

Estado
de la
Nación

EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

DECIMOCUARTO INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Informe Final

Comparación de la Oferta y la Demanda Legislativa en Costa Rica Durante el Año 2007

*Investigador:
Ludovico Feoli*



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

Tabla de contenido

Introducción 3

Producción Legislativa 4

Información Empírica Para El Período 2007 5

Anexos 14

Bibliografía 16

Introducción

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

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

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

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

Producción Legislativa

Hablar de la labor legislativa en términos de producción presenta retos conceptuales significativos pues dicha labor no es reducible a una cuantía objetiva y tangible sobre la que pueda emitirse común criterio. Sí existe una dimensión cuantificable en dicha labor: el número de leyes y decretos emanados de la Asamblea Legislativa en determinado período. Sin embargo, al dar igual peso a cada unidad de legislación esa dimensión esconde importantes diferencias cualitativas entre ellas. Peor aún, puede crear una ilusión de eficiencia en períodos en que crece la aprobación de leyes triviales o de ineficiencia en períodos en que se aprueban tan solo unas pocas pero fundamentales. Es posible analizar la legislación aprobada cualitativamente, clasificando su relevancia según la opinión de expertos (Mayhew, 1991). No obstante, es imposible hacerlo sin introducir un alto grado de subjetividad en el análisis. La relevancia objetiva de la legislación aprobada solo puede valorarse con respecto a la legislación *potencial-la agenda política* en un momento determinado. Dicha agenda, que asimila el concepto de la demanda legislativa introducido arriba, es la que permitirá juzgar si la aprobación de un bajo número de leyes refleja un poder legislativo entrabado o simplemente la prevalencia de una agenda política limitada (Binder, 1999).

Para aproximar la agenda política potencial este estudio se basa en una adaptación de la metodología empleada por Binder (1999) para analizar el comportamiento del Congreso de los Estados Unidos. Lo que interesa es determinar la capacidad del sistema político para tratar los problemas de interés público. En el ámbito legislativo esto se refiere a la capacidad de lograr acuerdos que efectivamente transformen el estatus quo. Se propone medirlo como la relación de la oferta legislativa (numerador) a la demanda legislativa (denominador). La oferta legislativa se define como el conjunto de leyes y decretos promulgados en un período. La demanda legislativa se define como el conjunto de iniciativas que tenían el potencial de ser promulgadas en ese mismo período. La identificación del numerador, como se ha dicho, no presenta dificultades, ya que la Asamblea Legislativa publica el listado de todas las leyes aprobadas en cada período legislativo.¹ Por otra parte, la operacionalización del denominador, la agenda de legislación potencial, requiere de un esfuerzo investigativo que presenta algunos retos metodológicos.

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

¹ Aunque este dato también debe calificarse, como se verá más adelante.

pensadores y no de la expresión popular. No obstante, este hecho no es ajeno al papel de articulación de intereses que en un sistema de representación democrática están llamados a cumplir ciertos actores, incluidos los medios.

El consenso en la literatura, respaldado por una amplia evidencia empírica, sugiere que la dirección causal en la determinación de los temas que, en determinado momento, conforman la agenda política, es de la élite a la opinión pública y no en sentido contrario (Kinder, 1998; McCombs, 2004). Desde la obra de Downs (1957) es sabido que existe un alto costo inherente a la obtención y análisis de información para definir una posición política individual que contrasta con la baja utilidad instrumental del voto. Como también lo demuestra Hirschman (1970) la propensión individual a la participación política es una función de su costo y efectividad. Por lo tanto es racional mantenerse al margen de la actividad política o, alternativamente, buscar mecanismos que contribuyan a “economizar” en la prospección de información, tácticas que reduzcan la incertidumbre y la falta de conocimiento ante los complejos problemas de la política. Dichas tácticas incluyen seguir el ejemplo de actores más informados, incluyendo a los medios de comunicación. Los medios confieren estatus a los asuntos públicos, ordenándolos en prioridad e importancia—fijan la agenda.²

