

## **INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE 2017**

### **Las comisiones legislativas en Costa Rica: ¿Cómo se han integrado y cuán estables son? (1986-2018)**

María Estelí Jarquín Solís

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**

<b>Hallazgos relevantes .....</b>	<b>3</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>4</b>
<b>1. Abordaje metodológico de la investigación .....</b>	<b>4</b>
<b>2. La evolución de las comisiones legislativas permanentes en Costa Rica .....</b>	<b>8</b>
<b>2.1. Congreso ha descentralizado temáticamente el trabajo de sus comisiones.</b>	<b>8</b>
<b>2.2. Aumentó la cantidad de comisiones, pero no de diputados.....</b>	<b>12</b>
<b>3. Integración de las comisiones legislativas permanentes .....</b>	<b>16</b>
<b>3.1. Ejecutivo ha perdido poder en comisiones.....</b>	<b>17</b>
<b>3.2. Se consolida la fragmentación partidaria en presidencias de las comisiones</b> <b>20</b>	
<b>4. Estabilidad de las comisiones legislativas permanentes .....</b>	<b>23</b>
<b>4.1. Rotación de comisiones disminuye en multipartidismo .....</b>	<b>23</b>
<b>4.2. El 44% de los diputados ha permanecido en una misma comisión durante</b> <b>todo su período.....</b>	<b>25</b>
<b>Conclusiones .....</b>	<b>28</b>
<b>Fuentes de referencia .....</b>	<b>30</b>

## Hallazgos relevantes

- **El Congreso costarricense ha descentralizado temáticamente el trabajo de sus comisiones y en los últimos treinta años ha duplicado la cantidad de comisiones permanentes.** Esta multiplicación de comisiones se ha incrementado especialmente a partir de 1999, coincidiendo con la llegada del multipartidismo.
- **La creación de nuevas comisiones ha respondido a tres causas:** asegurar un control político permanente en materias específicas, fomentar una mayor representatividad a los intereses de las fracciones minoritarias y abordar temas que reflejen las nuevas dinámicas de la sociedad costarricense. Esto se desprende de una revisión a las actas de las sesiones que acordaron la creación de dichos órganos.
- **De una muestra de 18 países, Costa Rica es el parlamento más pequeño – con el menor número de diputados-. No obstante, posee una cantidad de comisiones permanentes similar a la de países con el doble de diputados.** Esto tuvo como efecto que la cantidad de comisiones atendidas por un diputado se triplicara en treinta años.
- **El aumento de comisiones a partir de 1998 ha hecho que, independientemente del tamaño de la fracción, la gran proporción de diputados atiende 2 comisiones simultáneamente por legislatura.** El Frente Amplio es el partido que más se ha multiplicado ya que la mayoría de sus legisladores atiende 3 comisiones al mismo tiempo y ninguno ha atendido solamente una.
- **La llegada de más fuerzas políticas al Congreso y el cumplimiento del principio de proporcionalidad han hecho que, a partir del 2002, el Ejecutivo pierda la mayoría en la conformación de las comisiones.** Esta situación podría ser uno de los factores que explique la pérdida de efectividad del Ejecutivo en la aprobación de leyes de su iniciativa.
- **En la transición al multipartidismo cada vez más partidos obtienen las presidencias de las comisiones, hasta un punto máximo de fragmentación:** en 2014-2015, siete de los nueve partidos representados ostentaron una presidencia. Por primera vez en todo el período, el partido de gobierno no obtuvo ni una sola presidencia de las comisiones de la legislatura 2016-2017.
- **Las comisiones rotan menos conforme se transita al multipartidismo.** Además, el cuarto año es el más estable, lo que podría responder a un juego político para preparar asuntos clave para el inicio del próximo gobierno.
- **Desde 1986, el 44% de los diputados ha permanecido en una misma comisión durante los cuatro años del período legislativo.** En bipartidismo esta práctica era menos común, mientras que, con la llegada del multipartidismo, ha ido aumentando la cantidad de diputados que optan por quedarse los 4 años de su período constitucional en una misma comisión.

## Introducción<sup>1</sup>

Las comisiones legislativas son un espacio central de la labor legislativa. Entre sus funciones se encuentra dictaminar los diferentes proyectos de ley que conocerá el plenario, por lo que son las encargadas de conocer y preparar los expedientes que podrían convertirse en leyes de la República.

Esta investigación estudia las comisiones permanentes legislativas de Costa Rica con el objetivo de analizar su integración y estabilidad a lo largo del tiempo, dado que ha habido cambios en el contexto legislativo del país. Por un lado, se registra un aumento significativo en la cantidad de comisiones en los últimos veinte años. Además, esto ha coincidido con la llegada del multipartidismo fragmentado al parlamento costarricense, lo que ha significado que un mayor número de fracciones estén participando en estos órganos.

Como insumo para el análisis, se construyó una base de datos que cubre un período de 32 años transcurridos entre 1986 y 2018, en el cual se registra la trayectoria de 438 diputados en las comisiones legislativas permanentes.

### 1. Abordaje metodológico de la investigación

La Asamblea Legislativa de Costa Rica organiza su trabajo en tres tipos de comisiones: aquellas con potestad legislativa plena, las permanentes y las especiales. Esta investigación concentra su objeto de estudio únicamente en las **comisiones permanentes (ordinarias y especiales)**, representadas en color azul en la Imagen 1. Se estudian 19 de las 20 comisiones permanentes.<sup>2</sup>

Esta decisión metodológica recae principalmente en tres aspectos: primero, las comisiones permanentes ofrecen información sistemática para cada uno de los 32 años analizados, mientras que las comisiones especiales únicamente están activas en períodos determinados. Segundo, las permanentes poseen más elementos de comparación con otras variables propias de la dinámica legislativa. Por ejemplo, su integración y mesa directiva están sujetas a rotación en cada legislatura, mientras que las comisiones especiales poseen una dinámica distinta ya que no necesariamente varían al iniciar una nueva legislatura. Y finalmente, se ha excluido a las comisiones plenas ya que poseen la potestad de aprobación de leyes, aspecto carente en el resto de las comisiones.

---

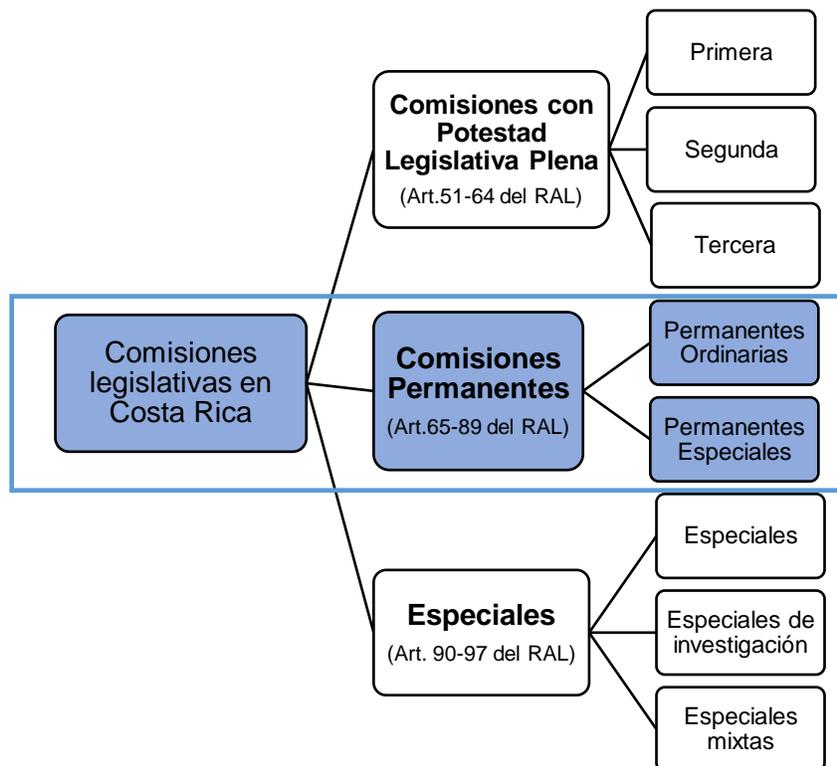
<sup>1</sup> Se agradecen los aportes de información de Martha Mora Brenes del Departamento de Servicios Parlamentarios y de Carlos Sanabria González, subdirector del Departamento de Archivo, Investigación y Trámite, ambos de la Asamblea Legislativa de Costa Rica. Así como a Steffan Gómez por sus aportes y precisiones.

<sup>2</sup> No se contempla la integración de la Comisión de Honores porque, tal y como lo indica el artículo 87 del RAL, estará integrada por tres diputados cuyos nombres no se revelarán. Las comisiones analizadas son: *Ordinarias*: Hacendarios; Asuntos Económicos; Asuntos Sociales; Gobierno y Administración; Agropecuarios; Jurídicos; *Permanentes especiales*: Redacción; Internacionales; Consultas de constitucionalidad; Control e ingreso de gasto público; Ambiente; Juventud, Niñez y Adolescencia; De la Mujer; Nombramientos; Turismo; Asuntos municipales; Ciencia, Tecnología y Educación; Derechos Humanos; y Seguridad y Narcotráfico. No se contempla la integración de la Comisión de Honores porque, tal y como lo indica el artículo 87 del RAL, estará integrada por tres diputados cuyos nombres no se revelarán.

---

Imagen 1

### Organización de las comisiones legislativas en Costa Rica



Fuente: Elaboración propia con base en el Reglamento de la Asamblea Legislativa, 2017.

Se eligió analizar los 32 años ocurridos entre 1986 y 2018 ya que este período permite observar a las comisiones legislativas en tres momentos distintos: en período bipartidista (1986-1998), en un período de transición (1998-2002) y en multipartidismo (2002-2018).

El tránsito del bipartidismo al multipartidismo ha sido explicado por el Informe Estado de la Nación en ediciones anteriores: “en la primera mitad de la década de 2000 el número efectivo de partidos (representados en el Congreso) aumentó a tres. Los resultados de 2010 anunciaron un nuevo incremento de la pluralidad política, con un valor de 3,9. Y en la elección de 2014 se confirma la estructura multipartidista a nivel legislativo, con un valor máximo de 4,9 en el Número Efectivo de Partidos parlamentarios” (PEN, 2014, p. 243).

