



# DECIMOSÉPTIMO INFORME ESTADO DE LA NACIÓN (2010)

## DESEMPEÑO LEGISLATIVO EN LA PRIMERA LEGISLATURA DE LA ADMINISTRACIÓN CHINCHILLA

Informe final

Investigador:

**Ludovico Feoli**

Agosto, 2011

**Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación (2010) en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.**

Resumen.....	1
Descriptores .....	1
Producción Legislativa .....	2
Otras valoraciones de los proyectos prioritarios.....	5
Encuesta de formadores de opinión y líderes sectoriales.....	6
Pacto de Gobernabilidad.....	8
Iniciativa Ciudadana.....	9
Legislación aprobada en el período.....	12
Valoración de la legislación aprobada y no aprobada .....	15
Conclusiones.....	17
Apéndice .....	19
Encuesta de Formadores de Opinión y Líderes Sectoriales .....	19

## **Resumen**

El presente trabajo evalúa el desempeño legislativo en la primera legislatura de la administración Chinchilla, del 1 de mayo 2010 al 30 de abril 2011. Su énfasis es sobre la producción de leyes y la relevancia de estas, no así las labores de otra índole que también desempeña la Asamblea. Busca esclarecer, entre otros aspectos, cuánta legislación se aprobó en la legislatura 2010-2011, en qué temas, y de cuánta importancia. Para valorar la relevancia de la legislación aprobada, el trabajo recoge el criterio de los principales medios de opinión escrita sobre las leyes requeridas por el país durante el período en cuestión. Esto permite comparar el rendimiento del Legislativo con respecto a una agenda de legislación prioritaria, cuando menos según la determina un sector crítico en la formación de opinión a nivel nacional. El presente trabajo examina dicha agenda de legislación potencial contra nuevas fuentes, ampliando la metodología empleadas en informes anteriores (Feoli 2009; Feoli 2010).

## **Descriptores**

Legislación, Pacto de Gobernabilidad, Iniciativa Popular, Administración Chinchilla, legislación aprobada, Agenda legislativa, Editoriales.

## **Producción Legislativa**

El análisis de la producción legislativa en el contexto de una agenda potencial de implementaciones permite valorar la relevancia de la legislación aprobada por el Congreso. Por agenda potencial de implementaciones, o agenda de legislación potencial, entendemos las leyes que el gobierno, los principales formadores de opinión, y los miembros activos del electorado plausiblemente considerarían necesarias para enfrentar los problemas de mayor importancia e interés público en un momento determinado (Binder 2003, 36). Por relevancia entendemos el grado en que la legislación aprobada contribuye a crear las condiciones necesarias para resolver dichos problemas. Así medido, este grado de productividad será indicativo de la fluidez del Legislativo tanto como de sus relaciones con el Ejecutivo. A la inversa, la incapacidad de lograr la implementación de los asuntos críticos de la agenda legislativa indicará un impasse entre ambos Poderes.

Siguiendo a Binder (1999; 2003) la agenda de legislación potencial puede extraerse 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 se interesan e informan de los problemas críticos en un momento determinado, señalando al electorado y al Congreso los asuntos que consideran de mayor relevancia y sobre los que creen que el país más urgentemente requiere legislación. 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 editorialistas se manifiestan a favor como aquellos en los que se manifiestan en contra. La frecuencia con que un asunto se menciona en los editoriales puede considerarse indicativa de la importancia pública o política asignada al tema.

Es claro que la resultante agenda procede de una cúpula de pensadores y no de la expresión popular. No obstante, refleja el papel de articulación de intereses que en un sistema de representación democrática cumplen los medios.<sup>1</sup> Entre las diversas funciones que cumplen los medios de comunicación su papel de “fijadores de la agenda”<sup>2</sup> implica la responsabilidad de crear consciencia pública sobre los problemas sociales, ayudando a enfocar la atención en los asuntos de mayor importancia para el interés común e informando a los funcionarios del gobierno y a los representantes políticos acerca de las necesidades sociales (Norris and Odugbemi 2010, 15). En teoría, el reportaje de estos asuntos estrecha la relación de los representantes elegidos con las necesidades de sus constituyentes. Ya sea que la dirección causal sea de la prensa hacia las prioridades de los decisores, que la prensa refleje las prioridades preexistentes de los decisores, o que exista una relación de causalidad mutua, los medios confieren estatus a los asuntos públicos, ordenándolos en prioridad e importancia—fijan la agenda (McCombs 2004). Asimismo, los medios encuadran los

---

<sup>1</sup> Para una discusión más extensa véase (Feoli 2009)

<sup>2</sup> Del inglés “agenda-setters”

asuntos de acuerdo a ciertos marcos interpretativos, influyendo en cómo el público piensa sobre los problemas sociales y sus potenciales soluciones. Finalmente, los medios tienen la responsabilidad de servir como punto de convergencia para el intercambio de una amplia pluralidad de intereses, partidos políticos, puntos de vista, y sectores sociales en el debate de los asuntos de interés público (Norris and Odugbemi 2010, 18), particularmente a través de su política editorial.

Para esta investigación se trabajó con los editoriales de los periódicos *La Nación*, *La República*, y *Diario Extra*. Se seleccionaron estos diarios por ser los de mayor 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. El anonimato es lo que permite al medio expresar una opinión sobre el interés general desde la perspectiva de un actor institucional. Cabe añadir que *Diario Extra* introdujo este tipo de editorial por primera vez en el período bajo estudio, por lo que fue posible incorporarlo a la muestra estudiada. Del universo de editoriales comprendidos entre el 1 de mayo del 2010 y el 30 de abril del 2011 se seleccionaron aquellos con referencia a la Asamblea Legislativa, leyes o reformas, y se codificaron para determinar los temas generales de legislación y los proyectos de legislación específica por los que abogaban. Como puede apreciarse en la Tabla 1, esto correspondió a 143 editoriales, con una mayor presencia proporcional de *La Nación* y *Diario Extra*.

**Tabla 1**  
**Editoriales 1 de mayo, 2010- 30 de abril 2011**

Periódico	Editoriales	% Total
Diario Extra	54	37,8%
La República	36	25,2%
La Nación	53	37,1%
<b>Total</b>	<b>143</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Elaboración propia con base a fuentes de periódicos.

Un primer examen de los editoriales revela los temas que dominaron la atención de los editorialistas durante el período, resumidos en la Tabla 2. La información sugiere un grado considerable de concurrencia entre los principales temas identificados, a pesar de algunas variaciones en su orden de prioridad, medido por la frecuencia de menciones. Aún así, es posible apreciar que de los primeros diez temas identificados, solamente dos no figuran en los tres diarios. Como puede apreciarse, los temas que aparecen con mayor frecuencia son el tránsito vehicular, la reforma fiscal, la reforma judicial, y los temas de energía, educación y medio ambiente.

**Tabla 2**  
**Temas de Editoriales (frecuencia). 2010**

<b>Tema</b>	<b>Diario Extra</b>	<b>La Nación</b>	<b>La República</b>	<b>Total</b>
Tránsito vehicular	3	8	10	21
Reforma fiscal	6	7	7	20
Reforma judicial	9	4	1	14
Energía	3	3	3	9
Educación	2	4	1	7
Medio ambiente	3	3	1	7
Salarios públicos		3	4	7
Derechos humanos	5	2		7
Salud	3		4	7
Seguridad ciudadana	2	2	2	6
Obra pública	2	1	2	5
Reforma municipal	2	2		4
Corrupción		3		3
Procedimiento Legislativo	1	2		3
Ciencia y tecnología	2	1		3
Libre comercio	2	1		3
Reforma del Estado	2	1		3
Gasto público	1	1		2
Leyes laborales	1	1		2
Reforma financiera	1	1		2
Vivienda	1		1	2
Política agraria		1		1
Reforma Electoral		1		1
Religión		1		1
Política social	1			1
Seguridad Social	1			1
Telecomunicaciones	1			1
<b>Total</b>	<b>54</b>	<b>53</b>	<b>36</b>	<b>143</b>

Fuente: periódicos indicados, recopilación del autor.

