



DECIMOSEXTO INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

Informe Final

La Gestión Legislativa en Costa Rica 2006-2010

Investigador:
Ludovico Feoli, Ph.D.



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

Índice

| | |
|--|----|
| Índice..... | 1 |
| Introducción..... | 1 |
| La Producción Legislativa en el Período 2006-2010..... | 3 |
| El Proceso Legislativo en Costa Rica..... | 6 |
| Relevancia y calidad de la legislación aprobada..... | 11 |
| Conclusiones..... | 19 |
| Bibliografía..... | 21 |

Índice de Cuadros

| | |
|--|----|
| Cuadro 1. Leyes Aprobadas, Costa Rica. 2002-2010..... | 3 |
| Cuadro 2. Leyes Aprobadas por Iniciativa, Costa Rica..... | 4 |
| Cuadro 3. Leyes Aprobadas por Iniciativa y Tipo, Costa Rica (2002-2010)..... | 5 |
| Cuadro 4. Mayorías Partidarias, Costa Rica..... | 7 |
| Cuadro 5. Temas de los Editoriales (Frecuencia) 2006-2010..... | 12 |
| Cuadro 6. Agenda Potencial de Implementaciones (Frecuencia) 2006-2010..... | 13 |
| Cuadro 7. Comparación de Legislación Aprobada y Agenda Potencial..... | 15 |
| Cuadro 8. Tipología de Errores Parlamentarios..... | 17 |

Introducción

Una medición amplia de la gestión legislativa que trascienda la mera evaluación de la producción de leyes y que permita un enfoque comparativo, debe centrarse en la totalidad del proceso legislativo. Según Arter (2006), esto implica pasar de indagar el “cuánto” a indagar el “cómo”, esto es, pasar de valorar el poder Legislativo desde la óptica de la aprobación de políticas a considerar la forma en que se gestionan dichas políticas. Conlleva analizar cómo los legisladores, individual y colectivamente, se desempeñan en un proceso legislativo multifacético que incluye: la formulación de políticas públicas, la deliberación de dichas políticas, y la supervisión y control del Ejecutivo en la aplicación y desempeño de esas políticas.

¿Adonde se sitúa Costa Rica con respecto a otros países en términos de su gestión legislativa? En el ámbito latinoamericano, por ejemplo, se ha sugerido que los parlamentos de la región tienden a ser “reactivos” dejando la mayor parte del control a los ejecutivos en la formación de políticas públicas (Morgenstern and Nacif 2002).
¿Corresponde esta caracterización al caso de Costa Rica?

Arter (2006) resume los esfuerzos de la literatura por valorar la gestión legislativa. Una primera categoría de estudios busca elucidar la *eficiencia* legislativa, entendida como la acción decisiva y bien informada en la adopción de políticas públicas. Otra categoría enfoca el grado de *capacidad y autonomía* legislativa, o en otras palabras su capacidad de acción y de contrapeso en la división de poderes. Este tipo de análisis pone el énfasis sobre aspectos macro-constitucionales, estructurales, y de organización interna, como por ejemplo el sistema electoral, la existencia de un sistema de comisiones autónomas y permanentes, y el control de la agenda, respectivamente. Una tercera categoría se centra sobre el grado de influencia ejercido por el Legislativo en la salida del proceso, su *productividad*, valorando si ejerce una influencia concreta y tangible sobre las políticas que aprueba, o meramente sirve como “sello de hule” para el Ejecutivo.

Una perspectiva integral de la gestión debe enfocarse desde tres dimensiones: temporal, cuantitativa y cualitativa. La primera dimensión sugiere la necesidad de una visión longitudinal del trabajo legislativo que permita entender su evolución en el tiempo y pueda aislar los efectos sobre este de cambios estructurales y de circunstancias extraordinarias. La segunda dimensión sugiere la importancia de cuantificar, pese a las dificultades que presenta, el trabajo legislativo. En particular, el enfoque debe ser sobre el volumen de legislación propuesto por el Legislativo, a diferencia del Ejecutivo, y su porcentaje de aprobación. La dimensión cualitativa implica la necesidad de discernir el grado de relevancia y calidad de la legislación aprobada. Aunque esto conlleve un cierto grado de subjetividad también es cierto que no todos los actos legislativos son equiparables, y es preciso delimitar criterios capaces de diferenciarlos. El presente trabajo propone analizar la relevancia mediante el contraste de la legislación producida con una agenda potencial de implementaciones correspondiente a las necesidades nacionales en el período analizado, y la calidad mediante un análisis del error legislativo.

El presente trabajo se restringe a las dimensiones de cuantificación y calificación del trabajo legislativo, dejando la dimensión temporal para un esfuerzo futuro. Su enfoque es sobre la formulación de leyes y no sobre la supervisión y el control

político. Aunque fundamentalmente de contrapeso político, esta dimensión de la gestión legislativa representa una carga de trabajo importante para los legisladores, y afecta indirectamente la producción de leyes. No obstante, dados los límites de la presente investigación, su examen también queda para una oportunidad futura. La primera sección analiza el volumen de legislación aprobado durante la segunda administración Arias Sánchez, reparando sobre la importancia relativa del Ejecutivo y del Legislativo en esa gestión. La segunda sección analiza las condiciones institucionales del proceso legislativo a fin de establecer el grado potencial de autonomía del Poder Legislativo costarricense. La tercera sección analiza la relevancia y calidad de la legislación producida. La última sección presenta algunas conclusiones preliminares y sugiere nuevas avenidas para el desarrollo de la investigación.

La Producción Legislativa en el Período 2006-2010

Iniciamos con la aprobación de leyes durante la segunda administración Arias, presentada en el Cuadro 1, con la administración Pacheco como base comparativa. La primera apreciación posible con vista de los datos es que la producción de leyes aumentó notoriamente, casi un 40%, durante la segunda administración Arias, con respecto a la administración anterior. Esto pareciera sustentar, en cuanto a la aprobación de leyes compete, la aseveración del presidente referente a haber puesto al país nuevamente en marcha.¹ También es posible apreciar el impacto del Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centro América y Estados Unidos (Ley 8622), tanto en la restricción de la legislación previo a su aprobación en la segunda legislatura, como en la ampliación de la legislación en las dos últimas. Por una parte, la introducción del TLC y las leyes que lo complementaban elevó el nivel de conflictividad y profundizó la discusión política, desacelerando la aprobación de leyes. Por la otra, la aprobación del tratado generó una alineación de propósitos (Shugart & Haggard 2001) por la necesidad de aprobar la agenda de implementación del tratado, facilitando la aprobación de proyectos.