Es claro que la relación entre la agenda política y la agenda del Congreso es más compleja y puede incluir causalidad en ambas vías, de los medios hacia el Congreso y viceversa, e incluso experimentar dinámicas de refuerzo mutuo (Baumgartner, Jones, & Leech, 1997). Sin embargo, ello no detrae de la función crítica que ejercen los medios en la articulación de la agenda política y en especial los editores. Como lo resume Binder (1999, 523) en su entrevista de varios miembros del consejo editorial del *New York Times*, el *Washington Post* y el *Chicago Tribune*: “la labor del editorialista es poner los asuntos en el radar de la gente aun antes de que formen parte de las noticias, aún si a veces sea en reacción a ellas... los editorialistas se ocupan de todo aquello para lo que los vecinos no tienen tiempo, de los asuntos que son cruciales para la vida en comunidad.”³

Información Empírica Para El Período 2007

Para extraer la lista de asuntos, temas, o problemas que conformaron la agenda de legislación potencial en el período 2007, se analizaron los editoriales de los periódicos *La Nación* y *La República* comprendidos entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del 2007.⁴ Se seleccionaron estos diarios por ser los de mayor antigüedad y circulación nacional en el país. Otras publicaciones de importancia por su antigüedad y/o circulación se excluyeron del análisis por carecer de una página editorial sin firma. Se escogió trabajar solamente con editoriales no firmados en vista de las ventajas señaladas por Binder (1999). El anonimato es lo que permite al medio expresar una opinión sobre el interés general como actor institucional. Si bien los diarios excluidos

² A este fenómeno en inglés se le denomina “agenda-setting.”

³ Traducción libre de mi parte.

⁴ El autor agradece la valiosa colaboración de Virginia Salgado en la recopilación y selección de editoriales.

tienen secciones de opinión en que participan diversos autores, cualquiera de los cuales puede opinar en nombre del interés general, se expresan a título personal y no necesariamente como voceros del medio. Con el uso de los editoriales nos proponemos salir del ámbito individual y rescatar la opinión institucional como mecanismo de articulación de intereses.

Del universo de editoriales en ambos diarios para el período se seleccionaron aquellos con referencia a la Asamblea Legislativa, leyes, o reformas. Para el año 2007 esto resultó en 69 editoriales, 51 de *La Nación* y 18 de *La República*. Dicha selección fue codificada para determinar los temas generales a los que hacía referencia el editorial, a fin de obtener una idea de las áreas críticas de legislación para el período. Por último, los editoriales seleccionados se codificaron para extraer las leyes o reformas de leyes específicas que recomendaban, a fin de levantar la agenda de legislación potencial para el período.

Los temas generales referenciados en los editoriales se resumen en el Cuadro 1. Como sería de esperar en un período en que el país celebró un referéndum sobre la ratificación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, Centro América y la República Dominicana, el tema que domina la discusión es el libre comercio y la agenda de implementación del tratado, que combinadas representan más de un 20% de la frecuencia temática en los editoriales. Otro tema que aparece con frecuencia es la crítica del poder legislativo, manifestada tanto en el llamado a reformar su reglamento interno (Reforma Legislativa) como en la condena de su inoperancia (Entrabamiento). Resaltan luego una serie de áreas específicas de reforma como salud, medio ambiente, infraestructura (obra pública), seguridad, educación y tránsito, seguidas de temas relacionados al papel del Estado (Promoción Sectorial, Política Social, Agenda de Desarrollo), su estructura (Reforma estructural/Estado, Reforma Electoral, Reforma Judicial) y su funcionamiento (Eficiencia Administrativa). En todo, los temas tratados abarcan un espectro muy amplio de reformas en prácticamente todas las áreas críticas del accionar político.