El principal insumo de esta investigación es la **base de datos de Comisiones Legislativas permanentes en Costa Rica**<sup>3</sup>, la cual registra la trayectoria en las comisiones permanentes de 438 diputados entre 1986 y 2018.<sup>4</sup> Este producto fue construido a partir de

<sup>3</sup> Las variables de esta base de datos son: Nombre del diputado, período, legislatura, tipo de comisión (ordinaria o especial), nombre de la comisión, puesto en la comisión, partido político, sexo, provincia, área de profesión y profesión específica, partido en la presidencia legislativa y partido en el Gobierno.

<sup>4</sup> Este número contempla personas en diputaciones titulares y emergentes, así como 35 diputados que han estado 2 o más períodos legislativos durante el lapso de estudio.

los **acuerdos de integración de las comisiones** emitidas por la Presidencia legislativa que, según el artículo 53 del Reglamento de la Asamblea Legislativa (RAL), deben darse durante el primer mes de cada año legislativo.

La base de datos es procesada desde dos niveles de análisis: la integración y la estabilidad de las comisiones, que ambas contienen 8 indicadores. El siguiente cuadro detalla lo que mide cada indicador.

Cuadro 1

**Dimensiones e indicadores de análisis de la investigación**

<b>Dimensión</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Descripción</b>
<b>Integración de las comisiones</b>	<i>Cantidad de partidos políticos en comisiones</i>	Mide la evolución de la cantidad promedio de partidos políticos representados en comisión.
	<i>Proporción obtenida por el partido de gobierno en las comisiones permanentes</i>	Calcula la proporción de miembros que obtuvo el partido de gobierno por comisión, respecto a los otros partidos.
	<i>Distribución de las presidencias por partido político</i>	Calcula la proporción de presidencias de comisiones obtenidas por partido político en cada legislatura.
<b>Estabilidad de las comisiones</b>	<i>Porcentaje de rotación de las comisiones permanentes</i>	Mide la cantidad de miembros que rotan de una legislatura a otra en una comisión.
	<i>Distribución de diputados por cantidad de comisiones atendidas</i>	Calcula la densidad estimada de diputados según la cantidad de comisiones atendidas simultáneamente.
	<i>Proporción total de diputados que permanecen 4 años en una misma comisión</i>	Mide la cantidad de diputados que se han mantenido cuatro años en una misma comisión respecto al total de legisladores (por período legislativo y general) desde 1986.
	<i>Cantidad de diputados que permanecen 4 años en una</i>	Mide la cantidad de diputados que se han mantenido cuatro años en

	<i>misma comisión, por partido político</i>	una misma comisión, por partido político.
	<i>Proporción de diputados que permanecen en una misma comisión, por partido político</i>	Mide la proporción de diputados que se han mantenido cuatro años en una misma comisión, respecto a la cantidad total de diputados que ha electo el partido político.

Fuente: Elaboración propia, 2017.

El análisis de la base de datos se complementó con revisión de documentación bibliográfica y del RAL. Además, se realizó una entrevista semi-estructurada a un funcionario técnico del parlamento costarricense, quien ha acumulado una importante experiencia en las comisiones legislativas.

Finalmente, las principales limitantes metodológicas de la presente investigación son las siguientes:

- No se contempla la integración de la Comisión de Honores porque, tal y como lo indica el artículo 87 del RAL, estará integrada por tres diputados cuyos nombres no se revelarán. Por lo tanto, la base de datos registra 19 de las 20 comisiones permanentes existentes.
- La investigación registra la integración inicial de las comisiones, por lo tanto, no se contemplan los cambios permanentes o temporales que pudieron haber ocurrido entre las comisiones (como lo permite el artículo 70 del RAL).
- La base de datos únicamente registra los diputados miembros de las comisiones (artículo 5 del RAL). Por lo tanto, no contempla a los diputados no miembros que, de acuerdo al artículo 6 del RAL, pueden estar presentes en las comisiones de su interés y hacer uso de la palabra para defender mociones que pudieron haber presentado.
- La base de datos no contempla la integración en las tres comisiones plenas ni en las comisiones especiales, por lo tanto, no se contemplan estas cargas de trabajo en comisión de los legisladores.
- Hay tres personas que asumieron la diputación en el transcurso de la cuarta legislatura, por lo tanto, no se registran en la base de datos al no aparecer en los acuerdos iniciales de integración de comisiones. Son los diputados José Joaquín Chacón Vega (1993-1994), Carlos Manuel Salas Ramos (2005-2006) y Maureen Fallas Fallas (2017-2018).

## 2. La evolución de las comisiones legislativas permanentes en Costa Rica

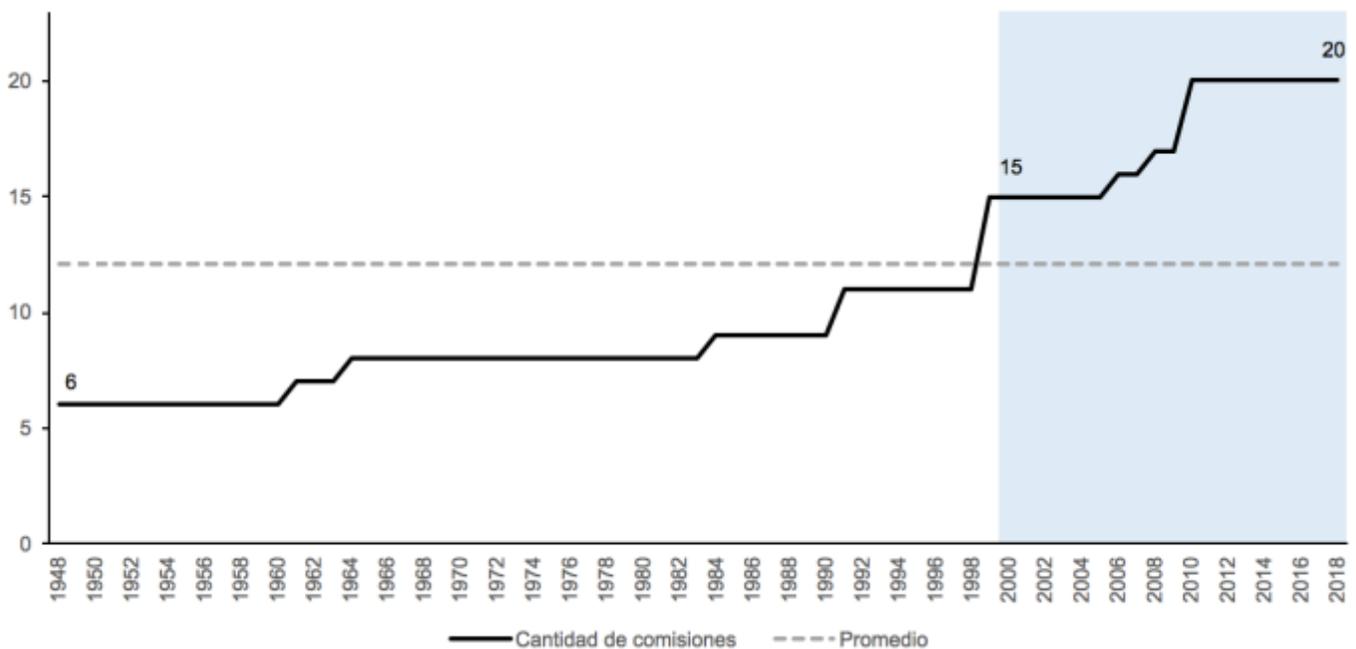
### 2.1. Congreso ha descentralizado temáticamente el trabajo de sus comisiones

La primera parte de esta investigación realiza un breve diagnóstico sobre la evolución de las comisiones legislativas permanentes en Costa Rica.

En 1948, un diputado podía integrar alguna de las 6 comisiones permanentes ordinarias que existían en ese momento. Actualmente, un legislador tiene la posibilidad de elegir entre 20 comisiones (ordinarias y permanentes especiales). Como se observa en el Gráfico 1, en los últimos 70 años el Congreso costarricense ha visto un aumento significativo de estos órganos.

**Gráfico 1**

**Evolución de la cantidad de comisiones permanentes ordinarias y permanentes especiales en Costa Rica**



Fuente: Elaboración propia, 2017.

Este incremento de las comisiones es resultado de reformas reglamentarias que han especializado la labor dictaminadora (Arias, 2009, p. 7). Lo que ha sucedido es que las comisiones ordinarias –que funcionaron de forma exclusiva hasta 1961- han delegado sus materias en comisiones cada vez más especializadas. Por citar un ejemplo, el estudio del ingreso y el gasto público tiene su propia comisión permanente especial desde 1991. Esto quiere decir que esta fiscalización ya no es competencia de la comisión de Hacendarios, la

cual ahora estudia los presupuestos anuales y temas como fraude y responsabilidad fiscal, renta global, impuesto al valor agregado, entre otros. En otras palabras, el congreso costarricense se ha descentralizado temáticamente en los últimos setenta años (Imagen 2).

## Imagen 2

### Línea de tiempo: Creación de las comisiones legislativas permanentes en Costa Rica. 1948-2017



Fuente: Elaboración propia, 2017.

Puntualmente, durante los 32 años que analiza esta investigación, la cantidad de comisiones permanentes se ha duplicado, pasando de 9 en 1986 a 20 en 2017. Además, como puede observarse en el gráfico 1: es a partir de 1999 cuando la cantidad de comisiones supera el promedio de la serie histórica (línea gris punteada), coincidiendo con el tránsito hacia el multipartidismo.