Cuadro 1. Leyes Aprobadas, Costa Rica. 2002-2010

| Legislatura | Administración | | Var % |
|---|----------------|------------|--------------|
| | Pacheco | Arias | |
| Primera | 74 | 75 | 1,4% |
| Segunda | 62 | 49 | -21,0% |
| Tercera | 30 | 87 | 190,0% |
| Cuarta | 68 | 113 | 66,2% |
| Total | 234 | 324 | 38,5% |
| Fuente: Asamblea Legislativa, recopilación propia | | | |

Un examen más desagregado de los datos, sin embargo, sugiere que, si bien el número de leyes aprobadas fue significativamente mayor, el porcentaje de éstas que

¹ Véase, entre otras notas periodísticas, el discurso del Presidente ante la Asamblea el 1 de Mayo, 2010.

procedieron de iniciativa del Ejecutivo permaneció bastante constante, mejorando solo marginalmente (Cuadro 2).² Estos datos parecen indicar, de primera entrada, una marcada dominancia del proceso legislativo por parte de la Asamblea. No obstante, una particularidad del régimen costarricense es la dependencia del régimen municipal sobre las acciones del Congreso. Un número importante de los decretos legislativos tienen que ver con actos de autorización local que son poco relevantes a la gestión de gobierno del Ejecutivo. Es preciso desagregar la legislación a un nivel más detallado para aislar esas distorsiones. También cabe advertir que el Ejecutivo utiliza a su fracción legislativa como impulsora de proyectos, ya sea mediante textos originales o sustitutivos. Desafortunadamente, los datos necesarios para aislar este efecto rebasan las posibilidades de la presente investigación.

Cuadro 2. Leyes Aprobadas por Iniciativa, Costa Rica

| | Administración | | | |
|-------------|----------------|--------|-------|--------|
| | Pacheco | | Arias | |
| Iniciativa | Leyes | % | Leyes | % |
| Ejecutivo | 67 | 28,6% | 91 | 28,1% |
| Legislativo | 167 | 71,4% | 233 | 71,9% |
| Total | 234 | 100,0% | 324 | 100,0% |

Fuente: Asamblea Legislativa, recopilación propia

En el Cuadro 3 se detalla la legislación aprobada con base en una categorización basada en Vargas (2008). Sin hacer juicios subjetivos sobre el contenido específico de la legislación más allá de su ámbito de aplicación, esta categorización permite separar la legislación sustantiva ordinaria, destinada a la creación o reforma del entorno jurídico-institucional, de los asuntos de orden procedimental o simbólico, y de la ratificación de convenios y tratados internacionales. Entre los asuntos procedimentales destacan las autorizaciones estatutarias a entidades públicas para segregar bienes inmuebles o a gobiernos municipales para el cobro de impuestos y otras actividades. Entre los simbólicos resaltan los reconocimientos honoríficos a personas o instituciones o las declaratorias de días festivos.³ También se separa la categoría de presupuestos, dada la reglamentación específica que rige su aprobación en Costa Rica.⁴

El Cuadro 3 revela que la segunda administración Arias logró la aprobación de 42 proyectos de legislación sustantiva ordinaria más que la administración Pacheco, lo que representa un aumento superior al 45%. Más aún, el aumento más significativo se dio en los proyectos de iniciativa del Ejecutivo, que al pasar de 24 a 39 representaron un incremento del 63%. La administración Arias también mostró un marcado nivel de incremento en la categoría de convenios y tratados internacionales.

² Durante la administración Arias dos leyes fueron vetadas por el Ejecutivo: la Ley N° 8681 y la Ley N° 8758.

³ La presente categorización difiere de la empleada por la Asamblea Legislativa bajo rubros similares. El autor procura separar de la legislación sustantiva todos los aspectos de índole local y particular, incluyendo leyes referidas a instituciones específicas de una localidad y un gremio.

⁴ La Constitución dispone que deberá presentarse a más tardar el primero de setiembre de cada año y aprobarse antes del 30 de noviembre del mismo año (Art. 178), y prohíbe el veto del Ejecutivo (Art. 125), entre otras.

Cuadro 3. Leyes Aprobadas por Iniciativa y Tipo, Costa Rica (2002-2010)

| | Pacheco | | | Arias | | |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| | Legis. | Ejec. | Total | Legis. | Ejec. | Total |
| Autorizaciones locales | 91 | 6 | 97 | 129 | 2 | 131 |
| Convenios y tratados internacionales | | 24 | 24 | 2 | 39 | 41 |
| Declaraciones y benemeritazgos | 10 | | 10 | 9 | | 9 |
| Legislación sustantiva ordinaria * | 66 | 24 | 90 | 93 | 39 | 132 |
| Presupuestos | | 13 | 13 | | 11 | 11 |
| Total | 167 | 67 | 234 | 233 | 91 | 324 |
| * Incluye los proyectos de la Agenda de Implementación del TLC | | | | | | |
| Fuente: Asamblea Legislativa, recopilación propia | | | | | | |
| | | | | | | |

Pero el Cuadro 3 también revela otros datos importantes más allá de la evolución de la producción legislativa entre las dos administraciones. Primero, evidencia que es el Poder Legislativo quien domina la producción de legislación sustantiva ordinaria, representando más del 70% de las iniciativas en ambos períodos presidenciales. Segundo, sugiere que la actividad legislativa está sobrecargada con una serie de actos distintos al conocimiento y la aprobación de proyectos de ley sustantivos, pues cerca de un 45% de lo aprobado en ambos períodos presidenciales correspondió a asuntos procedimentales y simbólicos.⁵ Por un lado, esto parece indicar que el Poder Legislativo costarricense actúa con un nivel significativo de autonomía respecto al Ejecutivo. Por otro, señala un parlamento con un orden del día sobrecargado de asuntos de prioridad secundaria. Sobre este segundo punto ahondaremos en la tercera sección. Sobre el primero consideraremos seguidamente el impacto que la autonomía puede tener sobre la gestión del Ejecutivo.

Un indicador de la relación Ejecutivo-Legislativo es el porcentaje de iniciativas propias de la administración que son adoptadas como ley por el Legislativo. Dicho porcentaje puede considerarse un indicador del nivel de efectividad del gobierno. En el cúmulo de cuatro legislaturas la segunda administración Arias presentó al Congreso 182 iniciativas de ley (detalladas en el apéndice). De estos proyectos 57 fueron aprobados por la Asamblea, lo que arroja un índice de efectividad del 31%.⁶ Esto significa que el Ejecutivo no logró llevar hasta la implementación siete de cada diez iniciativas propuestas durante su mandato de cuatro años. Claro que este indicador de efectividad no dice nada acerca del valor relativo de las leyes aprobadas. El bajo nivel de aprobación podría reflejar una agresiva estrategia de impulso a un pequeño número de leyes de gran impacto y significancia. Alternativamente, un alto nivel de aprobación podría reflejar una estrategia de promover muchos pero muy simples e inconsecuentes proyectos (Bond y Fleisher 1990). Sobre esto tendremos más que decir en la valoración de la relevancia de la legislación en la tercera sección. Pero cabe acotar que el bajo índice de efectividad

⁵ La Asamblea incluso aprueba un número mayor de declaraciones y benemeritazgos que el que se refleja en el Cuadro, ya que este incluye solo aquellas con rango de Ley y no las que se aprueban como acuerdos legislativos.