Cuadro 1
Temas de los Editoriales

Conteo	Tema	Frecuencia
17	Agenda Complementaria	11,5%
13	Libre Comercio	8,8%
10	Reforma Legislativa	6,8%
8	Salud	5,4%
8	Entrabamiento	5,4%
7	Ambiente	4,7%
7	Obra Pública	4,7%
7	Promoción Sectorial	4,7%
7	Seguridad	4,7%
7	Reforma Estructural/Estado	4,7%
6	Energía y Telecom	4,1%
6	Educación	4,1%
5	Reforma Electoral	3,4%
5	Política Social	3,4%
5	Tránsito	3,4%
4	Reforma judicial	2,7%
4	Libertades/Derechos	2,7%
4	Eficiencia administrativa	2,7%
3	Agenda de Desarrollo	2,0%
3	Rule of Law	2,0%
3	Reforma Fiscal	2,0%
2	Política Agraria	1,4%
2	Clientelismos	1,4%
2	Reforma Financiera	1,4%
2	Gasto Público	1,4%
1	Corrupción	0,7%
148		

Las leyes o reformas de leyes específicas que se recomiendan en los editoriales se resumen en el Cuadro 2. Para efectos de presentación se incluyen solamente las reformas cuya frecuencia de mención es igual o mayor a 2 (la lista total se presenta en el Anexo). El cuadro refleja la agenda de legislación potencial para el período o la demanda legislativa. Nuevamente se aprecia que los temas dominantes son aquellos relacionados al TLC, con la agenda complementaria y el tratado mismo reflejando el 35% de las menciones. Dicha frecuencia aumenta a un 45% si se consideran las referencias hechas individualmente a los proyectos de apertura en telecomunicaciones y seguros que, a pesar de formar parte de la agenda complementaria, frecuentemente recibieron menciones diferenciadas. No obstante el peso del TLC y sus proyectos relacionados se aprecia un énfasis importante en áreas sustantivas de reforma en donde el historial estatal de los últimos años ha sido deslucido. Es el caso de la concesión de obra pública, la ley de tránsito, y la reforma electoral. Un 17% de las menciones, el segundo grupo más frecuente, fue en pro de una reforma al reglamento interno de la Asamblea Legislativa, lo que refleja la preocupación con la inoperancia legislativa expresada en el área temática. El llamado a legislar también abarca áreas

nuevas, como el recurso hídrico y la agricultura orgánica. También figuran áreas del campo social, como la educación y la agenda de desarrollo.

Cuadro 2
Selección de Leyes Recomendadas en Editoriales (Demanda Legislativa)

Conteo	Ley o Reforma	Frecuencia
16	Agenda Complementaria al TLC	21,3%
13	Reforma al reglamento interno AL	17,3%
10	TLC	13,3%
6	Apertura de telecomunicaciones	8,0%
5	Reformas a la Ley de Concesión de Obra Pública	6,7%
5	Proyectos de seguridad ciudadana	6,7%
4	Ley del recurso hídrico	5,3%
3	Reformas a la Ley de Tránsito	4,0%
3	Reforma electoral	4,0%
2	Reglamento del gasto público en educación	2,7%
2	Reforma a FONECAPE	2,7%
2	Ley de agricultura orgánica	2,7%
2	Apertura de los seguros	2,7%
2	Agenda de Desarrollo	2,7%
75		

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

- Los actos relacionados al presupuesto de la República, por ser de cumplimiento obligatorio en tiempo preestablecido y de naturaleza rutinaria.
- Los actos relacionados al ámbito municipal que no implique modificación del régimen municipal, por ser principalmente validaciones de decisiones tomadas a nivel local generalmente circunscritas a ese ámbito y en cuestiones recurrentes.
- Los traspasos y/o donaciones de terrenos y propiedades.
- Los actos simbólicos como el establecimiento de benemeritazgos, la declaración de efemérides o días especiales, o la dedicación de museos.
- El otorgamiento de rangos especiales a personas u organizaciones asentadas en el país.