La Tabla 3 presenta los proyectos de ley o de reforma de ley que se recomiendan en los editoriales. Este conjunto de menciones se interpreta como la agenda de proyectos de mayor urgencia y relevancia para el país en el período analizado, en criterio de los tres periódicos estudiados. La urgencia o importancia de los proyectos se infiere del número de menciones que reciben en el conjunto de los editoriales. Los proyectos de ley que ocuparon los primeros lugares de importancia fueron la Ley de Tránsito, la reforma fiscal, el intento de aumentar el salario de los diputados, la Ley General de

Electricidad, y el aumento de la provisión constitucional que define el financiamiento de la educación.

**Tabla 3**  
**Proyecto de Ley en Editoriales (frecuencia; lista parcial)**

Tema	Total
Reforma Ley de Tránsito	20
Reforma fiscal	14
Aumento salarial de los diputados	7
Ley General de Electricidad	7
Reforma Art. 78 Constitucional: 8% del PIB a educación	4
Control del Tabaco y sus efectos nocivos en la salud	3
Equivalencia de versión digital e impresa la Gaceta	3
Fertilización in Vitro	3
Ley de autonomía de los pueblos indígenas	3
Reforma a la Jurisdicción Constitucional	3
Ley contra delitos informáticos	3
Ley de regulación de apuestas, casinos y juegos de azar	3
Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos	2
Nueva ley de Armas y Explosivos	2
Reforma Constitucional incorporando probidad como causal de cancelación de credencial diputadiles	2
Reforma de ley de licores	2
Reforma Ley Generación privada de electricidad	2
Regulación del mercado de fármacos	2
Contrato Préstamo BID \$375 M	2
Autorización para instalar agujas en barrios y comunidades	1
Código Tributario Municipal	1
Competencias fiscalizadoras de la red vial al Lanamme/UCR	1
Contrato Préstamo BIRF desarrollo finanzas públicas y competitividad	1
Convenio marco para Unión Aduanera Centroamericana	1
Creación de feriados del Día del Padre y Día de la Mujer	1
Creación de la Carrera Fiscal	1
Creación de los Centros de Atención de Mascotas Abandonadas	1

Fuente: periódicos indicados, recopilación del autor.

### Otras valoraciones de los proyectos prioritarios

Si bien los editoriales de la prensa escrita proporcionan una visión de los proyectos de ley prioritarios en un período determinado, la misma está circunscrita a las opiniones e intereses de los editorialistas y su entorno institucional. Probablemente no sea posible determinar de forma autoritativa una única agenda de legislación prioritaria ya que esta variará según la pluralidad de intereses que compitan por determinarla. De ahí que, al

hablar de una agenda de proyectos prioritarios, el presente estudio no propone una noción esencialista de la misma, en el sentido de que exista un único grupo de proyectos identificable de manera absoluta, sino que la considera una aproximación, siempre limitada y discutible. Ello no implica, sin embargo, que no pueda decirse nada al respecto de lo que sectores bien informados de la opinión pública consideren de relevancia nacional. El grado en que dichas opiniones e intereses se correspondan con los de la colectividad será siempre una cuestión empírica imposible de determinar *ex ante*.

No obstante, es posible someter a prueba los temas y proyectos identificados por los editoriales comparándolos con otras fuentes de opinión. Del grado de correspondencia entre las prioridades identificadas por distintas fuentes puede inferirse el grado en que la agenda de proyectos refleja o no alguna aproximación de las prioridades nacionales. Con ese fin, el presente estudio considera tres fuentes complementarias de información sobre las prioridades de legislación en el período 2010-2011: una encuesta de formadores de opinión y líderes sectoriales, el Pacto de Gobernabilidad suscrito entre los partidos Movimiento Libertario y Liberación Nacional, y las propuestas de legislación presentadas ante la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa.

### **Encuesta de formadores de opinión y líderes sectoriales**

La definición de agenda de legislación potencial propuesta anteriormente sostiene que los principales formadores de opinión manejan un concepto de cuáles leyes son necesarias para enfrentar los problemas de mayor importancia e interés público a nivel nacional. Por formadores de opinión entendemos aquellas personas que por tener posiciones de liderazgo e influencia en sus respectivos sectores se mantienen informados sobre el acontecer nacional, a la vez que informan e influyen a otros a través de sus acciones y opiniones.

Para evaluar el grado de correspondencia entre las prioridades de legislación de un grupo de formadores de opinión y la establecida mediante el análisis de editoriales se confeccionó una encuesta electrónica sobre el tema.<sup>3</sup> Se invitó a 52 personas de trayectoria establecida o en posiciones de liderazgo en los sectores académico, político, empresarial, laboral, y de comunicaciones, a participar en la encuesta. De estas, 18 respondieron la encuesta, aproximadamente un 35%. La selección no correspondió a una muestra estadística y por lo tanto no se pretende que los resultados sean en modo alguno representativos de las poblaciones generales respectivas. Los datos presentados a continuación deben verse exclusivamente como una base muy limitada de inferencia y comparación.

La Tabla 4 resume los temas prioritarios que deberían conformar la agenda legislativa, en opinión de los respondentes. La tercera columna representa el ranquin de los mismos temas según su frecuencia en los editoriales analizados para el período. Puede apreciarse que, si bien el orden de prioridad no es el mismo para las dos fuentes, los temas identificados por ambas sí guardan un importante nivel de

---

<sup>3</sup> El instrumento de la encuesta se encuentra en el apéndice.

correspondencia. Por ejemplo, ambas fuentes coinciden en identificar energía, seguridad ciudadana, reforma fiscal, medio ambiente, transportes y salud entre los diez temas más importantes de la agenda.

**Tabla 4**  
**Principales Temas de Agenda Legislativa, Encuesta de Elites**

Tema	Ranquin Encuesta	Ranquin Editoriales
Energía	1	4
Seguridad ciudadana	2	10
Reforma fiscal	3	2
Reforma del reglamento legislativo	4	14
Obra pública	5	11
Medio ambiente	6	6
Gasto público	7	18
Reforma electoral	8	23
Transportes	9	1
Salud	10	9
Narcotráfico	11	10
Leyes laborales	12	19
Reforma Constitucional	13	3
Reforma del estado	14	17
Reforma financiera	15	20
Política social	16	25
Educación	17	5
Reforma judicial	18	3

Fuente: Datos recopilados por el autor

La encuesta pidió a los participantes que indicaran, en orden de importancia, las cinco piezas de legislación que en su criterio debería aprobar la Asamblea Legislativa durante la administración Chinchilla. En el diseño de la encuesta se consideró que esta pregunta se asimilaba a la que, hipotéticamente, se plantearían los editorialistas al emitir sus recomendaciones al electorado y al Congreso sobre los asuntos de mayor relevancia y urgencia para el país en materia de legislación. La Tabla 5 presenta los resultados, ordenando las iniciativas de ley propuestas de acuerdo a la frecuencia con que fueran mencionadas en cualquiera de las cinco posiciones prioritarias. La tercera columna indica si la iniciativa de ley mencionada aparece en la agenda de legislación potencial derivada de los editoriales (Tabla 3). Como puede apreciarse, las cinco iniciativas de ley más mencionadas se encuentran en la agenda de legislación potencial. En total, un 57% de las iniciativas mencionadas como prioridades de legislación aparecen en dicha agenda.