⁶ Los 34 proyectos adicionales aprobados durante la administración Arias para totalizar los 91 de iniciativa del Ejecutivo detallados en el Cuadro 2 correspondieron a instancias de gobiernos anteriores.

confirma el papel dominante ejercido por la Asamblea sobre el proceso legislativo comentado en la presente sección. Si apenas un tercio de los proyectos presentados por el Ejecutivo logran implementarse claramente no puede aseverarse que el Legislativo, por los motivos que sean, actúe como un “sello de hule”.

El Proceso Legislativo en Costa Rica

¿Adonde se sitúa el Legislativo costarricense en la perspectiva comparada? La literatura reciente sugiere que los parlamentos latinoamericanos abarcan todo un espectro de relaciones con el Ejecutivo (Morgenstern y Nacif 2002). Entre los extremos de asambleas recalcitrantes y sumisas hay una gama de asambleas funcionales. Estas pueden ser de orden programático, interesadas en jugar un papel relevante en el dimensionamiento de las políticas que aprueban, o venales y parroquiales, interesadas en trocar su apoyo a las iniciativas del Ejecutivo por influencia y recursos para sí o para su comunidad (Morgenstern 2002). La evidencia del apartado anterior sugiere que Costa Rica posiblemente se sitúa en esa media, dispuesta a impulsar la legislación del Ejecutivo, pero de forma limitada.⁷ El Congreso costarricense parece ser proactivo. La presente sección indagará las bases institucionales de esta particularidad.

El Ejecutivo costarricense carece de poderes constitucionales fuertes en perspectiva comparada. Sus competencias legales están subordinadas a las leyes que apruebe la Asamblea Legislativa, sus poderes de emergencia están sujetos a la aprobación de dos terceras partes de la Asamblea, no puede negarle la sanción a las leyes aprobadas por la Asamblea⁸, y no puede vetar los presupuestos aprobados por la Asamblea (Vargas Cullel 2007).⁹ Un presidente en estas condiciones debe por fuerza procurar integrarse con la Asamblea en el proceso legislativo, empleando para ello los recursos de integración que tenga a su alcance, incluyendo el control de la agenda, la fijación de prioridades, la asignación de puestos, y el patrocinio (patronage). Deben procurar gobernar a través de la Asamblea, no alrededor de ella (Morgenstern 2002).

Sin embargo, también existen factores del contexto institucional que atenúan el poder de la Asamblea. La prohibición a la reelección consecutiva de los diputados reenfoca sus ambiciones de carrera política sobre oportunidades fuera del Congreso, haciéndoles más receptivos al Presidente o a los líderes partidarios que puedan influir sobre su futuro (Carey 2009). La estructura partidaria actual, que desde el 2002 ha tendido al multipartidismo y no ha dado a ningún partido más del 50% de los escaños, aumenta las barreras a la acción colectiva dentro del Congreso, debilitándolo frente al Ejecutivo (Cuadro 4). El sistema electoral, basado en listas cerradas controladas por los partidos, tiende a favorecer la coherencia y unidad partidarias, facilitando la cooperación con el Ejecutivo.

⁷ Morgenstern habla de un índice de efectividad del Ejecutivo elevado en América Latina, pudiendo incluso acercarse al 90% en países como México, Argentina y Chile, y moderado en los EEUU, cercano al 50%.

⁸ Artículos 126 y 127 de la Constitución.

⁹ El Ejecutivo puede vetar normas de ejecución presupuestaria pero no gastos del presupuesto.

Cuadro 4. Mayorías Partidarias, Costa Rica

| Año Elección | Presidente | Elegido Con | Partido Gobierno | Escaños Legislativos | Mayoría Unificada | Partidos Efectivos |
|--------------|------------|---------------|------------------|----------------------|-------------------|--------------------|
| 1986 | Arias | Mayoría | PLN | 50.9% | Sí | 2.21 |
| 1990 | Calderón | Mayoría | PUSC | 50.9% | Sí | 2.21 |
| 1994 | Figueres | Pluralidad | PLN | 49.1% | No | 2.29 |
| 1998 | Rodríguez | Pluralidad | PUSC | 47.4% | No | 2.56 |
| 2002 | Pacheco | Segunda Ronda | PUSC | 33.3% | No | 4.18 |
| 2006 | Arias | Pluralidad | PLN | 43.9% | No | 3.32 |
| 2010 | Chinchilla | Pluralidad | PLN | 37.2% | No | 3.90 |

Fuente: Compilación del autor con datos del TSE

Arter (2006) propone un esquema de valoración del proceso legislativo que abarca el proceso de formulación de políticas públicas, la deliberación sobre esas políticas, y la supervisión y control de esas políticas por parte del Poder Legislativo. A continuación consideraremos sus implicaciones con respecto al proceso de formulación y deliberación de políticas en el caso costarricense.¹⁰

Proceso de formulación de políticas:

- ¿Cuentan los legisladores costarricenses con el derecho de iniciativa legislativa? Los diputados pueden presentar iniciativas de ley individual o conjuntamente, y pueden presentar mociones a los proyectos en la corriente legislativa, tanto en comisión como en plenario. Más aún, los representantes pueden reiterar mociones desechadas en comisión durante las fases más avanzadas del debate. Aún así, el derecho de iniciativa no es exclusivo de los legisladores pues lo comparten con el Ejecutivo y con la iniciativa popular. Este último modelo de introducción de legislación es relativamente nuevo (2006) y ha sido utilizado de forma muy limitada.¹¹
- ¿Cuentan las comisiones legislativas con el derecho de iniciativa legislativa? Las comisiones legislativas se limitan a conocer los proyectos que le asigna la Presidencia, pero pueden introducir cambios sin limitación alguna, incluyendo textos alternativos. En las comisiones pueden participar los miembros propietarios con voz y voto, y cualquier otro diputado solamente con voz, pero la introducción de mociones está abierta a todos los representantes.

¹⁰ Los aspectos referentes al control y supervisión de las políticas por parte del Legislativo rebasan el ámbito del presente trabajo ya que requeriría de investigación de campo adicional. Las cuestiones propuestas por Arter a este respecto se relacionan a: la capacidad institucional del Legislativo para supervisar el trabajo del Ejecutivo; la importancia asignada por los legisladores a la supervisión del Ejecutivo; el alcance partidario de la supervisión legislativa del Ejecutivo.

¹¹ Ley 8491 de Iniciativa Popular

- ¿Imponen las reglas de procedimiento y/o las estructuras del legislativo, la construcción de mayorías calificadas en la aprobación de piezas fundamentales de legislación? Las resoluciones de la Asamblea se adoptan por decisión de la mayoría absoluta de los votos presentes, salvo en los casos que la Constitución política establece una votación mayor. Tal es el caso de las reformas parciales a la Constitución que requieren aprobación por dos tercios del total de la Asamblea en segundo debate, y por igual número de votos en tres debates de una legislatura subsiguiente. Las reformas al reglamento interno de la Asamblea también requieren de mayoría de dos tercios, así como los acuerdos para trasladar la sede del Plenario, la extensión o cambio de las horas de sesión, la alteración del orden del día, y la resolución de acusaciones de funcionarios públicos. El resto de la legislación procesada en la Asamblea no está sujeta a mayorías calificadas. No obstante, cabe resaltar que la normativa exige a la Asamblea la presencia de dos tercios del total de sus miembros para iniciar y mantener sus sesiones, lo cual resulta altamente restrictivo (Arias 2008).