Habiendo determinado la oferta legislativa durante el período, presentada en el Cuadro 3, procederemos a cotejarla con la demanda.

Cuadro 3
Proyectos Ley Aprobados (Oferta Legislativa)

Número	Descripción	Sanción
8563	FORTALECIMIENTO FINANCIERO DEL INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL	1/30/2007
8571	REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 14 Y 64 DEL CÓDIGO DE FAMILIA, LEY N.º5476, EL ARTÍCULO 38 DEL CÓDIGO CIVIL, LEY N.º63 , EL ARTÍCULO 181 DEL CÓDIGO PENAL, LEY N.º4573, Y DEROGACIÓN DEL INC ISO 3) DEL ARTÍCULO 15, EL ARTÍCULO 19 Y EL INCISO C) DEL ARTÍCULO 65 DEL	02/08/2007
8586	ADHESIÓN DE COSTA RICA A LA CONVENCIÓN SOBRE LA CONSERVACIÓN DE LAS ESPECIES MIGRATORIAS DE ANIMALES SILVESTRES	4/18/2007
8587	APROBACIÓN DEL ACUERDO MARCO DE COOPERACIÓN FINANCIERA ENTRE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA Y EL BANCO EUROPEO	4/18/2007
8588	APROBACIÓN DEL NUEVO CONVENIO CONSTITUTIVO DEL CENTRO DE COORDINACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE LOS DESASTRES NATURALES EN AMÉRICA CENTRAL (CEPRENAC)	4/25/2007
8589	PENALIZACIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES	7/18/2004
8590	FORTALECIMIENTO DE LA LUCHA CONTRA LA EXPLOTACIÓN SEXUAL DE LAS POERSONAS MENORES DE EDAD MEDIANTE LA REFORMA Y ADICIÓN DE VARIOS ARTÍCULOS AL CÓDIGO PENAL, LEY N.º4573, Y REFORMA DE VARIOS ARTÍCULOS DEL CÓDIGO PROCESAL PENAL, LEY N.º7594	6/28/2007
8591	DESARROLLO, PROMOCIÓN Y FOMENTO DE LA ACTIVIDAD AGROPECUARIA ORGÁNICA	9/17/2007
8604	REFORMA DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 148 DEL CÓDIGO DE TRABAJO, LEY N.º2 Y SUS REFORMAS	9/17/2008
8605	REFORMA DEL ARTÍCULO 15 DE LA LEY DE SALARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA N.º2166 Y SUS REFORMAS	9/21/ 2007
8608	MODIFICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 2, 6,7,8 Y 10 DE LA LEY DE CREACIÓN DEL FONDO NACIONAL DE ESTABILIZACIÓN CAFETALERA, N.º7301	11/01/2007
8609	APROBACIÓN DEL PROTOCOLO ADICIONAL A LOS CONVENIOS DE GINEBRA DEL 13 DE AGOSTO DE 1949, RELATIVO A LA APROBACIÓN DE UN SIGNO DISTINTIVO ADICIONAL	11/01/2007
8610	APROBACIÓN DEL CONVENIO ENTRE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA Y LA REPÚBLICA ARGENTINA SOBRE MUTUA ASISTENCIA JUDICIAL CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS	11/12/2007
8611	MODIFICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 14, 19 Y 20 DEL CÓDIGO MUNICIPAL, LEY N.º7794	11/01/2007
8622	TRATADO DE LIBRE COMERCIO REPÚBLICA DOMINICANA, CENTROAMÉRICA-ESTADOS UNIDOS	11/21/2007
8624	LEY DE COBRO JUDICIAL	11/01/2007
8628	REFORMA DEL INCISO E) DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY N.º7972 REFORMADO POR EL ARTÍCULO 16 DE LA LEY N.º8283	12/1 1/2007
8629	MODIFICACIÓN DE LA LEY DE PROTECCIÓN AL REPRESENTANTE DE CASAS EXTRANJERAS, N.º6209 Y DEROGACIÓN DEL INCISO B) DEL ARTÍCULO 361 DEL CÓDIGO DE COMERCIO, LEY N.º3284	11/30/2007