Precisamente, el aumento en el número de partidos políticos representados ha jugado un rol en la multiplicación de estas comisiones. Para explicar esto, se revisaron las actas de las sesiones de plenario donde se acordaron crear las nueve comisiones permanentes especiales más recientes, todas después de 1999. De esta exploración, se extraen las siguientes tres conclusiones:

La creación de nuevas comisiones estuvo ligada a reformas procedimentales para mejorar la representatividad de fracciones minoritarias. El acuerdo 5020 de 1999 en el cual se crean cuatro comisiones permanentes especiales (“Ambiente”, “Juventud”, “De la mujer” y “Nombramientos”) también incluyó reformas que buscaban mayor agilidad en los procedimientos parlamentarios. En ese momento, se aprobaron modificaciones a la forma en que se fijaría el orden del día, así como variaciones a mociones de orden, como los plazos de votación y la caducidad de los asuntos, entre otros. Según consta en actas, diputados de fracciones minoritarias celebraron este hito a favor de la representatividad de sus intereses:

*“Esto es una conquista importante para los diputados de partidos emergentes, de partidos minoritarios con poca representación numérica, porque nos garantizamos que nuestras iniciativas, eventualmente puedan ser conocidas en el Plenario... Esto es sumamente importante, porque anteriormente se les ha torcido el brazo a representantes de partidos alternativos, en el sentido de que, si les interesa un proyecto, tienen que ceder en otros puntos, y a veces esa situación compromete los principios de un diputado” (Acta No.91 del 8 de noviembre de 1999, p.35).*

Es evidente que, durante el período 1998-2002, las nuevas fuerzas políticas que llegaron al Congreso, dispararon la preocupación en otros temas y logran negociar, junto a dichas reformas procedimentales, la creación de esas nuevas comisiones: *“El efecto de la llegada de estos partidos se ve reflejado hasta 1999 cuando se afianzan y logran negociar la creación de esos nuevos espacios, son producto de negociaciones entre las fracciones y sus jefes de fracción y de compromisos adquiridos durante la negociación del Directorio y la conformación de otros órganos” (Coto, 2017).*

Además, como segunda conclusión, se observa que estas nuevas comisiones permanentes especiales se consideran una vía para asegurar un control político permanente en materias específicas:

*“El diputado Sibaja hablaba sobre la importancia de las comisiones que van a ejercer control político permanente y, eso es importante, porque muchas veces se trae a esta Asamblea una moción para que se nombre una Comisión Especial para que se investigue cierto aspecto....Ahora, muchos de esos temas se van a poder manejar por medio de estas comisiones y, parece importante, que la Asamblea Legislativa pueda tener comisiones que abarquen diferentes ámbitos del quehacer nacional y que tengan facultades de control político para que permanentemente lo estén ejerciendo” (Acta No.91 del 8 de noviembre de 1999, p.34).*

La misma concepción recayó diez años después sobre la comisión de “Derechos Humanos”:

*“En tal sentido, si bien se le otorgó la facultad de dictaminar proyectos de ley, más relevancia tuvo el hecho de constituir ese órgano como un instrumento de control político que ejerza la Asamblea Legislativa sobre la violación de los derechos fundamentales de las personas, y garantizar de esta manera, el respeto a las normas nacionales y supranacionales que los tutelan. Materia de derechos humanos sobre la que existe un evidente interés público, al punto de que el diputado proponente pidió llamar a cuentas a los jerarcas públicos e incluso proponer al Plenario las sanciones políticas respectivas” (Asamblea Legislativa, 2014, p.178-179).*

Finalmente, las comisiones también llegaron a “saldar cuotas” en temas que reflejaban nuevas dinámicas de la sociedad costarricense y que ahora debían ser discutidos de manera permanente. Se observa esto durante el proceso de creación de la comisión permanente especial de “Turismo” en 2006:

*“...Viene el turismo a convertirse en Costa Rica en la principal fuente de ingresos y requiere de una atención permanente de la Administración pública...ese es el reto de tener también de parte del Parlamento una comisión que permanentemente atienda el tema turístico: pero, más que lo atienda, que con rapidez responda a las necesidades del turismo” (Acta No.013 del 18 de mayo de 2006, p.35-36).*

O bien, en la intervención de la diputada Fournier Vargas sobre la creación de la comisión “De la Mujer”:

*“Casi todos los parlamentos de la región centroamericana tienen una comisión de la Mujer Parlamentaria desde hace varios años, y Costa Rica, el país más avanzado en Centroamérica en cuanto a la legislación sobre el tema de las mujeres, se había quedado atrás al no tener una comisión de la mujer... Hoy uno de los puntos sobre los que tiene mandato esta comisión es el de realizar un control político sobre la administración, así como proponer modificaciones sobre la legislación existente” (Acta No.91 del 8 de noviembre de 1999, p.38-39).*

En resumen, la creación de nuevas comisiones ha respondido a tres aspectos: asegurar un control político permanente en materias específicas, fomentar una mayor representatividad a los intereses de las fracciones minoritarias y abordar aquellos temas que reflejen las nuevas dinámicas de la sociedad costarricense.

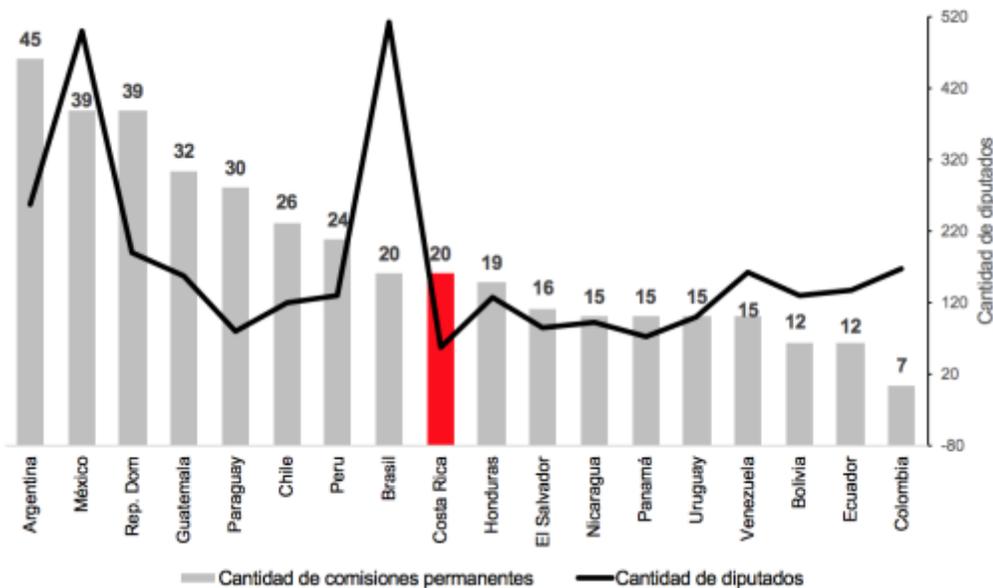
## 2.2. Aumentó la cantidad de comisiones, pero no de diputados <sup>5</sup>

La multiplicación de comisiones no ha implicado el aumento en la cantidad de diputados. Sobre esto, Arias (2009, p.7), ha indicado que “*la atomización de Comisiones con el mismo número de legisladores (57 plazas), ha hecho que los esfuerzos sean dispersos, agotadores, recargados y, en ocasiones, ineficaces por falta de quórum o bien por superposiciones horarias*”.

Este argumento gana fuerza si se observa en óptica comparada. De hecho, se revisaron los reglamentos legislativos de 17 países de América Latina con sistemas presidenciales<sup>6</sup> y se extrajo la cantidad de comisiones permanentes de cada Congreso. El Gráfico 2 evidencia el número de comisiones, pero además lo relaciona a la cantidad de diputados de cada uno de esos países, junto a Costa Rica.

### Gráfico 2

Relación entre la cantidad de comisiones y diputados en 18 sistemas presidenciales de América Latina<sup>a/</sup>



a/ Costa Rica, Panamá, Paraguay y El Salvador poseen la menor cantidad de diputados con 57, 71, 80 y 84 respectivamente.

Fuente: Elaboración propia, 2017.

<sup>5</sup> Se agradece el aporte de información brindado por Karlissa Calderón Zúñiga, pasante del capítulo Fortalecimiento de la Democracia del Informe Estado de la Nación, quien revisó los reglamentos legislativos de los 17 congresos latinoamericanos, extrajo la información sobre cantidad de comisiones permanentes y actualizó el dato de la cantidad de diputados por país.

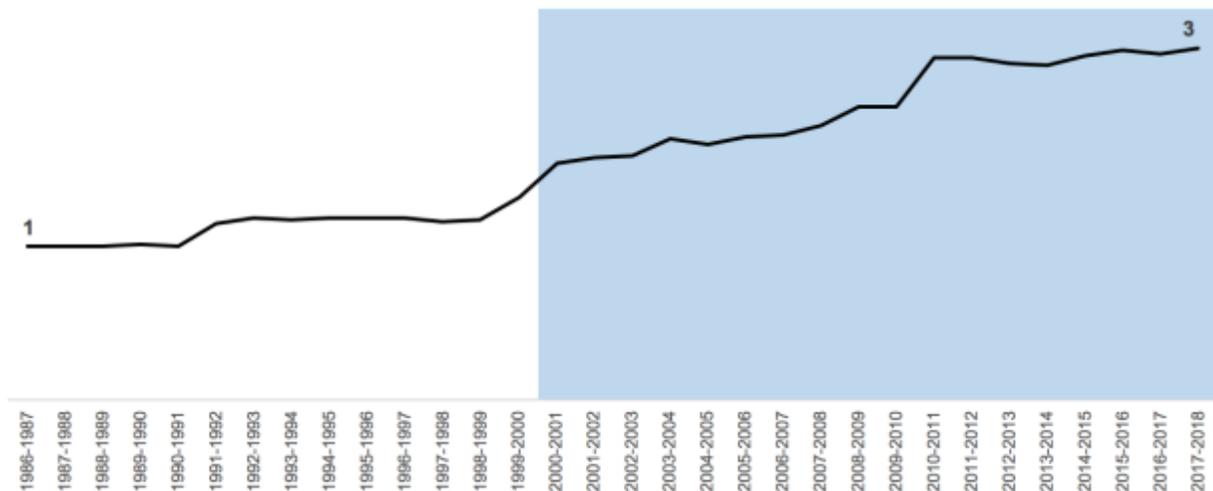
<sup>6</sup> Para el caso de los congresos bicamerales, se revisó el reglamento de la Cámara baja o de representantes.

Como se puede observar, Costa Rica es el parlamento más pequeño – tiene el menor número de diputados de la muestra de países-. No obstante, posee una cantidad de comisiones permanentes similar a la de países como Honduras, Perú y Chile, que poseen el doble de diputados. Esto quiere decir que los legisladores costarricenses están asumiendo cargas equivalentes a otros parlamentos con la mitad del recurso humano.

Esta situación no ha pasado desapercibida en la distribución de cargas de trabajo. De hecho, el Gráfico 3 ilustra que la cantidad promedio de comisiones atendidas por un diputado en Costa Rica se triplicó en treinta años.

### **Gráfico 3**

**Cantidad de comisiones permanentes atendidas por un diputado, por legislatura (promedio)**



Fuente: Elaboración propia, 2017.