- ¿La Asamblea legisla con base en coaliciones surgidas del Legislativo o del Ejecutivo? Las fracciones parlamentarias son la base para la organización del proceso legislativo y se constituyen con base en el número de partidos representados en la Asamblea. Siendo separadas la elección del Ejecutivo y el Legislativo las coaliciones no provienen del primero, salvo que sea en la forma de una coalición inscrita previamente al proceso electoral, lo cual está previsto en la legislación pero es poco frecuente. Solo en estos casos estarían las coaliciones del Ejecutivo representadas permanentemente en el Congreso. Empero, nada impide la coalición post-electoral de los partidos representados en la Asamblea y, aunque ocurre con frecuencia, tiende a ser de carácter ad hoc. Los diputados electos por un partido también pueden declarar su independencia y, o constituirse en bloques separados, todo lo cual resalta el origen legislativo de las coaliciones en el Congreso.¹²

- ¿Existe un proceso de consulta entre Legislativo y Ejecutivo sobre asuntos estratégicos relativos a las políticas públicas? El Ministerio de la Presidencia generalmente se encarga de comunicar al Legislativo las prioridades del Ejecutivo y de coordinar la negociación política entre ambos poderes. Adicionalmente, existen espacios informales para la consulta entre ambos poderes, pero siempre subordinados a la separación de poderes y la independencia de estos. El Legislativo sí está llamado a consultar a las dependencias del Estado, incluidas las del Ejecutivo, que se vean afectadas por un proyecto de ley.

Proceso de deliberación de políticas:

- ¿Se convoca al Legislativo regularmente a deliberar sobre legislación? El Legislativo es convocado regularmente en sesiones ordinarias y

¹² Especialmente notoria fue la separación de un bloque de diputados del PAC posterior a su elección en el 2002, que representaba un 43% de la fracción. También durante la administración Arias ocurrieron separaciones del PUN, y del Movimiento Libertario que implicaron una pérdida importante para sus fracciones (100% y 16,77%, respectivamente). El PAC también tuvo una baja, pero su importancia en términos relativos fue mucho menor (5,89%).

extraordinarias. Las sesiones ordinarias van del primero de mayo al 31 de julio, y del primero de setiembre al treinta de noviembre.¹³ Fuera de estos períodos, el Ejecutivo puede convocar a la Asamblea, como en efecto lo hace, a sesiones extraordinarias para conocer los asuntos de su interés.

- ¿El Legislativo controla la agenda legislativa? El Legislativo controla la agenda durante los períodos de sesiones ordinarias. No obstante, buena parte del segundo período de sesiones ordinarias se ve consumida por el Presupuesto Nacional, una ley de iniciativa del Ejecutivo. Los jefes de fracción definen los proyectos a considerar en primer debate, correspondiéndole a cada uno un número de proyectos proporcional al número de diputados que representa en la Asamblea, de un mínimo de quince proyectos que conformarán la agenda, con cada fracción reteniendo el derecho de incluir al menos un proyecto de su interés. Los asuntos del orden del día se conocen en el orden que determinen los jefes de Fracción que juntos representen al menos 38 diputados. Este orden puede ser alterado por 38 votos, lo que no es inusual que suceda, generalmente en detrimento de los proyectos de fracciones minoritarias. Durante las sesiones extraordinarias la agenda la controla el Ejecutivo, pues la Asamblea no puede conocer de materias distintas a las expresadas en el decreto de convocatoria, excepto que se trate del nombramiento de funcionarios que corresponda hacer a la Asamblea, o de las reformas legales indispensables para resolver los asuntos sometidos a su conocimiento.¹⁴ No obstante, los diputados pueden alterar el orden del día mediante acuerdo de las dos terceras partes del total de votos en la Asamblea.
- ¿Cuenta el Legislativo con sus propios medios para informarse de las materias que conoce? El Legislativo cuenta con medios para informarse de las materias que conoce. El Departamento de Servicios Técnicos es un cuerpo especializado encargado de asesorar a los diputados sobre el contenido de los proyectos que conoce, su relación a otras leyes y sus implicaciones en varios ámbitos, incluyendo el jurídico, el ambiental, y el socio-económico. La Secretaría del Directorio se encarga de asesorar a los diputados en materia de procedimientos parlamentarios, asegurándose de minimizar que los proyectos sufran vicios de forma en su tramitación. Los diputados también cuentan con asesores, tanto permanentes de la Asamblea, como de su propia confianza. Finalmente, las comisiones pueden llamar a expertos y solicitar la opinión de diversos sectores a opinar sobre la materia que conocen.
- ¿Delega el Legislativo a comisiones de sus miembros la deliberación detallada de las propuestas de legislación? Todo proyecto de ley debe ser dictaminado en comisión, ya sea en las permanentes ordinarias o especiales. La excepción es cuando un proyecto es dispensado de trámite, pudiéndose conocer por la Asamblea en primer debate sin el requisito de informe previo de Comisión, entendiéndose que el pleno se constituye entonces en comisión general para conocer las mociones de fondo que sobre el proyecto deseen presentar los diputados. Adicionalmente, un proyecto puede pasar a una

¹³ Artículo 116 de la Constitución.

¹⁴ Artículo 118 Constitucional.

Comisión con Potestad Legislativa Plena (mini-plenario), sea con dictamen o no, por acuerdo de dos tercios de los votos de la Asamblea.

- ¿Cuentan las comisiones legislativas con independencia del Ejecutivo para someter a escrutinio las propuestas de legislación y reportar sobre ellas? Los legisladores trabajan autónomamente del Ejecutivo, aún si se trata de proyectos de ley originarios de aquel. Dado que las comisiones legislativas están constituidas de manera proporcional a la representación de los partidos en el plenario, los legisladores de oposición pueden influir de manera considerable en el proceso. La separación entre los poderes y la autonomía recíproca de estos es un factor de peso en sus relaciones. Esto no impide que los legisladores trabajen en colaboración con el Ejecutivo ni que aquel influya en las consideraciones de estos, como lo hacen otros sectores de la sociedad civil, la opinión pública, y grupos de interés. Pero después de ingresar a la corriente legislativa los proyectos de ley son dimensionados por el Legislativo y su forma final depende exclusivamente de lo que definan los legisladores.
- ¿La deliberación del legislativo procede sobre líneas partidarias? La organización de la Asamblea es partidaria, alrededor de las fracciones. El Reglamento establece (Art. 67) que las comisiones se constituyan de manera proporcional a la representación partidaria de las fracciones, y su dirección generalmente recae sobre las fracciones mayoritarias. El Presidente de la Asamblea integra las comisiones a propuesta de los Jefes de Fracción. Sin embargo, la proporcionalidad de la integración depende en buena medida de la discrecionalidad del Presidente, ya que el Plenario no puede reversar la integración que decida salvo que sea por 38 votos. Aún así, el Directorio de la Asamblea es elegido por mayoría simple de los diputados presentes, por lo que el peso relativo de los partidos influye en su conformación, y por esa vía repercute sobre la constitución de las comisiones, el manejo de la agenda, y la dirección del debate. De ahí que la deliberación del legislativo ocurra sobre líneas partidarias. Ello no impide, sin embargo, que legisladores independientes ejerzan influencia sobre el proceso de deliberación. En efecto, el ordenamiento legislativo habilita la acción obstructiva por parte de minorías activas mediante normas altamente permisivas para el uso de la palabra y la reiteración de mociones (Arias R. 2008). A esto debe añadirse la posibilidad, y cada vez más la práctica, de someter la legislación a consultas facultativas de constitucionalidad.