El cotejo de la legislación demandada y la ofertada arroja tres posibilidades. La primera es que la legislación promulgada coincida con la demandada, en cuyo caso se da un equilibrio de oferta y demanda. La segunda es que los proyectos de ley en la agenda de potencialidades no lleguen a promulgarse, en cuyo caso se da una insuficiencia de la oferta con respecto a la demanda. La tercera es que los proyectos promulgados no se encuentren en la agenda de prioridades, en cuyo caso se da un exceso de oferta legislativa con respecto a la demanda. El Cuadro 4 resume las posibilidades.

Cuadro 4
Comparación de Oferta y Demanda Legislativa, 2007

	Ofertada	No Ofertada	Total	Agenda no Implementada
Demandada	7	42	49	85.7%
No Demandada	12	-	12	-
Total	19	42	-	-
Implementación Fuera de Agenda	63.2%	-	-	-

Del cuadro puede apreciarse la desconexión entre la oferta legislativa y la demanda legislativa. De los proyectos que forman parte de la agenda potencial solamente siete fueron aprobados por la Asamblea.⁵ Esto significa que casi un 86% de la agenda potencial de legislación no entró en vigencia durante el período. Por otra parte, de los 19 proyectos que la Asamblea aprobó durante el período solamente seis formaban parte de la agenda de potenciales implementaciones. Esto significa que el 63% de los proyectos aprobados por la Asamblea no formaron parte del grupo de proyectos considerado más prioritario. En términos de la analogía de la oferta y la demanda, estamos frente a un déficit de proyectos críticos y un superávit de proyectos secundarios.

Podría objetarse que el análisis en cuestión abarca un año calendario, mientras que la labor legislativa se extiende del primero de mayo al 30 de abril del año siguiente. El presente trabajo utilizó el año calendario por motivos de oportunidad, dado el rezago impuesto por el proceso de recolección de datos, particularmente el procesamiento de los editoriales. Asimismo, la información de proyectos aprobados entre enero y abril del 2008 no estuvo disponible hasta el cierre del período legislativo 2007-2008. No obstante, es posible hacer un ejercicio de prospección para ver cómo cambia la situación al incorporarse la información de leyes aprobadas, *asumiendo que la agenda de proyectos potenciales no cambió significativamente* entre enero y abril del 2008.⁶

La parte final del período legislativo 2007-2008 fue relativamente fructífera, particularmente por la aprobación de varios proyectos relacionados a la agenda complementaria del TLC. Los siguientes proyectos fueron aprobados, todos los cuales formaban parte de la agenda potencial de implementaciones:

⁵ Nótese además, que el total de proyectos aprobados incluye el TLC, que fue aprobado por referéndum.

⁶ La lectura de los editoriales de *La Nación* del 7 y 8 de mayo del 2008 sugiere que este supuesto es razonable, entre otras razones porque nombra varios de los proyectos del Cuadro 2 como los principales pendientes de legislación.

Cuadro 5
Leyes Aprobadas del 1-1-08 al 30-4-08

Ley	Descripción
8630	Modificaciones al Código Penal (agenda complementaria)
8631	Protección de obtenciones vegetales (agenda complementaria)
8632	Marcas y patentes (agenda complementaria)
8633	Adhesión al tratado de Budapest (agenda complementaria)
8634	Banca de desarrollo
8635	Convenio de protecciones vegetales (agenda complementaria)
8636	Adhesión al tratado de marcas (agenda complementaria)