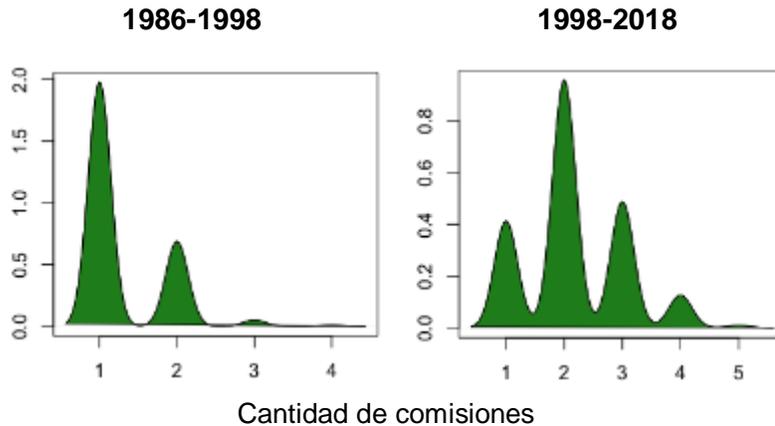
Ahora bien, esta carga de trabajo no necesariamente se ha repartido de forma equitativa en todas las fracciones. En realidad, esto dependería de la cantidad de legisladores que tenga cada partido. Para aproximar el tema, el Gráfico 4 muestra la distribución de diputados, según cantidad de comisiones atendidas simultáneamente para el PLN y el PUSC en dos momentos de tiempo: Entre 1986-1998 y entre 1998-2018. Se estudian estos dos períodos por aparte debido a que, como se explicó anteriormente, el período 1998-2002 cambió la configuración del Congreso en dos aspectos: aumentó el número de partidos representados y la cantidad de comisiones existentes.

**Gráfico 4**

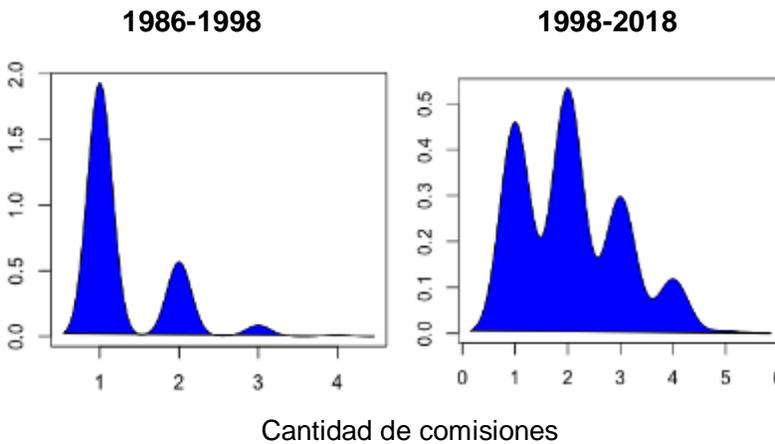
**Distribución de diputados, según cantidad de comisiones atendidas en el PLN y el PUSC. 1986-2018**

(densidad estimada)

**PLN**



**PUSC**



Fuente: Elaboración propia, 2017.

De esta visualización se desprenden varios hallazgos: Lo primero es que, en pleno bipartidismo (1986-1998), la mayor proporción de diputados del PLN y el PUSC asistieron a una comisión. Al ser las fracciones que desde 1986 eligieron un mayor número de diputados, esto les permitió un mayor rango de acción sin que sus diputados tuvieran necesariamente que atender más de una comisión permanente a la vez. No obstante, esto cambia a partir de 1998 cuando la mayor proporción de diputados de ambas fracciones pasa a atender dos comisiones simultáneamente. En el caso del PLN, una gran cantidad de legisladores atienden hasta tres comisiones mientras que, en la fracción socialcristiana, la segunda proporción más grande de diputados sigue atendiendo solamente una.

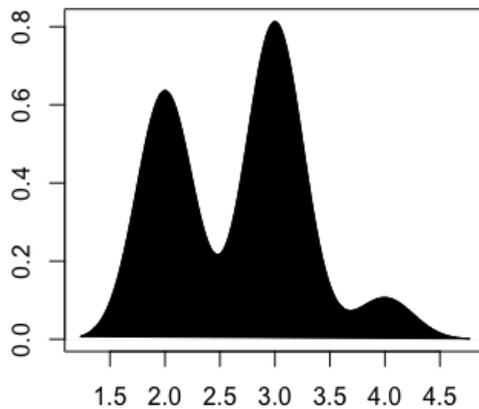
El gráfico 5 muestra un análisis similar para los partidos emergentes a partir de 1998, se eligen 4 casos: el FA, el ML, el PAC y el PASE. Se observa que, a excepción del Frente Amplio, la mayor proporción de los diputados de las restantes fracciones asiste a dos comisiones simultáneamente, seguido de tres. Finalmente, la mayor cantidad de legisladores del FA asiste a tres comisiones simultáneamente y ninguno ha asistido sólo a una comisión.

**Gráfico 5**

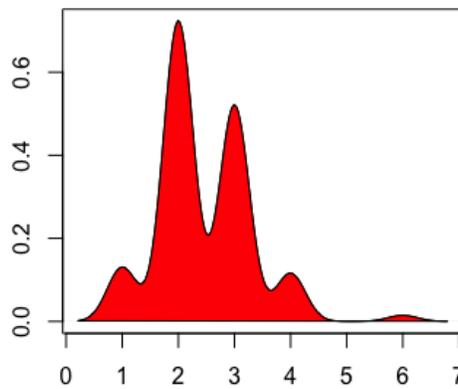
**Distribución de diputados, según cantidad de comisiones atendidas simultáneamente en el FA, ML, PAC y PASE. 1998-2018**

(densidad estimada)

**Frente Amplio**

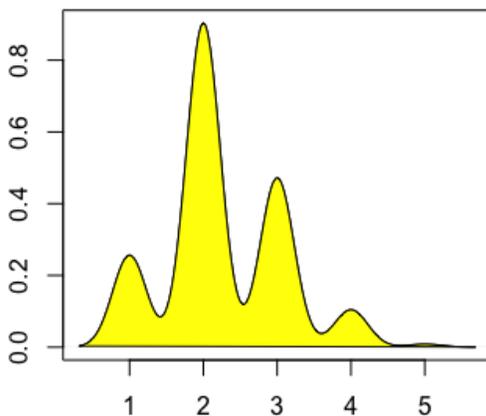


**Movimiento Libertario**

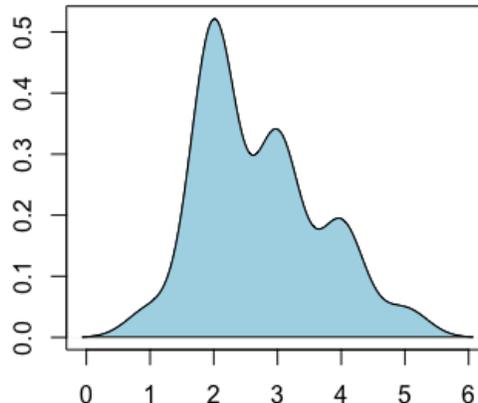


Cantidad de comisiones

**PAC**



**PASE**



Cantidad de comisiones

Fuente: Elaboración propia, 2017.

En síntesis, dos hipótesis resultan de este ejercicio. La primera es que, el aumento de comisiones a partir de 1998 hace que, independientemente del tamaño de la fracción, los diputados se tengan que multiplicar entre las diversas comisiones. La segunda es que hay tres niveles de multiplicación entre los partidos: el Frente Amplio es el que más está tratando de multiplicarse, hay una combinación intermedia entre el ML, el PAC, el PASE y el PLN (la mayoría atiende 2 y 3 comisiones). Y finalmente, el caso del PUSC en el que la mayoría de sus diputados atiende 2 y 1 comisión, respectivamente.

Posterior a este breve diagnóstico, se analizarán los principales efectos que han tenido estos factores – la multiplicación de comisiones, el tránsito al multipartidismo y el aumento en la cantidad de comisiones atendidas por los legisladores- sobre la integración y la estabilidad de estos órganos.

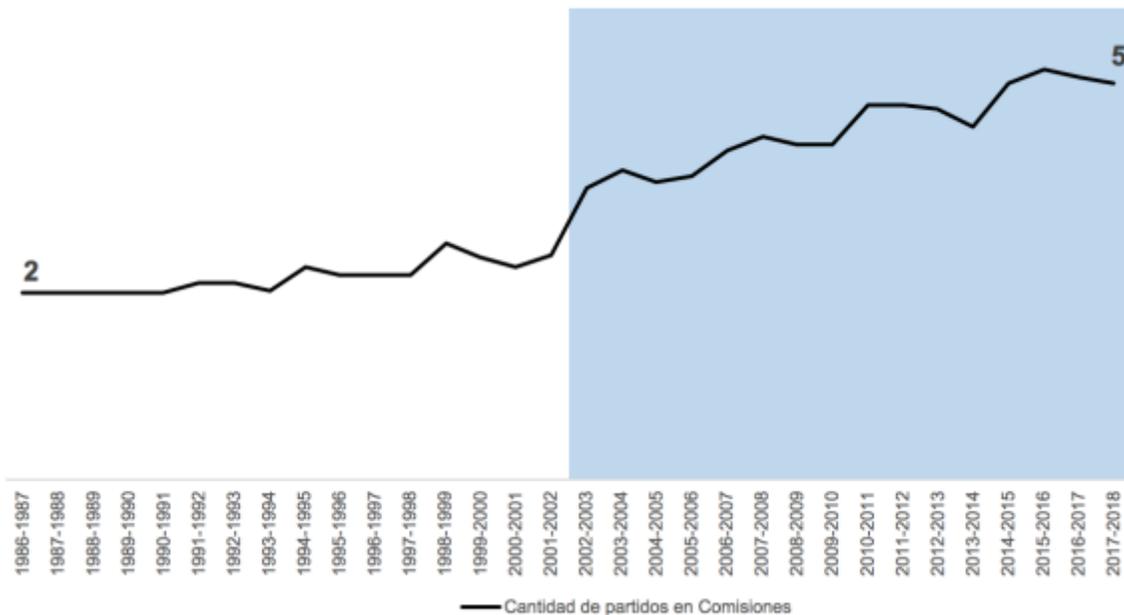
### 3. Integración de las comisiones legislativas permanentes

Las comisiones permanentes administran gran parte de los recursos humanos y de poder del proceso legislativo, por lo tanto, su control es uno de los objetivos de los diferentes grupos legislativos. Como es de esperar, el tránsito del bipartidismo al multipartidismo también ha aumentado la cantidad de partidos en el seno de cada comisión. En 1986 la cantidad promedio de partidos en una comisión era de 2, mientras que actualmente es de 5 (gráfico 6).