**Tabla 5**  
**Principales piezas de Legislación que deberían aprobarse, encuesta de Elites**

Prioridades de legislación Mencionadas	Frecuencia	¿En Agenda?
Reforma fiscal	10	Sí
Ley de electricidad	6	Sí
Fertilización in Vitro	3	Sí
Ley de Recurso Hídrico	2	Sí
Reforma al Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa	3	Sí
Modificación a ley de banca de desarrollo	2	No
Planificación y ordenamiento territorial	1	No
Reforma procesal laboral	1	No
Garantías de organización sindical en el sector privado	1	No
Reformas al Código penal	1	Sí
Ley sobre el impuesto de bienes inmuebles.	1	Sí
Tratados de libre comercio	1	Sí
Ley de mejoramiento de procedimientos tributarios	1	Sí
Licencias parentales y conciliación entre vida familiar y laboral	1	No
Impuesto a los casinos	1	Sí
Ley de Tránsito	1	Sí
Ley de Rendición de Cuentas en la función Pública	1	No
Medios de comunicación	1	No
Educación técnica	1	No
Ley Marco para la Carbono Neutralidad	1	No
Nueva ley de concesiones y otras modificaciones a la obra pública	1	Sí

Fuente: Datos recopilados por el autor

## Pacto de Gobernabilidad

El 29 de abril del 2010, justo un día antes del inicio de la legislatura bajo análisis, los jefes de fracción de los partidos Liberación Nacional y Movimiento Libertario, Viviana, Martín y Danilo Cubero, respectivamente, el excandidato presidencial y líder del Movimiento Libertario, Otto Guevara, y el ministro designado de la presidencia, Marco Vargas, suscribieron un acuerdo para mejorar la gobernabilidad (Unidad de Análisis de la Gestión Parlamentaria 2011).<sup>4</sup> Dicho acuerdo incluyó medidas dentro de los ámbitos del Legislativo y del Ejecutivo, y en el caso del Legislativo abarcó variados temas atinentes a la conformación de comisiones, el orden del día, el Directorio Legislativo, la conformación de la agenda, y el impulso de proyectos específicos. Para los efectos del presente estudio nos referiremos solamente a este último punto, el acuerdo de

<sup>4</sup> El nombre formal del acuerdo es “Compromiso para mejorar la gobernabilidad de Costa Rica y responder de manera oportuna a los retos del desarrollo”.

respaldar al menos 27 iniciativas de ley concretas, con los correspondientes números de expedientes.

Los firmantes del acuerdo lo enmarcaron como una iniciativa que permitiera al sistema político responder “oportunamente a las *demandas y necesidades sociales*, especialmente desde el Poder Legislativo, en donde la ausencia de acuerdos políticos inciden negativamente en el retraso injustificado de *proyectos de impacto nacional*.”<sup>5</sup> Los proyectos enumerados en el acuerdo representan la visión de dos agrupaciones políticas importantes, que conforman una mayoría de los diputados,<sup>6</sup> y del gobierno—representado por su Ministro de la Presidencia designado—sobre las leyes consideradas necesarias para enfrentar los problemas de mayor importancia en el país. Cabe aclarar que el compromiso de los firmantes fue darle prioridad al conocimiento, discusión y votación de los proyectos, no necesariamente a su aprobación. Sin embargo, lo que se quiere rescatar es la manifestación pública al respecto de los proyectos de ley considerados prioritarios por los firmantes. Su identificación y formalización en un acuerdo es asimilable a la definición, por parte de dichos actores, de una agenda potencial de legislación según el concepto empleado en el presente trabajo.<sup>7</sup> A su vez, la existencia del acuerdo permite evaluar el grado de correspondencia entre las prioridades de legislación determinadas en él y las establecida mediante el análisis de editoriales.

La Tabla 6 resume los proyectos de Ley incluidos en el Compromiso para mejorar la gobernabilidad y su correspondencia con la agenda potencial de legislación derivada de los editoriales. Como puede apreciarse, más de la mitad de los proyectos (15 de 27, o un 56%) se encuentran en ambos, por lo que existe un nivel de traslape considerable.

### **Iniciativa Ciudadana**

El último componente de la agenda de legislación potencial es el de los miembros activos del electorado. En un régimen democrático representativo los representantes elegidos reflejan los intereses del electorado, ya sea como agentes, ejecutando un mandato expreso, o como fiduciarios, interpretando los intereses de los votantes según su mejor criterio y actuando de manera acorde (Pettit 2009). No es raro, sin embargo, que la práctica se aleje de este ideal, y que los votantes se sientan alienados de sus representantes (Mainwaring 2008). Establecer una opinión representativa de los votantes al respecto de las leyes que consideran prioritarias para resolver los principales problemas nacionales trasciende los alcances del presente estudio. No

---

<sup>5</sup> “Compromiso para mejorar la Gobernabilidad de Costa Rica”, énfasis no en el original.

<sup>6</sup> El PLN cuenta con 24 diputados y el ML con 9, lo que supera la mayoría simple en el Congreso (29) pero no la calificada (38). El PLN y el ML son, respectivamente, la primera y tercera fracción en la Asamblea.

<sup>7</sup> Las leyes que el gobierno, los principales formadores de opinión, y los miembros activos del electorado plausiblemente considerarían necesarias para enfrentar los problemas de mayor importancia e interés público en un momento determinado.

obstante, es posible valorar una fuente de opinión sobre el tema, emanada de los votantes que acuden a la Oficina de Iniciativa Popular con propuestas de legislación.<sup>8</sup>

El artículo 123 de la Constitución Política abre a la ciudadanía la opción de legislar por medio de la iniciativa popular, normada mediante la Ley de Iniciativa Popular (8491). Para presentar iniciativas populares se debe contar con al menos un 5% de las firmas del padrón electoral, en cuyo caso, la iniciativa entra directamente a la corriente legislativa. Sin embargo, también existen las iniciativas ciudadanas que son sugerencias, solicitudes o quejas que presentan los ciudadanos ante la Oficina de Iniciativa Popular y que pueden ser acogidas por algún diputado para su tramitación.<sup>9</sup>

**Tabla 6**  
**Proyectos de Ley identificados en el Pacto de Gobernabilidad**

Proyecto	Descripción	¿En Agenda?
16480	Ley del sistema de Banca para el desarrollo	Sí
16948	Aprobación Del Convenio De Asistencia Mutúa Y Cooperación Técnic...	Sí
16956	Reforma Ley 8220, Protección de requisitos y trámites múltiples	Sí
17114	Aprobación De La Adhesión De Costa Rica Al Convenio Multilateral ...	Sí
17274	Aprobación Del Convenio Marco Para El Establecimiento De La Unión...	Sí
17275	Aprobación De La Modificación Al Código Aduanero Uniforme Centro...	Sí
17332	Para trasladar telecomunicaciones al MICIT	Sí
17420	Código Municipal, sujeto al visto bueno de la Contraloría	Sí
17452	Aprobación Del Contrato De Préstamo N.º 7686-Cr Y Sus Anexos Entr...	Sí
17524	Ley de creación de bono familiar de vivienda integral en primera ...	Sí
17551	Ley de Regulación de Apuestas Casinos y Juegos de Azar	Sí
17613	Reforma al art. 229 bis del Código Penal y adición de un nuevo ca...	Sí
17617	Aprobación Del Primer Contrato De Préstamo N.º 2007/Oc-Cr, Suscri...	Sí
17666	Ley General de Electricidad	Sí
17672	Aprobación del Tratado de libre comercio entre la República de Co...	Sí
14836	Modificación Ley 7744, Concesión y Operación de Marinas Turística...	No
15875	Ley reguladora del proceso de trámite y formalización de titulaci...	No
16657	Ley de autorización al IDA para titulación de inmuebles en zonas ...	No
17104	Para exonerar de tributos a vehículos "verdes"	No
17230	Fortalecimiento de la Policía Municipal	No
17247	Ley de aprobación del tratado sobre inversión y comercio de servi...	No
17410	Ley reguladora de bebidas alcohólicas	No

<sup>8</sup> Hay que advertir que no todos los ciudadanos tendrán el mismo grado de motivación para presentar iniciativas ciudadanas, y que los más motivados podrían desarrollar algún grado de concentración en las iniciativas. En efecto, durante el período 2010 un 20% de las iniciativas presentadas correspondieron a tres personas que individualmente presentaron entre 20 y 22 iniciativas cada una.