Al mismo tiempo, deben excluirse seis de los proyectos de ley incluidos en el Cuadro 4 como parte de la oferta legislativa que fueron aprobados entre el primero de enero y el 30 de abril del 2007, de los cuales dos formaban parte de la agenda potencial de implementaciones. Haciendo los ajustes del caso tendríamos la siguiente situación:

Cuadro 6
Comparación de Oferta y Demanda Legislativa, Legislación 2007-2008

	Ofertada	No Ofertada	Total	Agenda no Implementada
Demandada	12	41	53	77%
No Demandada	8	-	8	-
Total	20	42	-	-
Implementación Fuera de Agenda	40%	-	-	-

Con base en estos datos es posible afirmar que, si se remite el análisis al período legislativo 2007-2008, asumiendo que no se dieron adiciones importantes a la agenda de potencialidades, el saldo de la actividad legislativa mejora, especialmente con respecto al grado en que los proyectos aprobados coincidieron con los demandados. Aún así, la demanda de proyectos continúa excediendo a la oferta pues un 77% de la agenda potencial no se ha implementado, mientras que un 40% de los proyectos que sí se aprobaron no correspondieron a las áreas prioritarias.

Conclusiones Preliminares

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

El resultado de este ejercicio para el período 2007 revela un desfase importante entre lo que el país requiere, de acuerdo al criterio de los principales formadores de opinión, y lo que el poder legislativo ha sido capaz de darle. Mientras que un gran número de los proyectos requeridos no se aprobó, la mayoría de los que sí se aprobaron no formaban parte de la agenda de prioridades. Si bien el balance es considerablemente mejor para el año legislativo que para el año calendario, los resultados revelan que, aún en ese

caso, más de dos tercios de la agenda política continúan pendientes. Más aún, el aumento en la aprobación de proyectos demandados registrado en el primer cuatrimestre del 2008 es en gran medida el efecto de la ratificación del TLC. Esto es significativo por dos razones. Primero, porque la aprobación de dicho tratado surgió de la acción popular en el referéndum, no de la capacidad de acción del legislativo. Segundo, porque al requerir para su entrada en vigencia la aprobación en un período perentorio de la agenda complementaria, la ratificación del tratado alteró favorablemente la escala de costos en la tramitación de dicha agenda, creando condiciones excepcionales que no recurrirán.

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

Nótese que estas fluctuaciones en la fluidez legislativa ocurren sin que el número *absoluto* de puntos de veto haya variado, lo cual significa que, si existen condiciones institucionales que favorecen el entramamiento legislativo, este volverá a manifestarse en el momento en que los intereses partidarios vuelvan a desalinearse. Si recordamos que la reforma legislativa ocupa el segundo lugar de importancia en la agenda potencial de implementaciones, y que fue el tercer tema más frecuente en la evaluación de editoriales, es dable suponer que, si dicha reforma no prospera, la fluidez legislativa en el sistema político costarricense seguirá dependiendo de la *voluntad de los actores* partidarios más que de los *incentivos* generados por las reglas vigentes.

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

En todo caso, el grado en que el potencial sesgo ideológico de las publicaciones afecta su posición con respecto a la conformación de la agenda política es un asunto empírico que queda por determinar. Exploraciones preliminares sugieren que si bien otras publicaciones difieren en su estilo coinciden en torno a la identificación de los principales asuntos que deben conformar la agenda política.⁷ También es dable recalcar que a los medios de comunicación nacionales se les reconoce internacionalmente por su profesionalismo, despolitización, y apertura a diversas voces (Rockwell & Janus, 2003).

⁷ Se analizaron las columnas del sub-director del *Diario Extra* durante el año 2007 bajo los mismos criterios aplicados a los editoriales y se encontró que existía una gran coincidencia en cuanto a los temas prioritarios de reforma incluyendo: agenda complementaria, reforma al reglamento legislativo, ley de tránsito, ley de migración, reformas a la CCSS, y otras.

