimiento que realiza el Programa Estado de la Nación de la labor de la Asamblea Legislativa. La ampliación de las bases de datos que funcionan como insumo para estos análisis ha permitido tener un entendimiento mejor de los comportamientos descritos. Asimismo, se ha avanzado en el análisis de temas que anteriormente no habían podido ser estudiados, como fue el caso de las alianzas partidarias en la proposición de leyes. Por último, se ha hecho un esfuerzo por utilizar técnicas novedosas para aproximarse a los fenómenos políticos estudiados, las cuales en un futuro podrán arrojar resultados más robustos una vez que empleen de forma sistemática para dar seguimiento a la realidad política del país.

Bibliografía

Alfaro Redondo, R. y Gómez Campos S. 2014. *Análisis electoral y de partidos políticos en Costa Rica*. Ponencia preparada para el Vigésimo Informe Estado de la Nación. San José. PEN.

Casa Presidencial. 2017. “Consenso logró reforma al artículo 10 de la Ley de Regulación de bebidas alcohólicas”. En: <<http://presidencia.go.cr/comunicados/2016/08/consenso-logro-reforma-al-articulo-10-de-la-ley-de-regulacion-de-bebidas-alcoholicas/>>.

Feoli, L. 2014. *Desempeño legislativo en la primera legislatura de la administración Chinchilla*. Ponencia preparada para el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación. San José. PEN.

Gómez Campos S. y Herrera Rodríguez M. 2016. *Desempeño legislativo en el periodo 1990-2016*. Ponencia preparada para el Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación. San José. PEN.

Gómez Campos S. 2015. *Proyecto de Investigación: Élités y Perfil de la Representación Política en Costa Rica 1949-2014*. San José. CIEP-UCR.

Jacomy, M. et al. 2011. Force Atlas 2, A Graph Layout Algorithm for Handy Network Visualization. Disponible en:
<http://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0098679>

MEIC. 2017. “Costa Rica avanza en protección al inversionista minoritario”. En: <<http://gobierno.cr/costa-rica-avanza-en-proteccion-al-inversionista-minoritario/>>.

PEN. 2010. *Decimosexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: PEN.

PEN. 2011. *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: PEN.

PEN. 2012. *Decimoctavo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: PEN.

PEN. 2013. *Decimonoveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: PEN.

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

PEN. 2015. *Vigésimoprimer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: PEN.

PEN. 2016. *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: PEN.