<sup>9</sup> Agradezco la aclaración sobre los tipos de iniciativa a Ricardo Agüero Salazar y a Sandra Herrera.

17422	Ley de autorización del BANHVI para que otorgue créditos diferido...	No
17531	Adición de varios párrafos al art. 4 Ley de Administración Públic...	No
17545	Reforma Ley General de Policía	No
17601	Aprobación Del Contrato De Préstamo Y Su Addendum Suscrito Entre ...	No
17671	Tratado de libre comercio entre la República de Costa Rica y la R...	No

Fuente: Compromiso para mejorar la gobernabilidad de Costa Rica y compilación del autor

Desde la apertura de la Oficina de Iniciativa Popular al 31 de marzo de 2011, la Asamblea Legislativa informa haber recibido un total de 1.344 iniciativas ciudadanas, de las cuales 722 han sido retiradas para estudio, 84 han sido puestas en la corriente legislativa, y 13 se han convertido en leyes de la república.<sup>10</sup> Durante el período legislativo 2010-2011 se presentaron un total de 316 iniciativas ciudadanas, cuyos temas principales se resumen en la tabla 7. La tercera columna indica el orden por frecuencia en que el tema respectivo apareció en los temas identificados en los editoriales de prensa (tabla 2). Como puede apreciarse, solamente 2 de los 10 principales temas no se corresponden con temas identificados en los editoriales de los principales medios nacionales. En cuanto a las leyes que fueron objeto de las iniciativas en el 2010-2011, hubo una gran cantidad de ellas, muchas en materia puntual muy específica. Como en la mayoría de los casos se registra una sola iniciativa por proyecto, es poco lo que se puede decir a nivel agregado de esta información. Sin embargo, hay tres proyectos de ley que reflejan una mayor frecuencia de iniciativas: el aumento salarial de los diputados, la reforma a la Ley de Tránsito, y la reforma fiscal. Estos proyectos también aparecen en los tres lugares prioritarios de la agenda de legislación potencial derivada de los editoriales.

**Tabla 7**  
**Principales temas de Iniciativas Ciudadanas**

Iniciativas	2010-2011	Ranquin Editoriales
Poder Legislativo	40	14
Transportes	25	1
Política Fiscal	21	2
Derechos Humanos	16	8
Seguridad Pública	15	10
Cultura	14	
Laboral	12	19
Salud Pública	11	9
Ordenamiento Territorial	8	
Administración Pública	8	17

Fuente: Oficina de Iniciativa Popular, Asamblea Legislativa

En resumen, los datos de esta sección señalan que los temas y proyectos específicos de la legislación prioritaria que discuten los editorialistas de los principales medios

<sup>10</sup> [http://www.asamblea.go.cr/Iniciativa\\_Popular/Lists/IniciativasRecibidas/](http://www.asamblea.go.cr/Iniciativa_Popular/Lists/IniciativasRecibidas/), consultado 1 de junio, 2011

escritos tienen algún grado de traslape con las prioridades determinadas por formadores de opinión y líderes sectoriales, miembros del gobierno y de la élite política, y los sectores del electorado que acuden a la Oficina de Iniciativa Popular. Si bien la información disponible no permite precisar con mayor exactitud el grado de correspondencia, el objetivo del análisis ha sido establecer la plausibilidad de la agenda de legislación prioritaria, que en el mejor de los casos debe considerarse solamente como una aproximación.

### Legislación aprobada en el período

Habiendo considerado las necesidades de legislación para el período procederemos con el análisis de la legislación aprobada. Esta sección considerará los proyectos de ley que fueron presentados durante el período 2010-2011, cuáles fueron aprobados, y cuáles no. Esto conducirá, finalmente, a la valoración del desempeño legislativo con respecto a la agenda de legislación potencial analizada en la sección anterior.

Las tablas 8 y 9 resumen los proyectos de ley presentados durante el período.<sup>11</sup> Como puede apreciarse, la gran mayoría de estos procedieron del Poder Legislativo. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que un 22% de los proyectos fueron presentados por la fracción del partido en el poder, Liberación Nacional.

**Tabla 8**  
**Proyectos presentados por Iniciativa 2010/2011**

Instancia	Proyectos	Porcentaje
Ejecutivo	34	9,1%
Iniciativa	1	0,3%
Legislativo	339	90,6%
<b>Total</b>	<b>374</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa.

---

<sup>11</sup> Para un análisis detallado de proyectos véase el *Informe de la Gestión Parlamentaria 2011*. Estos incluyen, entre otros, 12 reformas constitucionales y 11 propuestas de modificación al Reglamento de la Asamblea.

**Tabla 9**  
**Proyectos presentados por Iniciativa 2010/2011**

Partido Político	Proyectos	Porc.
Liberación Nacional	82	21,9%
Varios Partidos	55	14,7%
Unidad Social Cristiana	48	12,8%
Movimiento Libertario	38	10,2%
Poder Ejecutivo	34	9,1%
Accesibilidad Sin Exclusión	28	7,5%
Frente Amplio	27	7,2%
Otros	26	7,0%
Renovación Costarricense	16	4,3%
Acción Ciudadana	15	4,0%
Restauración Nacional	4	1,1%
Iniciativa Popular	1	0,3%
Total	374	100,0%

Fuente: Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa.

Si consideramos el porcentaje de iniciativas propias de la administración adoptadas como ley por la Asamblea como el grado de efectividad de la relación Ejecutivo-Legislativo, vemos que este resultó ser bajo para el período, ya que solamente 16 leyes iniciadas durante la administración Chinchilla fueron aprobadas.<sup>12</sup> No obstante, si tomamos en cuenta la totalidad de las iniciativas aprobadas en la legislatura 2010-2011 según su origen, un 58% de estas provino del Ejecutivo, aún si de administraciones precedentes. Este porcentaje es el más alto de la primera legislatura en las últimas tres administraciones (Pacheco, Arias y Chinchilla). Al respecto puede ser pertinente la continuidad del partido en el poder entre la administración anterior y la actual.

La tabla 10 presenta la legislación aprobada por tipo, en perspectiva comparada con las primeras legislaturas de las dos administraciones precedentes. El número de leyes aprobadas en la legislatura 2010-2011 fue considerablemente mayor que en los dos períodos anteriores. El aumento más notorio se dio en la categoría de convenios y tratados internacionales que representaron un 35% de las leyes aprobadas en la legislatura 2010-2011. Buena parte de estos tratados trasciende aspectos meramente simbólicos o diplomáticos y es asimilable a la legislación sustantiva ordinaria por sus implicaciones legales y/o económicas a nivel nacional. Entre estos se encuentran los acuerdos de préstamo con organismos internacionales para la realización de obra pública, los convenios para el establecimiento de la unión aduanera centroamericana, y otros pertinentes al libre comercio y/o las regulaciones fiscales. Otros aspecto notorio

<sup>12</sup> *Informe de la Gestión Parlamentaria 2011*. Nótese que este informe cita 111 leyes para el período 2010-2011 (Tabla 11). También a diferencia del informe, datos suministrado por la Asamblea Legislativa arrojan solo 14 expedientes como del período 2010-2011. Véase el apéndice para un detalle de proyectos y leyes.

sobre la legislación aprobada durante el período 2010-2011 es la reducción en las autorizaciones locales a solo un 28% del total, y el aumento en el número de declaraciones y benemeritazgos.