En síntesis, el Legislativo costarricense parece reunir las condiciones necesarias para ejercer una acción significativa y autónoma sobre el proceso legislativo. En cuanto a la formulación de políticas públicas, tanto los legisladores como las comisiones cuentan con la suficiente iniciativa legislativa como para imprimir su sello distintivo en las políticas que procesan. Las reglas de votación exigen mayorías calificadas solamente en casos específicos y la mayor parte de la legislación es aprobada por mayoría absoluta. Tampoco hay factores que impidan la formación de coaliciones parlamentarias. En cuanto a la deliberación, la Asamblea sesiona de forma ordinaria y extraordinaria a lo largo del todo el año, teniendo el Legislativo el control de la agenda durante las sesiones ordinarias además de la potestad para la alteración del orden del día. La Asamblea cuenta con los medios necesarios para

informarse de las materias que conoce, y delega el trabajo en comisiones que trabajan con autonomía del Ejecutivo.

No obstante, la autonomía legislativa no es total. Su coordinación interna está sujeta al grado de disciplina y coherencia de los partidos que la integran, y la ausencia de mecanismos para la construcción de coaliciones formales hace que las que surgen sean ad hoc y poco duraderas. Su capacidad para sesionar y tomar acuerdos está limitada por un requerimiento de quórum restrictivo y otros factores que permiten la acción obstructiva de minorías. Frecuentemente el Ejecutivo se vale de su fracción legislativa para promover proyectos mediante la presentación de textos sustitutivos. Finalmente, el control legislativo de la agenda pasa al Ejecutivo durante las sesiones extraordinarias, y el período de sesiones ordinarias en que el Legislativo domina la agenda, se ve acortado por la tramitación del Presupuesto de la República. Aunado a los atenuantes institucionales mencionados arriba (no reelección, listas cerradas y multipartidismo) esto sugiera la necesidad de un esfuerzo de coordinación e integración entre los poderes Ejecutivo y Legislativo para la fluidez del proceso legislativo.

Relevancia y calidad de la legislación aprobada

¿Qué puede decirse de la dimensión cualitativa del proceso legislativo costarricense? A ese fin la presente sección propone analizar la relevancia y calidad de la legislación aprobada durante la segunda administración Arias. Para evaluar la relevancia de la legislación se propone un análisis de la producción legislativa con respecto a una agenda de implementación potencial. Para evaluar la calidad de la legislación se presenta un análisis del error legislativo.

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 relevancia entendemos el grado en que la legislación asigna prioridad a los acuerdos que contribuyen a resolver los problemas de mayor importancia e interés público en un momento determinado. En la medida que lo alcance, este grado de productividad será indicativo de la fluidez de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. A la inversa, la incapacidad de lograr la implementación de los asuntos críticos de la agenda legislativa indicará un impasse entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Siguiendo a Binder (1999) la agenda de legislación potencial puede extraerse de los editoriales de los principales periódicos de circulación nacional durante el período en cuestión. Como parte 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. 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. Es claro que la resultante agenda procede de una cúpula de pensadores y no de la expresión popular. No obstante, este hecho no es ajeno al papel de articulación de intereses que en un sistema de representación democrática están llamados a cumplir ciertos actores, incluidos los medios.¹⁵

Para el caso de Costa Rica se trabajó con los editoriales de los periódicos *La Nación* y *La República*. 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. El anonimato es lo que permite al medio expresar una opinión sobre el interés general desde la perspectiva de un actor institucional. Del universo de editoriales comprendidos entre el 1 de mayo del 2006 y el 30 de abril del 2010 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.

Cuadro 5. Temas de los Editoriales (Frecuencia) 2006-2010.

| Tema | 2006/2007 | 2007/2008 | 2008/2009 | 2009/2010 | Totales | % |
|----------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------|------|
| Seguridad | 4 | 13 | 14 | 18 | 49 | 6.3% |
| Agenda Complementaria | 9 | 32 | 5 | | 46 | 6.0% |
| Obra pública | 13 | 9 | 12 | 11 | 45 | 5.8% |
| Reforma estructural/Estado | 3 | 11 | 7 | 21 | 42 | 5.4% |
| Reforma fiscal | 15 | 4 | 3 | 17 | 39 | 5.0% |
| Libre Comercio | 17 | 6 | 3 | 9 | 35 | 4.5% |
| Entrabamiento | 7 | 13 | 9 | 4 | 33 | 4.3% |
| Energía y Telecom | 10 | 7 | 9 | 6 | 32 | 4.1% |
| Educación | 10 | 6 | 2 | 7 | 25 | 3.2% |
| Libertades/Derechos | 10 | 2 | 7 | 5 | 24 | 3.1% |
| Eficiencia administrativa | 1 | 5 | 3 | 14 | 23 | 3.0% |
| Reforma electoral | 4 | 8 | 3 | 8 | 23 | 3.0% |
| Tránsito | 2 | 8 | 6 | 7 | 23 | 3.0% |
| Promoción sectorial | 6 | 4 | 5 | 7 | 22 | 2.8% |
| Reforma Financiera | | 5 | 7 | 10 | 22 | 2.8% |
| Reforma legislativa | 10 | 7 | 2 | 2 | 21 | 2.7% |
| Regulación | 1 | | | 20 | 21 | 2.7% |
| Ambiente | 2 | 6 | 4 | 8 | 20 | 2.6% |
| Salud | 7 | 3 | 3 | 7 | 20 | 2.6% |
| Política social | 6 | 3 | 5 | 5 | 19 | 2.5% |
| Reforma judicial | 6 | 1 | 2 | 10 | 19 | 2.5% |
| Calidad de legislación | | 1 | 1 | 13 | 15 | 1.9% |
| Costo de hacer negocios | 4 | | 2 | 9 | 15 | 1.9% |
| Reforma laboral | | | 3 | 10 | 13 | 1.7% |
| Deuda pública | 1 | | 4 | 7 | 12 | 1.6% |
| Política Agraria | 1 | 2 | 2 | 7 | 12 | 1.6% |
| Corrupción | 3 | | 1 | 6 | 10 | 1.3% |