Gráfico 6

#### Cantidad de partidos políticos en las comisiones permanentes y en las presidencias de comisiones por legislatura

(Promedio)



Fuente: Elaboración propia, 2017.

Ese incremento no se ha dado de forma uniforme en todas las comisiones. Por ejemplo, las comisiones de “Ambiente”; “Ciencia y Tecnología”; “Derechos Humanos”; “Juventud, Niñez y Adolescencia”; “Seguridad y Narcotráfico”; y “Turismo” son las que, en promedio, han tenido mayor diversidad de partidos políticos (con 5). Valga recalcar que todas estas son comisiones permanentes especiales creadas en época multipartidista, lo que podría reflejar el interés de fracciones minoritarias de crear dichos órganos y posteriormente de integrarlas.

El caso extremo es el de la comisión que vela por asuntos de niñez y juventud que, entre el 2007 y el 2010, estuvo integrada por 7 partidos, es decir, hubo representación de prácticamente todas las fracciones de ese período durante esas tres legislaturas. Algo similar está sucediendo en “Control de Ingreso y gasto público”, ya que en las últimas tres legislaturas (2015-2018) ha habido representación de 7 partidos, lo que sugiere un interés por controlar la labor de la administración central.

Los encargados de regular la integración partidaria de las comisiones permanentes son los artículos 27 y 67 del Reglamento de la Asamblea Legislativa (RAL). El primero designa al presidente del Congreso como el encargado de nombrar las comisiones y el segundo le indica que debe considerar la propuesta de los Jefes de Fracción procurando que esa composición refleje proporcionalmente a todas las fracciones políticas representadas.

Sobre el criterio de proporcionalidad en las comisiones, la Sala Constitucional ha emitido criterios e incluso ha anulado acuerdos de la presidencia legislativa. Por ejemplo, en 2011 la resolución 01361 declaró parcialmente con lugar una acción presentada por diputados, declarando así la inconstitucionalidad de los acuerdos del presidente de la Asamblea Legislativa, números 02-06-07 y 06-06-07 tomados en las sesiones del 22 y 23 de mayo del 2006, en lo que respecta a la conformación de las Comisiones permanentes especiales de “Nombramientos” y “Turismo”.

Posteriormente, una resolución de esa Sala en abril de 2014 obliga a la presidencia del Congreso a respetar la proporcionalidad en la composición de las comisiones, como resultado de un recurso de amparo presentado por diputados del PAC en contra del acuerdo que integraba la comisión de “Control e ingreso del gasto público” en la legislatura 2013-2014 ya que no respetaba el principio aludido y terminó siendo presidida por el partido oficialista, una práctica que esta comisión suele evitar. De hecho, de acuerdo con la base de datos de la presente investigación, dicha comisión siempre ha sido presidida por un partido de oposición a excepción de dos ocasiones: el caso antes mencionado y en 1998-2000 cuando fue liderada por un diputado del PUSC a pesar de ser el partido de gobierno.

Los efectos de esta sentencia se hicieron efectivos a partir del período constitucional actual (2014-2018). A continuación, se analizará los efectos del principio de proporcionalidad en la distribución partidaria de las comisiones y sus respectivas presidencias.

### ***3.1. Ejecutivo ha perdido poder en comisiones***

La literatura especializada en dinámica legislativa ha argumentado que, en sistemas presidenciales, las comisiones parecen tener mayor capacidad de influencia que en sistemas parlamentarios ya que, en los primeros, *“existe la posibilidad de que el bloque mayoritario del legislativo no sea un incondicional del Gobierno y que, en el trámite de*

comisiones, se introduzcan enmiendas de gran alcance a los proyectos de ley iniciados por el Ejecutivo” (García, 2002, p. 8).

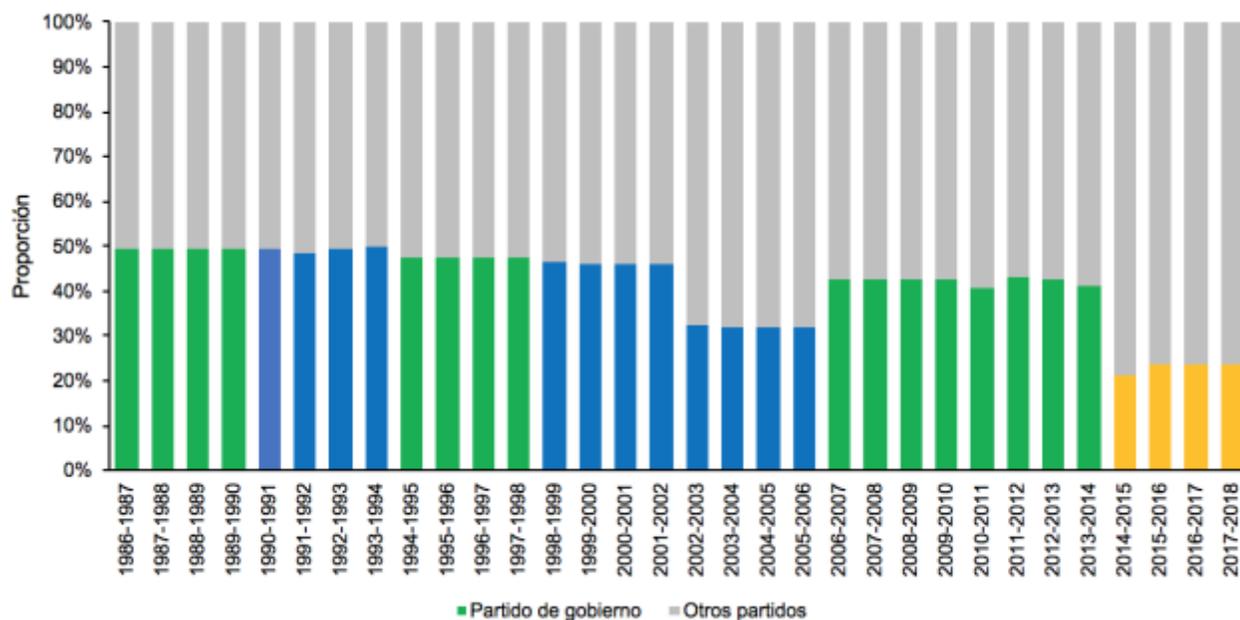
Como es sabido, la última vez que un Ejecutivo en Costa Rica obtuvo la mayoría legislativa fue en 1990 cuando se eligieron 29 diputados del PUSC. Cuatro años después, el partido de gobierno logró elegir 28 legisladores, por lo que le faltaba uno para ser mayoría. Con la llegada del multipartidismo, ningún otro Ejecutivo ha logrado tener mayoría absoluta en el Congreso.

Además de esto, el Vigésimoprimer Informe Estado de la Nación de Costa Rica planteó que precisamente, a partir de 2002, se observa un predominio de leyes con iniciativa legislativa y una presencia cada vez menor de las planteadas por el Gobierno (PEN, 2015, p. 250). Esta relación, en promedio, ha sido de 35% para el Ejecutivo y 65% para el Legislativo, a pesar de que en época bipartidista se distribuía en partes iguales.

En este contexto, García (2002) plantea la importancia de estudiar la integración de las comisiones legislativas para comprender la preponderancia del Legislativo sobre el Ejecutivo en sistemas presidenciales. Precisamente, el Gráfico 7 muestra la proporción que obtuvo el partido de gobierno en las comisiones permanentes ordinarias. Como puede observarse, después del 2002, el Ejecutivo perdió la mayoría en la conformación de las comisiones ordinarias.

**Gráfico 7**

**Proporción obtenida por el partido de gobierno en las comisiones permanentes ordinarias**

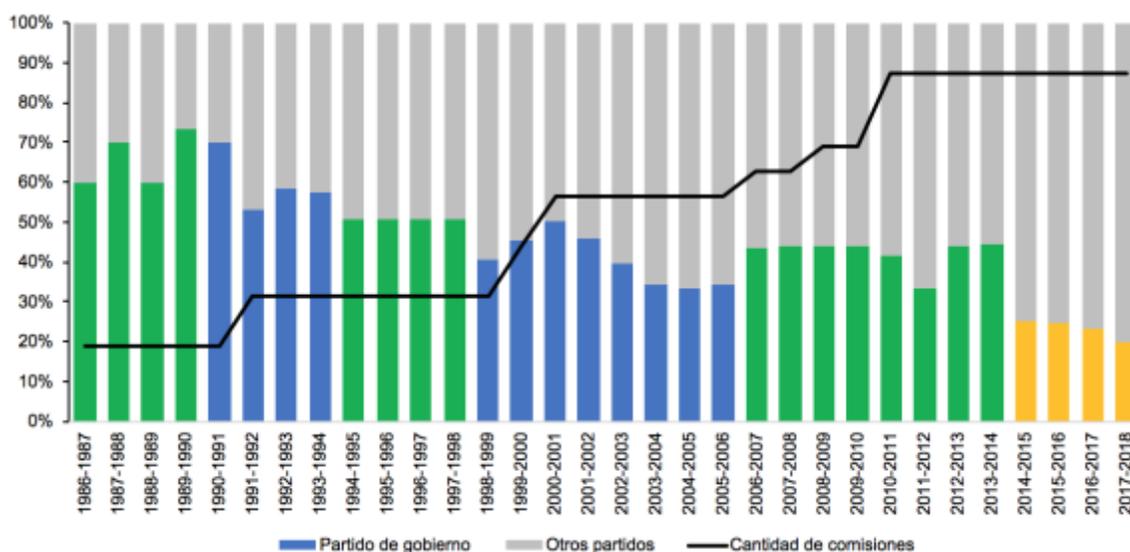


Fuente: Elaboración propia, 2017.