**Tabla 10**  
**Leyes aprobadas en Primer Periodo Legislativo por tipo y por Administración**

	Pacheco 2002/2003		Arias 2006/2007		Chinchilla 2010/2011	
	Leyes	Porc.	Leyes	Porc.	Leyes	Porc.
Autorizaciones locales	30	40,5%	46	61,3%	31	27,4%
Convenios y tratados internacionales	14	18,9%	10	13,3%	39	34,5%
Declaraciones y benemeritazgos	1	1,4%	0	0,0%	8	7,1%
Legislación sustantiva ordinaria	27	36,5%	17	22,7%	32	28,3%
Presupuestos	2	2,7%	2	2,7%	3	2,7%
Totales	74	100,0%	75	100,0%	113	100,0%

Fuente: Departamento de Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa.

De las 113 leyes aprobadas un 58% fueron propuestas por el Legislativo, y un 42% por el Ejecutivo. Como se mencionó anteriormente, buena parte de la legislación aprobada en el período 2010-2011 inició su proceso legislativo en administraciones anteriores. Según se aprecia en la Tabla 11, un 78% de las leyes aprobadas provinieron de expedientes iniciados en la administración Arias Sánchez (2006-2010). Un 7% de las leyes aprobadas en el período provinieron de expedientes originados en los gobiernos de Pacheco (6.3%) y Rodríguez. Este dato es indicativo del largo proceso que viven las leyes desde su iniciación como proyectos de ley hasta su aprobación final en el plenario.

**Tabla 11**  
**Origen de Leyes Aprobadas en Legislatura 2010/ 2011**

Expediente Iniciado en administración	Total	Porc.
Arias 2006-2010	87	78,4%
Chinchilla 2010-2014	16	14,4%
Pacheco 2002-2006	7	6,3%
Rodríguez 1998-2002	1	0,9%
<b>Total</b>	<b>111</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Informe de la Gestión Parlamentaria 2011

Dada la complejidad del proceso legislativo y las múltiples etapas en la tramitación de las leyes, sujeta como está a las particularidades de la materia considerada, las personas involucradas, y el contexto histórico y político, sintetizar la duración de leyes individuales en un indicador agregado resulta complejo. No obstante, la larga duración

del trámite legislativo es materia de comentarios frecuentes,<sup>13</sup> lo que sugiere la necesidad de un indicador objetivo. Una aproximación de dicho indicador es el tiempo promedio que dura la tramitación de las leyes aprobadas en un período. Tomando en cuenta sus limitaciones, el mismo se presenta para el período 2010/2011 en la Tabla 12. La duración se calcula utilizando como fecha de inicio la de ingreso al plenario del expediente, y como fecha de conclusión la de emisión en la Asamblea Legislativa. Los datos sugieren que la extensión del proceso es considerable, requiriendo, en el 2010/2011, más de 33 meses, en promedio, para la tramitación de legislación sustantiva.<sup>14</sup>

**Tabla 12**  
**Duración Promedio en Aprobación de Leyes**

Días Promedio	Total	Meses
Autorizaciones locales	800,6	26,7
Convenios y tratados internacionales	914,1	30,5
Declaraciones y benemeritazgos	618,6	20,6
Legislación sustantiva ordinaria	962,4	32,1
Presupuestos	62,7	2,1
<b>Total</b>	<b>851,2</b>	<b>28,4</b>

Nota: Diferencia entre fecha de aprobación e ingreso a plenario  
Fuente: Cálculo del autor con datos de la Asamblea Legislativa

### Valoración de la legislación aprobada y no aprobada

Habiendo determinado, en las secciones anteriores, lo que los editorialistas de los principales medios de opinión escrita consideran la agenda de legislación prioritaria, y lo que la Asamblea Legislativa promulgó durante el período 2010-2011, procederemos a una valoración de la legislación aprobada y no aprobada. Lo que se busca es contextualizar la gestión legislativa, en lo atinente a la aprobación de leyes, en términos de las necesidades de legislación más apremiantes para resolver los problemas de la colectividad, por lo menos según los interpretan los editorialistas citados. Las preguntas que planteamos son: ¿hasta qué punto las leyes aprobadas en el período satisfacen las demandas de la agenda potencial de legislación? ¿Qué podemos decir de la legislación finalmente no aprobada?

La Tabla 13 indica los proyectos de la agenda prioritaria de legislación aprobados en el período 2010-2011. Los catorce proyectos aprobados son todos importantes, pero pueden identificarse algunos de gran impacto, como la Ley para la gestión integral de residuos y los convenios de préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (para infraestructura), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (para finanzas

<sup>13</sup> Véase, entre otros, los comentarios de dos ex-presidentes de la Asamblea, Mario Redondo (2010) y Francisco A. Pacheco (2009), o el editorial de *La Nación*, "La Ineludible Reforma del Estado" (24/1/2008).

<sup>14</sup> La mediana para la duración total de legislación sustantiva ordinaria en el período 2010/2011 fue de 857 días (28.6 meses), y de 764 días (25.5 meses) para todas las categorías de legislación.



públicas y competitividad), y la Corporación Andina de Fomento (para el proyecto Bajos de Chilamate).

**Tabla 13**  
**Leyes sustantivas de la Agenda de Legislación Potencial**

Ley	Descripción
8925	Reforma De Los Artículos 1, 3, 4, 5, 6, 12, 17 Y 20 De La Ley Contra La Violencia Doméstica, N° 7586...
8839	Ley Para La Gestión Integral De Residuos...
8875	Reforma Del Párrafo Segundo Del Artículo 49 Y El Párrafo Segundo Del Artículo 50 De La Ley Para La G...
8892	Regulación De Mecanismos De Vigilancia Del Acceso A Barrios Residenciales Con El Fin De Garantizar E...
8899	Ley Para La Promoción De La Alta Dotación, Talentos Y Creatividad En El Sistema Educativo Costarrice...
8904	Reforma Del Segundo Párrafo Y Adición De Varios Párrafos Al Artículo 8; Adición Del Artículo 8 Bis; ...
8929	Adición De Los Artículos 22 Y 25 A La Ley N° 8589, Penalización De La Violencia Contra La Mujer...
8843	Aprobación Del Contrato De Préstamo N.º 7686-Cr Y Sus Anexos Entre La República De Costa Rica Y El ...
8845	Aprobación Del Primer Contrato De Préstamo N.º 2007/Oc-Cr, Suscrito Entre La República De Costa ...
8880	Aprobación Del Convenio De Asistencia Mutúa Y Cooperación Técnica Entre Las Administraciones Tribut...
8881	Aprobación De La Modificación Al Código Aduanero Uniforme Centroamericano Y Su Protocolo De Enmiend...
8887	Aprobación De La Adhesión De Costa Rica Al Convenio Multilateral Sobre Cooperación Y Asistencia Mut...
8903	Aprobación Del Convenio Mar-Co Para El Establecimiento De La Unión Aduanera Centroa-Mericana...
8919	Aprobación Del Acuerdo De Diálogo Político Y Cooperación Entre La Comunidad Europea Y Sus Estados Mi...
14	Total

Fuente: Compilación del autor con datos de la Asamblea Legislativa

Sin embargo, en alusión a la legislación no aprobada, cabe resaltar que las prioridades más altas de la lista de legislación potencial, medida según la frecuencia de mención en los editoriales (Tabla 3), no fueron satisfechas. Tal es el caso, por ejemplo, de la reforma a la Ley de Tránsito, la reforma fiscal, y la Ley General de Electricidad, entre otras. Estas iniciativas de ley no solo son importantes en términos de la agenda aquí determinada sino que además son parte de las prioridades declaradas por el gobierno de Chinchilla.<sup>15</sup> También resalta, entre las iniciativas prioritarias no aprobadas, la Ley de Fecundación in Vitro, dado el plazo perentorio impuesto al país por la Comisión Inter-Americana de Derechos Humanos para su aprobación.<sup>16</sup>

Adicionalmente a los catorce proyectos de la agenda potencial de legislación prioritaria la Asamblea aprobó 29 proyectos sustantivos (25 leyes sustantivas y cuatro tratados o convenios asimilables) fuera de dicha agenda. Que estén fuera de la agenda no implica

<sup>15</sup> “Diputados cierran año con deuda en tres prioridades del Gobierno”, *La Nación*, 29 de abril, 2011.