¹⁵ Para una discusión más extensa véase (Feoli 2009)

| | | | | | | |
|------------------------|---|---|---|---|---|------|
| Política Económica | | | 4 | 5 | 9 | 1.2% |
| Clientelismos | 2 | 1 | 1 | 4 | 8 | 1.0% |
| Monopolios/Competencia | 5 | | 1 | 2 | 8 | 1.0% |
| Expropiaciones | | | 1 | 6 | 7 | 0.9% |
| Narcotráfico | | 1 | 1 | 5 | 7 | 0.9% |
| Rule of law | 1 | 2 | 2 | 2 | 7 | 0.9% |
| Gasto Público | 2 | 2 | | 1 | 5 | 0.6% |
| Grupos de presión | | | | 5 | 5 | 0.6% |

Fuente:

Los temas generales resaltados en los editoriales se resumen en el Cuadro 5.¹⁶ Entre las primeras diez posiciones se encuentran aspectos claramente atinentes a la coyuntura política de la segunda administración Arias, como los temas relacionados al Tratado de Libre Comercio con Centro América, Estados Unidos y República Dominicana, aunque estos tienden a perder fuerza después de la segunda y tercera legislatura. El tema de la seguridad, en cambio, se muestra ascendente a lo largo de la administración, mientras que los temas de Obra Pública, Reforma del Estado, y Reforma Fiscal parecen ser presencias permanentes. Cabe señalar que la lista incluye áreas específicas de políticas públicas, como salud, medio ambiente, infraestructura, seguridad, educación y tránsito; temas relacionados al papel del Estado, como la promoción sectorial, la política social, la regulación; temas relacionados a la reforma de la estructura del Estado, como las reformas electorales y judiciales; y temas relacionados a su funcionamiento, como la eficiencia administrativa, el costo de hacer negocios, y el gasto público. Los temas abarcan un amplio espectro de reformas en prácticamente todas las áreas del accionar político.

El cuadro 6 presenta las leyes o reformas de leyes que se recomiendan en los editoriales y constituye, en efecto, la agenda potencial de implementaciones para el período 2006-2010.¹⁷ El TLC y sus proyectos complementarios nuevamente encabezan la lista, lo cual no es sorprendente dado que conformaron el principal objetivo de la segunda administración Arias y constituyeron el principal vértice de división política en el país a lo largo del cuatrienio, incluyendo la realización del primer referéndum nacional en el país desde 1948. No obstante, un conjunto de proyectos se presentan consistentemente en los primeros puestos de la agenda potencial a lo largo de las cuatro legislaturas del período y crecen en su intensidad durante la última, una vez superada la agenda del TLC. Tal es el caso de los proyectos de seguridad ciudadana, la reforma del Estado, la reforma fiscal, y la reforma electoral.

| Proyecto | 2006/2007 | 2007/2008 | 2008/2009 | 2009/2010 | Totales | % |
|----------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------|------|
| Agenda Complementaria al TLC | 9 | 31 | 3 | | 43 | 8.1% |
| Proyectos de seguridad ciudadana | 3 | 11 | 7 | 11 | 32 | 6.0% |
| Reforma del estado | 4 | 3 | 4 | 19 | 30 | 5.6% |
| Reforma fiscal | 12 | 3 | 1 | 11 | 27 | 5.1% |

¹⁶ Por efectos de espacio se muestran solamente aquellos con frecuencia mayor a 5.

¹⁷ Para efectos de presentación se incluyen solamente las reformas de mayor frecuencia de mención. La lista completa se incluye en el Apéndice.

La Gestión Legislativa en Costa Rica 2006-2010

| | | | | | | |
|--|----|----|---|---|----|------|
| Reforma al reglamento interno AL | 10 | 10 | 3 | | 23 | 4.3% |
| Concesión de Obra Pública | 9 | 7 | 5 | | 21 | 4.0% |
| TLC | 16 | 4 | | | 20 | 3.8% |
| Reformas a Ley de Tránsito | 1 | 8 | 5 | 6 | 20 | 3.8% |
| Reforma electoral | 3 | 6 | 3 | 8 | 20 | 3.8% |
| Apertura de telecomunicaciones | 6 | 4 | 2 | | 12 | 2.3% |
| Ratificación préstamo híbrido BID | | | 5 | 7 | 12 | 2.3% |
| Reforma educación | 6 | 3 | 1 | 1 | 11 | 2.1% |
| Apertura del INS | 5 | 2 | 1 | | 8 | 1.5% |
| Condonación deudas Reversión Productiva | | | 1 | 7 | 8 | 1.5% |
| Flexibilidad laboral | | | 3 | 5 | 8 | 1.5% |
| Ley contra delincuencia organizada | | 2 | 2 | 3 | 7 | 1.3% |
| Ley Marco Concesión Aguas p/Gen Electr | | 1 | 5 | 1 | 7 | 1.3% |
| Reformas para asegurar libertad de prensa | 3 | 1 | | 3 | 7 | 1.3% |
| Ley del recurso hídrico | 1 | 4 | | 1 | 6 | 1.1% |
| Proyecto Banca de Desarrollo | | 3 | | 3 | 6 | 1.1% |
| Reforma régimen municipal | | 4 | 2 | | 6 | 1.1% |
| Código de Trabajo | | | | 5 | 5 | 0.9% |
| Ley de fortalecimiento del ICE | 3 | 2 | | | 5 | 0.9% |
| Plan Escudo | | | 3 | 2 | 5 | 0.9% |
| TLC con China | | | | 5 | 5 | 0.9% |
| Convenio Marco para el Control del Tabaco | | | 1 | 3 | 4 | 0.8% |
| Efectividad de inversión social | | | | 4 | 4 | 0.8% |
| Observación de los derechos de prop intelectual | | 1 | 3 | | 4 | 0.8% |
| Proyectos de Promoción de la Competitividad Nal. | | | 3 | 1 | 4 | 0.8% |
| Reforma código penal | 1 | 2 | | 1 | 4 | 0.8% |
| Reforma de Ley Administración Financiera de la Rep | | | | 4 | 4 | 0.8% |
| Reforma financiera | | 1 | 1 | 2 | 4 | 0.8% |
| Reformas a Ley de Jurisdicción Constitucional | 2 | 1 | 1 | | 4 | 0.8% |
| Reglamentación del gasto público en educación | 2 | 2 | | | 4 | 0.8% |
| Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la UE | | 1 | | 2 | 3 | 0.6% |

Fuente:

Para poder valorar el grado en que la gestión legislativa satisfizo las prioridades de la agenda potencial de implementaciones es preciso cotejarla con el detalle de la

legislación sustantiva aprobada durante el período.¹⁸ Dicho cotejo arroja tres posibilidades. La primera es que la legislación promulgada coincida con la demandada, en cuyo caso se da un equilibrio de la gestión legislativa y las prioridades de la agenda de implementaciones. 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 legislativa con respecto a las prioridades demandadas. 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 las prioridades esperadas. El Cuadro 7 resume las posibilidades para el cuatrienio 2006-2010.¹⁹