Esta tendencia se ve de forma más marcada si se analiza la proporción de miembros que obtuvo el partido de gobierno únicamente en las comisiones permanentes especiales representado en el Gráfico 8. De esta visualización se desprenden tres hallazgos: El primero es que conforme aumenta la cantidad de comisiones, el Ejecutivo va perdiendo la mayoría. A partir de 1998, ningún Ejecutivo volvió a obtener el 50% de una comisión, algo que sí sucedía sistemáticamente previo a ese año.

**Gráfico 8**

**Proporción obtenida por el partido de gobierno en las comisiones permanentes especiales**



Fuente: Elaboración propia, 2017.

El segundo hallazgo es que en 2011-2012 triunfa por primera vez un Directorio de oposición en la Asamblea y tuvo efectos claros en la conformación del partido oficialista. Ese año, el PLN -siendo fracción oficialista- obtuvo la menor cantidad de miembros por comisión en toda su trayectoria en esos órganos: apenas un 33%.

Y, finalmente, es posible notar que la proporcionalidad del partido de gobierno cambia de año a año a pesar de que el número de diputados no ha variado. La explicación a esta situación puede tener diversas causas: que un diputado renuncie a una comisión y ningún otro de su fracción tenga interés en ocupar su espacio, pugnas internas de las fracciones para asegurar que todos los subgrupos tengan representación en las comisiones estratégicas, que el partido oficialista ceda espacios en alguna comisión a cambio de un acuerdo con alguna fracción opositora y la rotación entre fracciones para asegurar la representación equitativa de género de una legislatura a otra (Coto, 2017). Los únicos dos períodos en los que se respetó la proporcionalidad del partido de gobierno fue durante administraciones liberacionistas en 1994-1998 y en 2006-2010 (Figueres Olsen y Arias Sánchez respectivamente).

En síntesis, la fracción oficialista ha reducido la cantidad de legisladores que la conforman y, por ende, el cumplimiento del principio de proporcionalidad en la integración de las comisiones hace que haya un Ejecutivo cada vez más disminuido en esos órganos. En otras palabras, en multipartidismo, ser bancada oficialista no es suficiente para alcanzar una mayoría. El no tener un respaldo incondicional de la mayoría de los miembros de una comisión, podría dificultar la promoción de la agenda del Ejecutivo en la Asamblea Legislativa.

### **3.2. Se consolida la fragmentación partidaria en presidencias de las comisiones**

Como es sabido, en época bipartidista el partido de gobierno siempre controló la presidencia legislativa. Como se mencionó anteriormente, esto cambió a partir del 2011 cuando un tercer partido lideró el Directorio (el PAC). Coto (2012) realizó un análisis sobre la influencia que posee la Presidencia del Directorio en la conformación de las comisiones legislativas y el nombramiento de sus mesas directivas. De hecho, demuestra que en la legislatura 2010-2011 cuando el PLN controla el Directorio, este partido y sus aliados logran todas las presidencias de ese año. No obstante, cuando al año siguiente la alianza de partidos de oposición obtiene el Directorio, el PLN apenas obtiene 3 presidencias de comisiones permanentes – un 15%- (Coto, 2012, p. 379).

En este contexto es importante preguntarse la importancia que posee controlar la presidencia de una Comisión. Arias (2009) indicó que *“en el espacio no formal, (el presidente) es una figura clave que da impulso, agilidad o ralentiza la Comisión según el interés gravitante”* (Arias, 2009, p. 15). Considerando este insumo, se clasificaron en dos categorías las funciones que el artículo 71 del RAL le otorga al presidente de una comisión: los aspectos formales y los aspectos claves para agilizar una comisión (Cuadro 2).

**Cuadro 2**  
**Funciones del presidente de una Comisión legislativa**

<b>Aspectos formales</b>	<b>Aspectos claves para agilizar una comisión</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Recibe documentación relacionada a los proyectos de ley asignados a la comisión.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Dirige el debate y concede la palabra.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Revisa y aprueba mociones que se presenten.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Controla el orden del día de la Comisión.</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Firma las actas y otras disposiciones de la Comisión respectiva.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Puede crear sub-comisiones para el estudio de un expediente.</li></ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Somete a la aprobación del Directorio los gastos incurridos en el desempeño de labores de la Comisión.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Puede convocar a sesiones extraordinarias.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Concede permiso a diputados para retirarse de la sesión.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Abre, suspende y cierra las sesiones de las comisiones.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Puede solicitar la extensión del plazo del dictamen de un expediente.</li> </ul>	

Fuente: Elaboración propia con base en el Reglamento Legislativo y en Arias (2009), 2017.

Se considera que los cinco aspectos de la columna de la derecha son claves para agilizar una comisión ya que el presidente, al dirigir el debate de la comisión, se convierte en una pieza central para encausar la negociación y acelerar los proyectos que sean de su interés o los de su fracción (o alianza legislativa).

Por otro lado, al controlar el orden del día, poder convocar a sesiones extraordinarias y tener la posibilidad de crear sub-comisiones, podría apresurar el dictamen de un expediente específico: *“El presidente tiene algún grado de control y relevancia, por ejemplo, puede asignar a los diputados más eficientes en una subcomisión que revise un proyecto de su interés”* (Coto, 2017).

Desde el otro punto de vista, la presidencia también es una pieza estratégica para dificultar el avance de expedientes de otras fracciones o incluso de los expedientes convocados por el Ejecutivo en Sesiones Extraordinarias: *“Bajo criterios de conveniencia y oportunidad pueden afectar el tránsito de un proyecto, por ejemplo, el presidente puede atrasar la lectura de consultas en la sesión, o bien, decide el momento en que sube el dictamen de un proyecto a plenario, a la espera de firmas u otro trámite administrativo.”* (Coto, 2017).

Adicionalmente, el inciso a del artículo 71 del RAL faculta al presidente a suspender las sesiones de las comisiones, un aspecto clave para ralentizar la discusión y análisis de la materia en cuestión. Por ejemplo, la comisión de “Agropecuarios” debió haber sesionado once veces desde que inició la legislatura 2017-2018, no obstante, al 16 de julio 2017, la presidencia ha cancelado el 45% de las sesiones.<sup>7</sup>

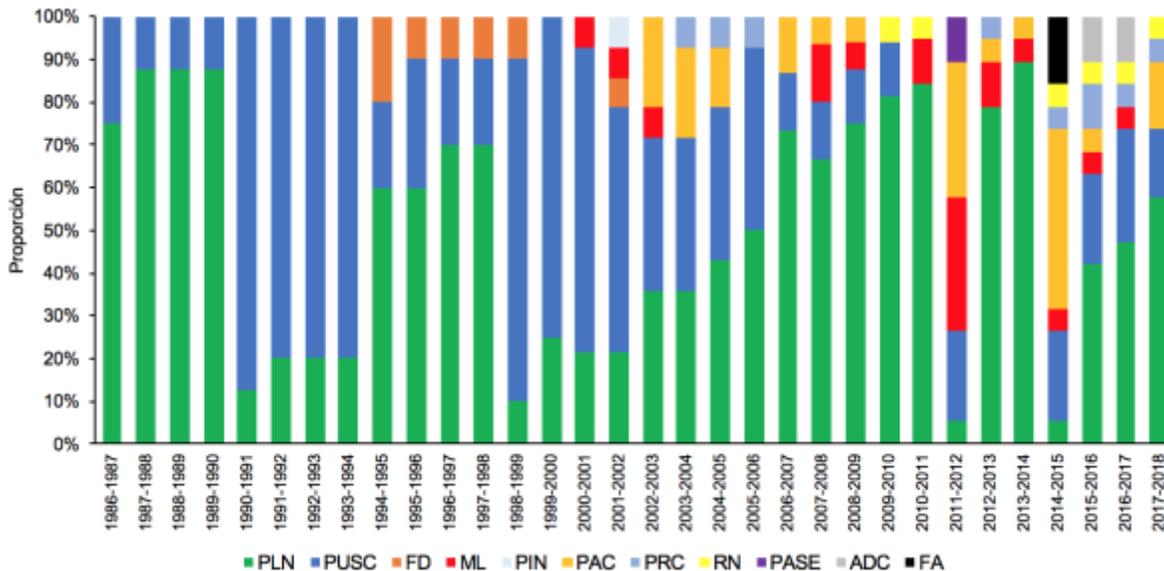
Considerando el rol que juega la mesa directiva en la dinámica de una comisión, el Gráfico 9 detalla la proporción de las presidencias de comisiones que obtuvo cada partido político por legislatura.

---

<sup>7</sup> Esto puede observarse en el portal del SIL, específicamente en la sección de comisiones permanentes ordinarias.

**Gráfico 9**

**Proporción de las presidencias de las comisiones, según partido político y legislatura**



Fuente: Elaboración propia, 2017.

Como puede observarse en el gráfico anterior, en las primeras 8 legislaturas sólo dos partidos ostentaron las presidencias de las comisiones. En ese período, el respectivo partido de gobierno efectivamente obtuvo la mayoría de las presidencias (el PLN en 1986-1990 y el PUSC en 1990-1994). Esto cambia en 1994 cuando un tercer partido ocupa el 20% de las presidencias: es el diputado Gerardo Trejos Salas de Fuerza Democrática. Es importante recordar que esta es la primera vez que ninguna fracción obtiene mayoría legislativa en el Congreso.

En la transición al multipartidismo el mapa ha ido obteniendo cada vez más colores, hasta un punto máximo de fragmentación: en el primer año del actual período siete de los nueve partidos representados ostentan una presidencia de comisión. Y, por primera vez en toda la serie histórica, el partido de gobierno no obtuvo ni una sola presidencia de las comisiones de la legislatura 2016-2017, ubicándolo en clara desventaja para promover sus proyectos políticos y en particular su agenda en sesiones extraordinarias.

Esto podría explicar lo que el Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación indicó sobre el desempeño del Ejecutivo en las sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa: desde 1990, las dos tasas de éxito más bajas en la aprobación de la agenda del Ejecutivo se han registrado en la actual administración con un 2,5% en el primer año y un 7,9% en el segundo (PEN, 2016, p. 245).<sup>8</sup>

<sup>8</sup> La tasa de éxito es la cantidad de leyes aprobadas con relación al total de proyectos convocados en las sesiones extraordinarias en cada legislatura.

#### **4. Estabilidad de las comisiones legislativas permanentes**

La segunda dimensión de análisis de esta investigación estudia la estabilidad de las comisiones, definida por dos indicadores: cuánto rotan las comisiones de año a año y cuántos años permanece un legislador en una misma comisión durante un período legislativo.