<sup>16</sup> “País no tendrá más plazo para reactivar fecundación in vitro”, *La Nación*, 16 de marzo, 2011.

que, por lo menos algunas, no sean de importancia. Solo que, de acuerdo a la agenda de legislación potencial, no son las más prioritarias. Recordemos que la determinación de esta agenda busca establecer un orden de prioridad, señalando las leyes que están “en el radar” de quienes periódicamente analizan las necesidades de legislación más urgentes, a la luz de los problemas nacionales. Según esta agenda, selectiva por antonomasia, un 67% de las leyes que aprobó la Asamblea no fueron de las más prioritarias, tal y como se resume en la Tabla 14.

Por otra parte, la agenda de legislación potencial se conformó de 60 proyectos citados en los editoriales.<sup>17</sup> De estos, como sabemos, solamente catorce fueron aprobados, lo que deja un total de 46 sin aprobar, o un 77% (Tabla 14). Este indicador, que expresa la porción de la agenda de legislación potencial no implementada como porcentaje del total, es lo que Binder (1999) conoce como el grado de entramamiento<sup>18</sup> de la legislación. Es importante señalar que el entramamiento no es simplemente lo inverso de la aprobación de leyes. Si bien un bajo número de leyes puede indicar un alto nivel de entramamiento, este también puede resultar de un bajo nivel de iniciativa del Ejecutivo, o de problemas de coordinación entre ambos poderes. El énfasis no es en la cuantificación de leyes *per se*, sino en su comparación con el conjunto de problemas por resolver, según se expresa en la agenda de legislación prioritaria. El alto nivel de la agenda potencial no implementada sugiere un sistema político entramado, con una baja capacidad relativa para lograr los acuerdos y compromisos necesarios para alterar el status quo.

**Tabla 14**  
**Legislación en Legislatura 2010-2011**

	Aprobada	No Aprobada	Total1	Agenda No Implementada
En agenda	14	46	60	77%
No en agenda	27			
Total2	41			
Implementación Fuera de Agenda	66%			

1 Total corresponde a leyes en editoriales con factor de .2 para corregir por ambigüedad

2 Total corresponde a 30 Leyes Sustantivas y 11 Tratados/convenios reclasificados por reunir condiciones similares a leyes sustantivas (préstamos, materia aduanera, fiscal, y libre comercio)

Fuente: Compilación del autor

## Conclusiones

Con base en un análisis de los editoriales que discuten las necesidades de legislación nacional en los principales medios de comunicación escrita, el presente trabajo derivó una agenda potencial de legislación prioritaria para el período legislativo 2010-2011. Dicha agenda, que incluyó un total de 60 proyectos, proporcionó el contexto para

<sup>17</sup> Al total de proyectos se le aplica un factor de corrección por ambigüedad en las menciones de algunos de los proyectos, a fin de no inflar el monto.

<sup>18</sup> En inglés, *policy gridlock*.

valorar la legislación aprobada durante ese período en la Asamblea Legislativa. Si bien parte de las leyes aprobadas provino de dicha agenda, un número mayor quedó sin implementar, incluyendo tres de los proyectos más importantes según la frecuencia de su mención en los editoriales. Asimismo, buena parte de los proyectos convertidos en ley no formó parte de la agenda, y por lo tanto no respondió al orden de mayor prioridad.

Es importante recalcar que la citada agenda es solamente una aproximación y no debe verse en términos esencialistas, como si tuviera un carácter final y absoluto. Se trata de una medición gruesa que proporciona una visión general de las necesidades del país en un momento determinado. A su vez, dicha visión está circunscrita por la fuente en que se origina, los editoriales de prensa. Sin embargo, el presente trabajo aporta elementos de juicio adicionales para juzgar la plausibilidad de esa visión, incluyendo una modesta encuesta de expertos y el historial de las iniciativas ciudadanas presentadas ante la Asamblea. También aprovecha la extraordinaria oportunidad histórica creada por la suscripción de un pacto de gobernabilidad entre dos agrupaciones políticas mayoritarias y el gobierno. Dicho pacto definió su propia visión del conjunto de legislación prioritaria requerida por el país en ese momento. Aún teniendo en cuenta las limitaciones de las fuentes, no aptas para efectuar generalizaciones estadísticamente significativas, es posible apreciar un grado de convergencia entre los temas y necesidades de legislación identificados en los editoriales.

Como síntesis de la gestión legislativa, estrictamente en lo tocante a la aprobación de leyes, es posible decir que la primera legislatura de la administración Chinchilla aprobó un mayor número de leyes que las primeras legislaturas de las dos administraciones previas. Un porcentaje sustancial de esas leyes vino de iniciativas del Ejecutivo, pero la mayoría provino de ejecutivos anteriores, principalmente de la administración Arias Sánchez. En el 2010-2011 se aprobó un número excepcionalmente alto de convenios y tratados internacionales, varios de los cuales se asemejan en sus características e implicaciones a las leyes sustantivas ordinarias. Sin embargo, puesta en el contexto de las necesidades de legislación más prioritarias, determinadas del análisis de editoriales, el alto grado de la agenda potencial de legislación no aprobada dio cuenta de un grado significativo de entramamiento.

No resulta difícil encontrar elementos que confirmen la existencia de un alto grado de entramamiento en las circunstancias políticas al término de la primera legislatura. Sin entrar en un análisis a fondo basta citar la renuncia del Ministro de la Presidencia, Marco Vargas, justificada en el alto grado de desconfianza entre el Ejecutivo y el Legislativo, y la imposibilidad de legislar en un congreso “que permite el secuestro cotidiano de la agenda por alguna fracción, un grupo de diputados e incluso por uno solo de ellos.”<sup>19</sup> A esto se pueden agregar las claras divisiones internas en la fracción del partido de gobierno, la ruptura del pacto de gobernabilidad entre dicho partido y el Movimiento Libertario, y la captura del directorio legislativo por parte de la oposición. Cabe también recordar que esta fue la primera Asamblea en la historia del país que

---

<sup>19</sup> “Una renuncia necesaria,” *La Nación*, 9 de abril, 2011.

concluyó la sesión del primero de mayo sin haber elegido un nuevo directorio, y sin haber recibido el informe de labores de la Presidenta.

## Apéndice

### Encuesta de Formadores de Opinión y Líderes Sectoriales

1. Presentación: Esta breve encuesta forma parte de un trabajo de investigación sobre la producción legislativa en Costa Rica en el marco del informe anual del Programa Estado de la Nación. Está diseñada con carácter exploratorio y no se basa en una muestra estadísticamente significativa. Su propósito es recoger impresiones de expertos vinculados a diversos ámbitos del acontecer nacional incluyendo el empresarial, político, sindical, académico y de comunicación, sobre el quehacer legislativo. Dichas impresiones servirán de base inferencial para la profundización del estudio en fases subsiguientes. Los datos recopilados serán tratados con la más absoluta reserva y confidencialidad. La divulgación de resultados, en caso de que llegara a darse, será exclusivamente en forma agregada. La encuesta es muy breve. Contiene cuatro preguntas principales con secciones, y estimamos que completarla no requiere más de diez minutos.
2. Para efectos estrictamente de clasificación, sírvase indicar el sector al que pertenece
  - a. Académico/Investigación
  - b. Comunicación
  - c. Empresa Privada
  - d. Política
  - e. Sector Laboral
  - f. Sociedad Civil
  - g. Otro (por favor especifica)
3. Por favor indique, en orden de importancia, las cinco piezas de legislación que en su criterio debería aprobar la Asamblea Legislativa durante el transcurso de la administración Chinchilla.
  - a. Primera ley más importante que debería aprobar la Asamblea Legislativa:
  - b. Segunda ley más importante que debería aprobar la Asamblea Legislativa:
  - c. Tercera ley más importante que debería aprobar la Asamblea Legislativa:
  - d. Cuarta ley más importante que debería aprobar la Asamblea Legislativa:
  - e. Quinta ley más importante que debería aprobar la Asamblea Legislativa:
4. Por favor indique los diez temas más prioritarios que en su criterio deberían conformar la agenda legislativa (favor considerar todas las opciones, solo podrá seleccionar una en cada rango, y diez en total) **En formato de matriz con opciones del 1 al 10**
  - a. Competitividad Internacional
  - b. Corrupción
  - c. Cultura
  - d. Derechos humanos