Puede apreciarse que existe un cierto grado de desconexión entre la oferta legislativa y las prioridades de la agenda de implementación. Si bien 43 de los proyectos de la agenda potencial fueron aprobados por la Asamblea 69 de ellos quedaron sin aprobación. Esto implica que un 62% de la agenda no quedó implementada durante el período. Por otra parte, 89 proyectos de legislación ordinaria sustantiva de los 132 aprobados por la Asamblea no formaban parte de la agenda potencial de implementaciones. Esto a su vez implica que casi un 70% de los proyectos aprobados estuvo fuera de la agenda de proyectos considerados más prioritarios por los editoriales analizados. Estos datos muestran cierta correspondencia con el índice de efectividad de los proyectos del Ejecutivo considerado en la primera sección. En términos de la relevancia de la legislación aprobada por el Congreso los datos parecieran indicar que buena parte de la legislación sustantiva aprobada entre 2006 y 2010 no está directamente vinculada ni con las prioridades del Ejecutivo, ni con las prioridades de una agenda potencial determinada con referencia a los editoriales de la prensa escrita.

Cuadro 7. Comparación de Legislación Aprobada y Agenda Potencial

| | Aprobada | No Aprobada | Total | Agenda No Implementada |
|---------------------------------------|--------------|-------------|-------|------------------------|
| Demandada | 43 | 69 | 112 | 61,6% |
| No Demandada | 89 | | | |
| Total | 132 | | | |
| Implementación Fuera de Agenda | 67,4% | | | |

Fuente:

El segundo aspecto a considerar de la dimensión cualitativa del proceso legislativo tiene que ver con la generación de errores que afectan la aplicabilidad y efectividad de las normas aprobadas. Una cantidad importante de estos errores parece haberse manifestado en años recientes (Chinchilla 2009). El ejemplo más difundido tal vez haya sido el de la Reforma a la Ley de Tránsito, aprobada con una serie de

¹⁸ Incluida en el Apéndice.

¹⁹ El total de leyes demandadas refleja el número total de leyes que aparece en los editoriales y no en el Cuadro 6, que solo refleja una porción de éstas. Dado que algunas de las leyes reciben menciones un tanto ambiguas, se aplica un factor de corrección de 0.2 a fin de no inflar innecesariamente la agenda de implementaciones con leyes que podrían estar duplicadas. Si esto introduce un sesgo en el análisis es a favor de la coherencia parlamentaria.

inconsistencias en la numeración de artículos que la hicieron inaplicable.²⁰ El esfuerzo subsiguiente por arreglar dichas inconsistencias llevó a la modificación del fondo de la ley en forma tal que el modelo de disuasión que sirvió de motivación y base a la primera reforma quedó seriamente comprometido. De ahí que las vicisitudes sufridas por este proyecto sugieren la problemática del error legislativo y sus implicaciones para la calidad del proceso legislativo.

Como el ejemplo anterior sugiere, los errores pueden aparecer en múltiples formas. En una primera aproximación para tipificarlos, se realizó una muestra selectiva de once proyectos de ley con errores identificados (Rivera S. 2010).²¹ Con esa base, reconocidamente limitada pero ilustrativa, se identificaron tres categorías errores habituales:

1. Los **errores de fondo**, que afectan el contenido dispositivo de la ley, ordenando cosas imposibles, incongruentes con la misma ley o con el resto del ordenamiento jurídico, o bien produciendo efectos no deseados.
2. Los **errores de forma**, que se manifiestan en textos distintos a los dispuestos por los legisladores.
3. Los **errores de trámite**, que se manifiestan en fallas del procedimiento legislativo.

Como puede ocurrir en cualquier tipología, las categorías seleccionadas no son del todo mutuamente excluyentes, pues, por ejemplo, hay errores de forma que tienen consecuencias de fondo. También hay errores de forma que se generan por errores en un trámite. No obstante, la categorización sirve para abordar el tema del error legislativo de manera sistemática y aproximar algunas conclusiones preliminares en el Cuadro 8. Además de distinguir la forma del error, el cuadro indica su origen, ya sea en acciones del legislador (Legislativo) o en acciones de algún órgano burocrático de la Asamblea (Administrativo); y su punto en el proceso legislativo.

Es muy importante apuntar que el procedimiento parlamentario que enfrentan los proyectos después de su dictamen en Comisión es excesivamente rígido, quedando los cambios restringidos a mociones de fondo y reiteración (artículos 137 y 138 del Reglamento). Las mociones de fondo están limitadas a las primeras cuatro sesiones de discusión de un proyecto en primer debate, siempre que este no se haya concluido. Si existe algún error de forma en la moción presentada el diputado proponente no puede corregirla. Así, quedan los diputados obligados a escoger entre el fondo y las formas, provocándose errores. Posteriormente caben solo las mociones de reiteración, que están limitadas a las tres sesiones de discusión siguientes a la fecha en que fue leído el último informe de mociones de fondo, y requieren de la conversión del Plenario en Comisión General para resolver la reiteración. Esto hace que muchas veces un error de forma que haría inaplicable algún aspecto de un proyecto de ley no puede corregirse más que devolviendo el proyecto a Comisión, aún si el proyecto cuenta con el apoyo de todos los diputados.

²⁰ Véase, por ejemplo, "Lecciones de la Ley de Tránsito", *La Nación*, 4 de marzo 2010; Carballo, Fabio, "Un Parlamento para olvidar", *La Nación*, 10 de marzo 2010; y "Degradación de la Ley de Tránsito", *La Nación*, 16 de marzo 2010.

²¹ La siguiente discusión se basa en el trabajo de Rivera, incluyendo material citado textualmente.