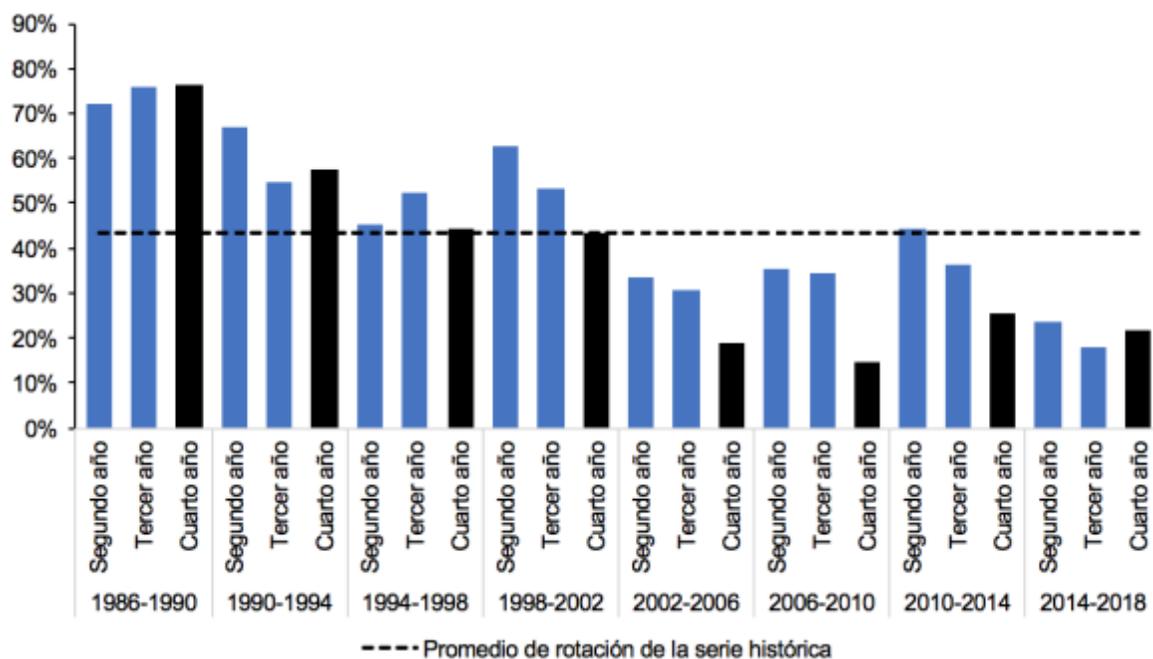
##### *4.1. Rotación de comisiones disminuye en multipartidismo*

A continuación, se analizará la rotación de las comisiones, es decir la cantidad de diputados que cambian de año a año en cada uno de esos órganos. Como se mencionó anteriormente, las comisiones permanentes son integradas al inicio de cada legislatura mediante acuerdo de la Presidencia legislativa. Se parte de la hipótesis de que una comisión funciona mejor cuando los diputados se mantienen en el tiempo porque permite mayores grados de especialización en las respectivas materias.

Como puede observarse en el Gráfico 10, la rotación de las comisiones es descendente conforme se transita hacia el multipartidismo. De hecho, a partir del 2002, ninguna comisión rotó por encima del promedio de la serie histórica (línea negra punteada). Esto sucede a pesar de que, como se explicó anteriormente, ha habido mayor inestabilidad en el control del Directorio legislativo y de las mesas directivas de las comisiones. De hecho, el leve repunte en el segundo año del período 2010-2014 puede deberse a la llegada – por primera vez- de una alianza de partidos de oposición al Directorio de la Asamblea legislativa.

**Gráfico 10**

**Porcentaje de rotación de las comisiones permanentes<sup>a/</sup>, por período legislativo<sup>b/</sup>**



a/ Incluye comisiones permanentes ordinarias y permanentes especiales.

b/ Al no haber reelección consecutiva de diputados, en este procesamiento no se incluye el primer año ya que supone una rotación del 100% de los miembros en todas las comisiones.

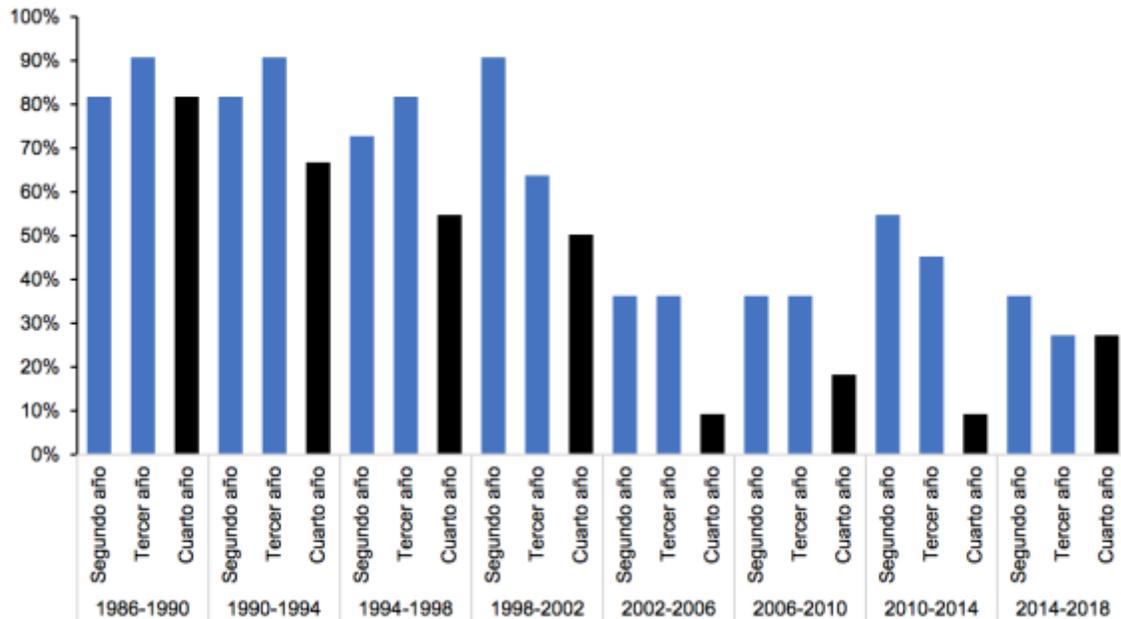
Fuente: Elaboración propia, 2017.

El segundo hallazgo es que, en multipartidismo, el cuarto año es el más estable (las barras negras resaltadas en el gráfico son las más bajas de cada período). Este es un año clave en comisiones para agilizar el estudio y aprobación de expedientes estratégicos que queden pendientes y, especialmente, porque puede existir un juego político para preparar asuntos clave para el inicio del próximo gobierno. Por ejemplo, el estudio del presupuesto anual.

Precisamente, en la comisión de “Hacendarios” -la comisión que entre sus funciones debe estudiar los presupuestos anuales- ocurre este comportamiento de forma más marcada. En el Gráfico 11 se observa que el cuarto año es el que posee la menor rotación, independientemente de si es período bipartidista o multipartidista. Esto parece confirmar la relación con los ciclos presupuestarios. A pesar de lo anterior, esta comisión es la más inestable de todas. Posee un promedio de rotación del 54%, reflejando porcentajes más elevados en bipartidismo. De hecho, en tres legislaturas cambió a 10 de 11 miembros de un año a otro (1988-1989, 1992-1993 y 1999-2000).

Gráfico 11

Porcentaje de rotación de la comisión de Hacendarios, por período legislativo



Fuente: Elaboración propia, 2017.

La comisión de “Internacionales” es la segunda comisión más inestable, con un promedio de rotación del 51%. Incluso tuvo un período legislativo (1986-1990) donde rotó al 100% de los miembros de año a año. La principal hipótesis por las que estas dos comisiones pudieran ser las de mayor rotación, es que se vuelven especialmente atractivas para los legisladores. El análisis del presupuesto convierte a la comisión de “Hacendarios” en una potencial plataforma para definir partidas específicas. Por su parte, en “Internacionales” es donde se define las representaciones del país ante diferentes foros a nivel mundial.

En el otro extremo se encuentran las comisiones más estables: la de “Jurídicos” y de “Asuntos de Constitucionalidad”, con promedios de rotación del 36% y 21% respectivamente. Sobre la segunda destaca que durante los primeros tres años del período legislativo actual (2014-2018) mantuvo a los mismos integrantes (0% de rotación), el único cambio se dio durante la cuarta legislatura debido a renuncia del diputado Álvarez Desanti a su curul.

#### 4.2. *El 44% de los diputados ha permanecido en una misma comisión durante todo su período*

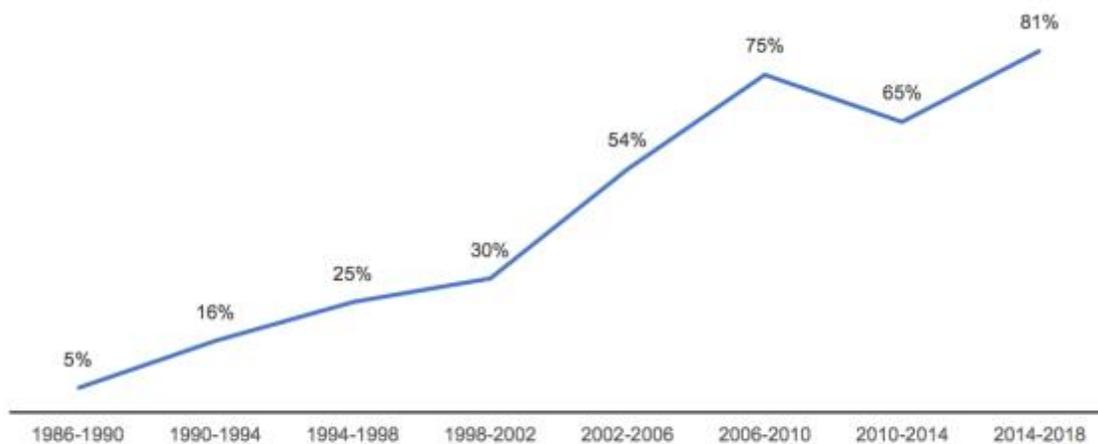
El segundo nivel de análisis de esta investigación consiste en medir otro aspecto de la estabilidad de una comisión: ¿cuántos diputados han permanecido en una misma

comisión durante los 4 años del período constitucional? A estos legisladores, se les denominará diputados permanentes.