- e. Educación
- f. Energía
- g. Exportaciones
- h. Gasto Público
- i. Gobiernos locales
- j. Leyes laborales
- k. Libre comercio
- l. Medio ambiente
- m. Medios de comunicación
- n. Migración
- o. Narcotráfico
- p. Obra pública
- q. Pensiones
- r. Política agraria
- s. Política económica
- t. Política social
- u. Promoción de la competencia
- v. Reforma constitucional
- w. Reforma del estado
- x. Reforma reglamento legislativo
- y. Reforma electoral
- z. Reforma financiera
- aa.Reforma fiscal
- bb.Reforma judicial
- cc.Salarios públicos
- dd.Salud
- ee.Seguridad ciudadana
- ff. Simplificación de trámites
- gg.Telecomunicaciones
- hh.Transportes
- ii. Vivienda

5. ¿Cuán frecuentemente considera usted que se cometen errores en la Asamblea Legislativa a la hora de aprobar legislación? **En formato de matriz con opciones de Muy Frecuentemente a Muy Infrecuentemente**
- a. Hay errores
  - b. De forma (redacción, numeración, lenguaje, etc.)
  - c. De fondo (inconsistencias legales, inconstitucional, etc.)
6. ¿Cómo calificaría la calidad de la legislación que emana de la Asamblea Legislativa? **En formato de matriz con opciones de Muy Bien a Muy Mal**
- a. Calificación general
  - b. Se ajusta a necesidades
  - c. Sigue mejores prácticas
  - d. Compatibiliza con leyes existentes

**Tabla 15**  
**Proyectos Presentados por Tema**

Expedientes	FA	ML	OTROS	PAC	PASE	PLN	PRC	PRN	PUSC	VARIOS	IN. POP	P. EJEC	Total
Autorización Local	1	3	4	3	2	20	1		5	4			43
Fiscal	1	8		1	2		1		2	7		5	27
Salud	1	3	1	1	5	2			2	6		5	26
Recursos Naturales y Ambiente	3	1	1		3	6	2		2	2	1	3	24
Declaraciones y Benemeritazgos		3		1	2	7	1		2	4			20
Educacion	4	2		1	2	6			4	1			20
Judicial	2	2	3		1	2			4	1		2	17
Seguridad Social	1	1		1	2	3	2		5			2	17
Regulacion	1	1			1	5	1	1	2	3		1	16
Laboral	4	3		1		4	1		2				15
Municipal				2		5	1		3	2		2	15
Ley		1		1		7				2		3	14
Constitucional										12			12
Reglamento Asamblea					2	3			2	4			11
Seguridad Ciudadana	1	1	2	1		1	1	1	1			2	11
Transito		4	1		1	1		1		1		1	10
Banca y Finanzas	2	1	1			1			1	1		2	9
Obra Pública		1		1	1	3	1		2				9
Vivienda	1	2			2	1			1	1			8
Energia	1		1						1	1		1	5
Nombramientos			5										5
Organizacion Territorial			1				2		1	1			5
Reforma Estatal	1	1			1	1			1				5
Comercio Internacional				1		1			1	1			4
Control Politico			4										4

*Desempeño Legislativo en la Primera Legislatura de la Administración Chinchilla*

Convenios y Tratados	1											3	4
Familia						1			2	1			4
Benemeritazgo					1		1		1				3
Electoral	1		1					1					3
Cultura						1						1	2
Telecomunicaciones	1						1						2
Control Político			1										1
Energía									1				1
Pesca						1							1
Propiedad Intelectual												1	1
Total	27	38	26	15	28	82	16	4	48	55	1	34	374

Fuente: Datos Servicios Parlamentarios, Asamblea Legislativa

**Tabla 16**  
**Legislación Sustantiva Aprobada**

<b>Ley</b>	<b>Descripción</b>
8843	Aprobación Del Contrato De Préstamo N.º 7686-Cr Y Sus Anexos Entre La República De Costa ...
8845	Aprobación Del Primer Contrato De Préstamo N.º 2007/Oc-Cr, Suscrito Entre La República ...
8880	Aprobación Del Convenio De Asistencia Mutúa Y Cooperación Técnica Entre Las Administracio...
8881	Aprobación De La Modificación Al Código Aduanero Uniforme Centroamericano Y Su Protocolo ...
8887	Aprobación De La Adhesión De Costa Rica Al Convenio Multilateral Sobre Coopera-Ción Y Asis...
8903	Aprobación Del Convenio Mar-Co Para El Establecimiento De La Unión Aduanera Centroa-Merica...
8919	Aprobación Del Acuerdo De Diálogo Político Y Cooperación Entre La Comunidad Europea Y Sus ...
8844	Aprobación Del Contrato De Préstamo Y Su Addendum Suscrito Entre La República De Costa Ric...
8876	Aprobación Del Tratado Sobre Sistemas De Pagos Y De Liquida-Ción De Valores De Centroamé-R...
8888	Aprobación Del Convenio Entre La República De Costa Rica Y El Reino De España Para Evitar ...
8891	Aprobación Del Protocolo Modificadorio Al Tratado De Libre Comercio Entre Los Estados Unid...
8839	Ley Para La Gestión Integral De Residuos...
8842	Modificación Del Código De La Niñez Y La Adolescencia, Protección De Los Derechos De Las...
8846	Reforma Del Artículo 25 De La Ley Orgánica Del Banco Central De Costa Rica, N.º 7558, De 3...
8860	Identificación De Medicamen-Tos Para Personas Ciegas...
8862	Inclusiön Y Protecciön Laboral De Las Personas Con Discapacidad En El Sector Pòblico...
8863	Ley Orgçnica Del Colegio De Profesionales En Orientaciön...
8874	Reforma Del Código Penal, Ley N°4573, Para Promover La Protección De La Integridad Sexual Y De...
8875	Reforma Del Párrafo Segundo Del Artículo 49 Y El Párrafo Segundo Del Artículo 50 De La Ley Para...
8886	Reforma Del Párrafo Segundo Del Artículo 148 Del Código De Trabajo, Ley N°2, De 27 De Agosto...
8892	Regulación De Mecanismos De Vigilancia Del Acceso A Barrios Residenciales Con El Fin De Ga...
8894	Creación Del Sistema Nacional De Educación Musical...
8899	Ley Para La Promoción De La Alta Dotación, Talentos Y Creatividad En El Sistema Educativo...
8901	Porcentaje Mínimo De Mujeres Que Deben Integrar Las Directivas De Asociaciones, Sindicatos Y...
8904	Reforma Del Segundo Párrafo Y Adición De Varios Párrafos Al Artículo 8; Adición Del Artículo 8 Bis; ...
8905	Reforma Del Artículo 2 De La Ley N° 5695, Creación Del Registro Nacional, Y Sus Reformas; Y ...
8907	Reforma Del Artículo 16 De La Ley N° 7012, Creación De Un Depósito Libre Comercial En El Área...
8909	Reforma Del Tercer Párrafo Y Del Inciso 3) Del Artículo 74 Y Adición De Un Artículo 74 Bis A La Ley...
8917	Reforma Y Adición De La Ley Orgánica Del Sistema Bancario Nacional, N ° 1644, De 26 De Setiembr...
8922	Prohibición Del Trabajo Peligroso E Insalubre Para Personas Adolescentes Trabajadoras...
8924	Modificación De La Ley Del Sistema Financiero Nacional Para La Vivienda Y Creación Del Banco...
8925	Reforma De Los Artículos 1, 3, 4, 5, 6, 12, 17 Y 20 De La Ley Contra La Violencia Doméstica, N°...
8929	Adición De Los Artículos 22 Y 25 A La Ley N° 8589, Penalización De La Violencia Contra La Mujer...
8932	Exoneración Del Pago De Tributos De Sistemas De Tratamiento De Aguas Residuales Para Contribu...
8933	Reforma Del Transitorio I De La Ley Nacional De Emergencias Y Prevención Del Riesgo, N° 8488...
8934	Protección De La Niñez Y La Adolescencia Frente Al Contenido Nocivo De Internet Y Otros Medios E...