Anexos

Anexo 1
Agenda Potencial de Implementaciones

Proyecto de Ley	Frecuencia
Agenda Complementaria al TLC	16
Reforma al reglamento interno AL	13
TLC	10
Apertura de telecomunicaciones	6
Reformas a Ley de Concesión de Obra Pública	5
Proyectos de seguridad ciudadana	5
Ley del recurso hídrico	4
Reformas a Ley de Tránsito	3
Reforma electoral	3
Reglamentación del gasto público en educación	2
Ley de agricultura orgánica	2
Reforma a FONECAFE	2
Apertura de los seguros	2
Agenda de Desarrollo	2
Reformas a la Sala IV	1
Reformas a la Ley de Jurisdicción Constitucional	1
Reformas a Código Penal	1
Reforma Ley de Tránsito	1
Capítulo de garantías ambientales	1
Reforma educación	1
Código de la Niñez y la Adolescencia	1
Financiación de los partidos políticos	1
Elección de magistrados	1
Régimen de promoción de exportaciones	1
Proyecto Banca de Desarrollo	1
Normas y procedimientos salariales en sect. Pub	1
Ley para penalizar la violencia contra la mujer	1
Ley de fortalecimiento del ICE	1
Reforma del estado	1
Ley contra delincuencia organizada	1
Reforma artículo 41 bis reglamento legislativo	1
Erradicación de Tugurios (impuesto casas de lujo)	1
Ley orgánica del ambiente	1
Ley de Fortalecimiento del IMAS	1
Ley sobre expendio y consumo de bebidas alcohólica	1
Regulación presupuesto publicitario del Estado	1
Ley sobre el financiamiento del terrorismo	1
Reformas para asegurar libertad de prensa	1
Ley de protección de víctimas y testigos	1
Reformas financieras	1
Indemnización y finiquito a los estibadores	1
Reglamentación transferencia de comp a Municipalid	1
Reforma al Art. 121 Constit.	1
Observación de los derechos de prop intelectual	1
Régimen municipal	1
Regulación de los bancos de células madre	1
Reformas tributarias	1
Regulación del instituto sobre drogas	1

Anexo 2
Leyes aprobadas en el 2007 que fueron demandadas

Referencia en Editoriales	Frecuencia	Ley
TLC	10	8622
Ley de agricultura orgánica	2	8591
Reforma a FONECAFE	2	8608
Ley de Fortalecimiento del IMAS	1	8563
Régimen municipal	1	8611
Ley para penalizar la violencia contra la mujer	1	8589
Modificación Ley de Casas Representantes	(A.C.)	8629

Bibliografía

- Baumgartner, F. R., Jones, B. D., & Leech, B. L. (1997). Media Attention and Congressional Agendas. In S. Iyengar & R. Reeves (Eds.), *Do the media govern? Politicians, voters, and reporters in America* (pp. 349-363). Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications.
- Binder, S. (1999). The Dynamics of Legislative Gridlock, 1947-96. *American Political Science Review*, 93(3), 519-533.
- Downs, A. (1957). *An economic theory of democracy*. New York,: Harper.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, voice, and loyalty; responses to decline in firms, organizations, and states*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Kinder, D. R. (1998). Communication and Opinion. *American Review of Political Science*, 1, 167-197.
- Mayhew, D. R. (1991). *Divided We Govern*. New Haven: Yale University Press.
- McCombs, M. E. (2004). *Setting the agenda: the mass media and public opinion*. Malden, MA: Blackwell Pub.
- Rockwell, R., & Janus, N. (2003). *Media Power in Central America*. Urbana: University of Illinois Press.
- Shugart, M. S., & Haggard, S. (2001). Institutions and Public Policy in Presidential Systems. In S. Haggard & M. D. McCubbins (Eds.), *Presidents, parliaments, and policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stokes, S. C. (2001). *Mandates and democracy: neoliberalism by surprise in Latin America*. Cambridge ; New York: Cambridge University Press.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto players: how political institutions work*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.