Bajo esa premisa, se identificó que, de los 456 diputados electos entre 1986 y 2018, 200 legisladores se han mantenido en la misma comisión de forma consecutiva durante los 4 años que dura un período legislativo.<sup>9</sup> Esto representa al 44% del total de legisladores. El Gráfico 12 muestra que la proporción de diputados permanentes ha ido en aumento con el tránsito al multipartidismo. Destacan los períodos 2006-2010 y 2014-2018, en el que 43 y 46 diputados se mantuvieron en una misma comisión respectivamente. En ambas ocasiones, el PLN y el PAC fueron las fracciones que más diputados permanecieron en una misma comisión.

### **Gráfico 12**

#### **Proporción de diputados que permanecieron 4 años en una misma comisión<sup>a/</sup>, por período legislativo**



a/ Este indicador mide diputados únicos. Es decir, si un diputado se mantuvo los cuatro años en más de una comisión, sólo se cuenta una vez.

Fuente: Elaboración propia, 2017.

Otro hallazgo relevante es que, en bipartidismo, el principal partido de oposición al gobierno era el que menos rotaba a sus diputados entre comisiones. El Cuadro 3 revela que, en la primera Administración Arias Sánchez, ningún diputado liberacionista estuvo 4 años en una misma comisión mientras que en la fracción socialcristiana sí sucedió. Algo similar sucedió en las siguientes administraciones hasta el 2002 cuando inicia la transición al multipartidismo. Por ejemplo, durante todo el período 1998 y 2002, el PUSC ubicó a los

---

<sup>9</sup> Si un diputado se mantuvo los cuatro años en más de una comisión, sólo se cuenta una vez.

mismos 3 diputados en la comisión de “Control de Ingreso y gasto público” como una forma de realizar un contrapeso a la Administración Figueres Olsen, del PLN.

### **Cuadro 3**

**Cantidad de diputados que permanecían en una misma comisión durante el período legislativo, según partido político**

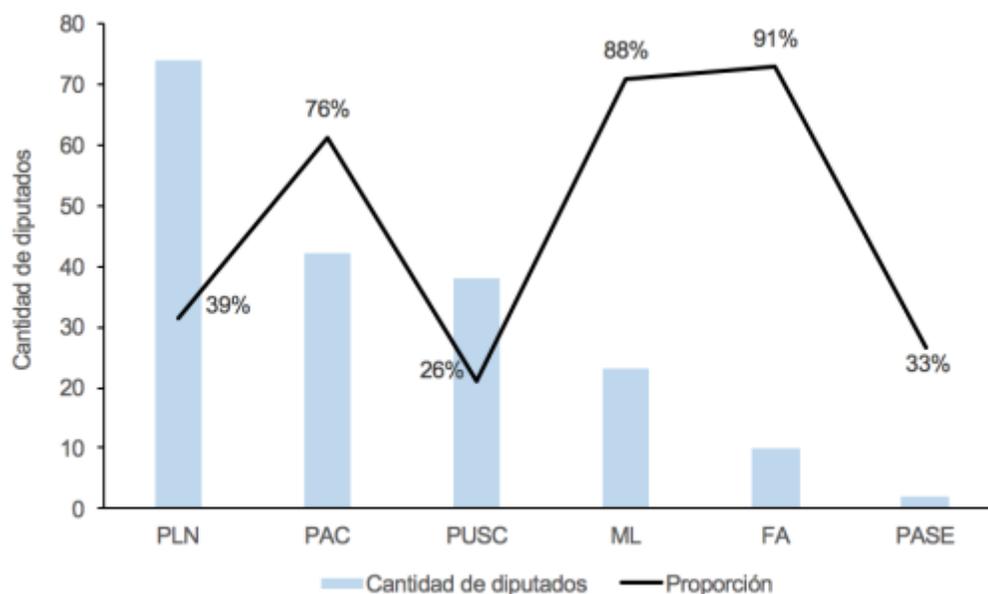
	Partido en el Gobierno				
	1986-1990	1990-1994	1994-1998	1998-2002	2002-2006
	PLN	PUSC	PLN	PUSC	PUSC
PLN	0	7	3	11	7
PUSC	2	1	9	3	7

Fuente: Elaboración propia, 2017.

El siguiente indicador mide la cantidad de diputados permanentes por fracción y la proporción respecto a la totalidad de legisladores que ha tenido ese partido político (Gráfico 13). Como era de esperar, el partido que más diputados ha electo históricamente es también el que más legisladores permanentes ha tenido (el PLN, con 79). Además, a pesar de que el PUSC ha electo el triple de diputados en el doble del tiempo que el PAC, tienen una cantidad similar de diputados permanentes.

### Gráfico 13

#### Cantidad y proporción de diputados que permanecieron 4 años en una misma comisión, según partido político. 1986-2018



Fuente: Elaboración propia, 2017.

Mientras que, en el Movimiento Libertario, veintitrés de sus veintiséis diputados electos han permanecido en una misma comisión durante todo el período, el PASE únicamente lo ha hecho el diputado y líder histórico -Oscar López Arias-. Esta situación pareciera sugerir que los partidos medianos han procurado que la gran mayoría de sus legisladores tengan la posibilidad de tener continuidad en una misma materia.<sup>10</sup> Aunque esto no sea un sinónimo de especialización, lo cierto es que es una primera aproximación al tema y podría ser explorado en futuras investigaciones.

## Conclusiones

Este estudio realiza una radiografía a las comisiones legislativas permanentes en los últimos 32 años (1986-2018). Un primer diagnóstico evidencia que el Congreso costarricense ha apostado por descentralizar temáticamente el trabajo de sus comisiones. A causa de esto, en los últimos treinta años se han duplicado la cantidad de comisiones permanentes. Esta multiplicación de comisiones se ha incrementado especialmente a partir de 1999, coincidiendo con la llegada del multipartidismo.

<sup>10</sup> Hay 9 diputados de otros partidos políticos que también se han especializado durante el período de estudio, pero no fueron considerados dentro de esta muestra. Son los siguientes: Fuerza Democrática (3 diputados), Acción Laborista Agrícola (1 diputado), Pueblo Unido (2 diputados), Renovación Costarricense (1 diputado), Restauración Nacional (1 diputado) y Unión Nacional (1 diputado).

Precisamente, ambos eventos están relacionados: el aumento en el número de partidos políticos tuvo alguna injerencia en el perfil de comisiones que se fueron creando. De hecho, la creación de nuevas comisiones ha buscado asegurar un control político permanente en materias específicas, fomentar una mayor representatividad a los intereses de las fracciones minoritarias y abordar temas que reflejen las nuevas dinámicas de la sociedad costarricense.

A pesar del aumento en la cantidad de comisiones, el número de diputados se ha mantenido intacto. De hecho, de una muestra de 18 países, Costa Rica es el parlamento más pequeño – con el menor número de diputados-. No obstante, posee una cantidad de comisiones permanentes similar a la de países con el doble de diputados. Esto tuvo como efecto que la cantidad de comisiones atendidas por un diputado se triplicara en treinta años.

Cuando se analizó de qué forma han participado los partidos políticos en estos espacios, dos aspectos son determinantes para determinar la forma en que se integran las comisiones: La llegada de más fuerzas políticas al Congreso y el cumplimiento del principio de proporcionalidad. Ambos factores han hecho que, a partir del 2002, la fracción oficialista pierda la mayoría en la conformación de las comisiones.

En la transición al multipartidismo, cada vez más partidos obtienen las presidencias de las comisiones hasta un punto máximo de fragmentación: en 2014-2015, siete de los nueve partidos representados ostentaron una presidencia. Por primera vez en toda la serie histórica, el partido de gobierno no obtuvo ni una sola presidencia de las comisiones de la legislatura 2016-2017.

A propósito de la estabilidad de las comisiones, se identificó que estas rotan menos conforme se transita al multipartidismo. Además, el cuarto año es el más estable, lo que podría responder a un juego político para preparar asuntos clave para el inicio del próximo gobierno. Por otro lado, el 44% de los diputados ha permanecido en una misma comisión durante los cuatro años del período legislativo. Si bien esta práctica era menos común en bipartidismo, con la llegada del multipartidismo ha ido aumentando la cantidad de diputados que optan por quedarse los 4 años de su período constitucional en una misma comisión, lo que puede deberse a que los costos y dificultades de negociar movimientos entre comisiones han aumentado al haber más partidos en la vitrina legislativa.

En el futuro, una línea de investigación que podría abarcarse sobre las comisiones legislativas es la especialización de los diputados en estos órganos. Para esto, se deben de construir los indicadores que permitan aproximar correctamente lo que se considere como especialización, más allá de la permanencia del legislador en una misma comisión. Los resultados de este estudio permitirían precisar aún más la agenda temática de los partidos políticos en el Congreso y aportar a las discusiones sobre la instalación de una carrera parlamentaria en Costa Rica.

## **Fuentes de referencia**

Arias, B. 2009. *Comisiones y nombramientos en la Asamblea Legislativa costarricense*. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.

Asamblea Legislativa. 2012. *Reglamento de la Asamblea Legislativa de Costa Rica*. San José: Imprenta Nacional.

Asamblea Legislativa. 2014. *Reglamento de la Asamblea Legislativa de Costa Rica: con resoluciones de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, resoluciones de la Presidencia de la Asamblea Legislativa y criterios del Departamento de Servicios Técnicos*. San José: La Asamblea. Departamento de Servicios Bibliotecarios, Documentación e Información.

Coto, E. 2012. "Labor de las comisiones legislativas en las legislaturas 2010-2011 y 2011-2012", en *Revista Parlamentaria* 19.

Coto, E. 28 de junio de 2017. *Entrevista a Edgar Coto, Coordinador de la Unidad de Control de Gestión del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa*.

García, M. 2002. "Las Comisiones Legislativas en América Latina: una clasificación institucional y empírica". Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.

Gómez-Campos, S. y Chinchilla Murillo, J. 2015. *Desempeño legislativo en el período 1990-2015*. Ponencia preparada para el Vigésimoprimer Informe Estado de la Nación. San José: PEN

Nacif, B. 2000. "El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México" en Pérez, G; Martínez, A. *La Cámara de Diputados en México*. México D.F: Flacso.

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

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

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