8936	Adición De Un Inciso E) Al Artículo 66 De La Ley N° 7052, Ley Del Sistema Financiero Nacional Para...
8937	Ley Sobre Arbitraje Comercial Internacional Basada En La Ley Modelo De La Comisión De Las Nac...
8941	Modificación De La Ley N° 8346, Ley Orgánica Del Sistema Nacional De Radio Y Televisión Cultural...
8942	Reforma Del Párrafo Sexto Del Artículo 10 De La Ley N° 7012, Creación De Un Depósito Libre Co...
8949	Interpretación Auténtica Del Artículo 80 De La Ley N° 4179, De 22 De Agosto De 1968, Y Sus Ref...
<b>41</b>	<b>Total</b>

Fuente: Compilación del autor con datos de la Asamblea Legislativa

**Tabla 17**  
**Proyectos de Ley en Editoriales, Lista Completa**

	<b>Editoriales</b>	<b>Frecuencia Total</b>
1	Reforma Ley de Tránsito	20
2	Reforma fiscal	14
3	Aumento salarial de los diputados	7
4	Ley General de Electricidad	7
5	Reforma Art. 78 Constitucional: 8% del PIB a educación	4
6	Control del Tabaco y sus efectos nocivos en la salud	3
7	Equivalencia de versión digital e impresa la Gaceta	3
8	Fertilización in Vitro	3
9	Ley de autonomía de los pueblos indígenas	3
10	Reforma a la Jurisdicción Constitucional	3
11	Ley contra delitos informáticos	3
12	Ley de regulación de apuestas, casinos y juegos de azar	3
13	Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos	2
14	Nueva ley de Armas y Explosivos	2
15	Reforma Constitucional incorporando probidad como causal de cancelación de credencial diputadil	2
16	Reforma de ley de licores	2
17	Reforma Ley Generación privada de electricidad	2
18	Regulación del mercado de fármacos	2
19	Contrato Préstamo BID \$375 M	2
20	Autorización para instalar agujas en barrios y comunidades	1
21	Código Tributario Municipal	1
22	Competencias fiscalizadoras de la red vial al Lanamme/UCR	1
23	Contrato Préstamo BIRF desarrollo finanzas públicas y competitividad	1
24	Convenio marco para Unión Aduanera Centroamericana	1
25	Creación de feriados del Día del Padre y Día de la Mujer	1
26	Creación de la Carrera Fiscal	1
27	Creación de los Centros de Atención de Mascotas Abandonadas	1
28	Creación de Ministerio de Familia	1
29	Eliminación de criterio de oportunidad en Código Procesal Penal	1
30	Eliminación de nepotismo en Asamblea	1
31	Eliminación uso discrecional de vehículos en Presidencia	1
32	Fideicomisos para financiar obra pública	1
33	Imprescriptibilidad de las cuotas obrero/patronales de los seguros sociales	1
34	Instrumentos legales para combatir la trata de personas	1
35	Ley de creación del Ministerio del Deporte	1
36	Ley de mecanismos electrónicos de seguridad en materia penal	1
37	Ley de promoción del empleo para personas deudoras alimentarias desempleadas	1

38	Ley de regulación del porteo	1
39	Ley General de Investigación en Seres Humanos	1
40	Ley para absorber las pérdidas del BCCR	1
41	Ley que Regula la investigación con Seres Humanos	1
42	Liberación de precios del arroz	1
43	Mayores castigos a los agresores de mujeres	1
44	Modificación Ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles	1
45	Nueva Ley de Expropiaciones	1
46	Otorgamiento rango de institución de enseñanza superior a Colegio Universitario de Cartago	1
47	Plan integral de seguridad	1
48	Política de Estado en Ciencia y Tecnología	1
49	Protección de inversionistas en bancos nacionales con operaciones en el exterior	1
50	Proyecto para dar mayor seguridad jurídica a policías	1
51	Ratificación Acuerdo de Asociación con UE	1
52	Ratificación TLC con China	1
53	Reforma a Ley de pesca y acuicultura	1
54	Reforma Art. 65 Ley Orgánica BCCR	1
55	Reforma Art. 75 Constitucional: Estado Confesional	1
56	Reforma Constitucional para protección del agua	1
57	Reforma de varios artículos Ley 8204 sobre estupefacientes	1
58	Reforma Electoral	1
59	Reforma Ley 7451 de Bienestar Animal	1
60	Reforma Ley de Banca para el Desarrollo	1
61	Reforma ley de protección al ciudadano del exceso de trámites	1
62	Reformas a Código Procesal Penal	1
63	Reformas a ley forestal	1
64	Regulación de la caza como deporte	1
65	Regulación de la descentralización municipal	1
66	Renovación permiso naves EEUU	1
67	Revisión de beneficios fiscales otorgados a Cooperativas y Solidarismo	1
68	Simplificación de la contratación administrativa	1
69	Transferencia sector telecomunicaciones a MICIT	1
70	Uniones civiles de parejas del mismo sexo	1
71	Ley para la promoción de estudiantes superdotados	1
72	Bono de vivienda para familias de clase media	1
73	Reforma Art. 78 Constitucional: 7% del PIB a educación	1
74	Prohibición minería a cielo abierto	1
75	Ley contra el fumado en espacios públicos cerrados	1

Fuente: Compilación del autor con datos de Editoriales *La Nación*, *La República*, y *Diario Extra*

## Fuentes

- Binder, S. A. (1999). "The Dynamics of Legislative Gridlock, 1947-96." American Political Science Review **93**(3): 519-533.
- (2003). Stalemate: Causes and Consequences of Legislative Gridlock. Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- Feoli, L. (2009). Comparación De La Oferta Y Demanda Legislativa En Costa Rica Durante El Período 2006-2009, Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- (2010). La Gestión Legislativa En Costa Rica 2006-2010, Ponencia preparada para el Decomosesto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Mainwaring, S. (2008). The Crisis of Representation in the Andes. Latin America's Struggle for Democracy. L. J. Diamond, M. F. Plattner and D. Abente Brun. Baltimore, Md., Johns Hopkins University Press: 18-33.
- McCombs, M. E. (2004). Setting the Agenda: The Mass Media and Public Opinion. Malden, MA, Blackwell Pub.
- Norris, P. and S. Odugbemi (2010). Evaluating Media Performance. Public Sentinel : News Media & Governance Reform. P. Norris and W. Bank. Washington, D.C., World Bank: 3-29.
- Pacheco, F. A. (2009). Tareas Pendientes En La Asamblea Legislativa. *La Nación*, 28 de Agosto, Opinión.
- Pettit, P. (2009). Varieties of Public Representation. Political Representation. I. Shapiro, S. C. Stokes, E. J. Wood and A. S. Kirshner. Cambridge, UK; New York, Cambridge University Press: 61-89.
- Redondo Poveda, M. (2010). Los Grandes Retos Del Parlamento. *La Nación*, Mayo 27, Opinión.
- Unidad de Análisis de la Gestión Parlamentaria (2011). Informe De La Gestión Parlamentaria: I Legislatura Del 1 De Mayo De 2010 Al 30 De Abril De 2011. San José, Asamblea Legislativa, Departamento de Servicios Parlamentarios.