Cuadro 8. Tipología de Errores Parlamentarios

| Ley o Proyecto | Descripción del error | Etapa procesal |
|--|---|--|
| Exp.15543 Aprobación del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar (SOLAS 1974), sus Protocolos y Enmiendas. | Error de fondo - legislativo. Se aprobó incompleto. Era un Tratado con muchos Protocolos. No constaban todos estos protocolos, o a algunos les faltaban páginas. | Presentación del proyecto. El texto remitido por el Poder Ejecutivo venía incompleto. La Asamblea dispensó la transcripción digital |
| Ley 8654 Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes a la disciplina sin castigo físico ni trato humillante. | Error de trámite - administrativo. Se aprobó en una Comisión Plena teniendo el plazo cuatrienal vencido | Comisión Legislativa Plena. Es función de la Secretaría de la Comisión archivar de oficio expedientes con plazo cuatrienal vencido |
| Ley 8562 Presupuesto Ordinario 2007 | Error de fondo - legislativo. Inconsistencias en el mismo texto. Errores en partidas correspondientes a ciertos Ministerios | |
| Ley 8556 Adición de un Transitorio a la Ley de Igualdad de Oportunidades para personas con discapacidad | Error de forma - legislativo. Artículo 46 párrafo 2º, dice año 2006, cuando debía decir: "2007". | Comisión Legislativa Plena El Proyecto se inició en el año 2005, con lo cual la previsión a futuro (2006) era correcta. Posteriormente el trámite demoró y para cuando fue aprobado, la previsión a futuro (julio 2006) ya había sido superada en el tiempo. Este proyecto fue dispensado de trámites. |
| Ley 8542 Desarrollo, promoción y fomento de la actividad agropecuarias orgánica | Error de fondo - administrativo. Error en la actualización del texto Reforma el artículo 76 de la Ley Orgánica del Ambiente, pero luego lo deroga y mantiene tanto la reforma como la derogatoria. | Mociones en Plenario (137) La reforma al artículo 46 venía contenida en el texto original del proyecto. En mociones vía 137 que se presentan en Plenario, pero se conocen en comisión, se aprobó una moción para derogar ese artículo. La Secretaría de la Comisión, cuando actualizó el texto, se limitó a incluir la derogatoria, sin eliminar la reforma. Este error se mantuvo de nuevo cuando el texto fue reenviado a la misma Comisión. El error se da en la etapa de mociones 137 pero se produce en Comisión |
| Ley 8676 Ley Orgánica de Profesionales en Nutrición. | Error de fondo - legislativo: Inconsistencias en el mismo texto de la ley. Artículo 7 define miembros temporales sin voz ni voto. Artículo 16 define Asamblea General, compuesta por miembros temporales con derecho a voz, pero sin voto. | Comisión. Conociendo el texto en Comisión, se presentó un texto sustitutivo con la inconsistencia, que se mantuvo en todas las etapas del proceso. |
| Ley 8508 Código Procesal Contencioso Administrativo | Error de fondo - legislativo. Inconsistencias con otras normas Derogó el delito de resistencia a la autoridad 305 Código Penal | Presentación del proyecto. En su versión original en el artículo 199, el proyecto proponía modificar el 305 del Código Penal, sin advertir que el contenido de ese artículo correspondía al 307, por reforma de 1997. El texto estaba mal, y no fue advertido en |

| | | |
|--|---|---|
| | | ninguna instancia. |
| Exp. 13.661 Reforma al Reglamento Legislativo, artículo 41 bis. | Error fondo - administrativo. Texto publicado, no concuerda con el aprobado | Acuerdo Final, Secretaría del Directorio. El texto modificado, con correcciones a mano en Plenario, no se corresponde con el Acuerdo Final que se mandó a publicar por Secretaría del Directorio. Hay un error material. |
| Ley 8765 Código Electoral | Error de forma - legislativo. Se incluyó el lenguaje de género en algunas partes del texto y en otras no. | Comisión. Se introdujeron mociones para reformar el texto, conteniendo lenguaje de género, pero no se tomaron previsiones en el mismo sentido para el resto del articulado |
| Ley 8696 Reforma a la Ley de Tránsito | Error de fondo - administrativo. Inconsistencia en el mismo texto Las remisiones a otros artículos no calzan. | Comisión y presentación mociones plenario (137) |
| Ley 8283 Reforma distribución de impuestos a los licores y cigarrillos (Ley 7292) | Error de fondo - legislativo. Se indicó como beneficiario de recursos fiscales una Asociación que no existe por tener la personería vencida. | Presentación del proyecto. El texto original contiene el error. Luego la Asamblea dispensa de todo trámite (exp.16.807) |

Sobre los errores legislativos pesan dos tipos de consideraciones, que interactúan entre sí. Por una parte están los aspectos de la organización administrativa y funcional del Congreso. Por la otra están los aspectos de índole político-institucional que recaen sobre la función legislativa. Con respecto a los aspectos organizacionales, el procedimiento legislativo consta de diferentes etapas—ingreso a Secretaría, remisión a Servicios Técnicos, Archivo, remisión a Comisión, ingreso y egreso de Plenario, Comisión de Redacción, entre otras—cada una de las cuales está relativamente aislada de las otras. Los proyectos de ley transitan entre esas etapas sin que medie un control de calidad que sea común a todas. El único control técnico profesional que sufre un proyecto está dispuesto al origen del procedimiento, en el dictamen rendido por el departamento de Servicios Técnicos,²² siempre que no sea obviado por una dispensa de trámite. Subsiguientemente los textos se someten al procedimiento de mociones que alteran su contenido original, en apego a la prerrogativa legislativa de los diputados, pero sin que necesariamente sea validada la consistencia y coherencia de las modificaciones resultantes, salvo que lo requieran expresamente los diputados. Si bien existen asesores técnicos en las comisiones, la dinámica del trabajo, la premura de las tramitaciones y la especialización de los funcionarios no siempre permiten la evaluación debida de los textos. Además, la presentación de mociones muchas veces ocurre en el Plenario en donde no se encuentran funcionarios de Servicios Técnicos. Cuando la presentación masiva de mociones se utiliza como táctica dilatoria de los debates esto puede ocasionar severas complicaciones. Asimismo, la autonomía de los legisladores inhibe la adopción de estándares de redacción de mociones que pudieran minimizar los problemas de calidad. Es usual, por ejemplo, que los diputados adicione correcciones de puño y letra a los textos, creando situaciones confusas. O bien que redacten mociones extensas (mega-mociones) donde la buena práctica aconsejaría varias mociones más concretas.

²² Artículo 118 del Reglamento de la Asamblea Legislativa.

Pero aún si procediera un deseable perfeccionamiento de los procedimientos y mecanismos administrativos destinados a atrapar errores y asegurar la coherencia de las leyes, siempre serían insuficientes si los mismos legisladores los obvian, mediante dispensas de trámite, por ejemplo, o actúan a contrapelo de las recomendaciones del cuerpo técnico, como es su prerrogativa hacerlo. Volviendo sobre el ejemplo de la Ley de Tránsito, los diputados aprobaron la primera reforma (2008) habiendo sido prevenidos por el cuerpo técnico de las serias inconsistencias que contenía en su articulado interno.²³ Posteriormente, al tramitar la segunda reforma (2009), que corregía los errores citados, los diputados optaron por aprobar un texto con posibles vicios constitucionales, de acuerdo al criterio de Servicios Técnicos.

Esto nos lleva a los aspectos de índole político-institucional citados. El carácter político y soberano de la Asamblea limita el alcance de los controles técnicos y burocráticos. Siempre existirá un alto grado de discrecionalidad del diputado frente a los controles, pues es muy difícil aislar el carácter técnico de las leyes de sus implicaciones políticas. Porque regulan, permitiendo algunos comportamientos y prohibiendo otros, las leyes tienen efectos distributivos: no afectan a todos en la misma forma. De ahí que el proceso siempre conlleve un cierto grado de conflicto (Offe 2006). Los asesores técnicos, pese a su probado profesionalismo, no están exentos de esta característica del proceso político. Sin demérito de las medidas que puedan impulsarse para depurar el proceso legislativo, en última instancia solo puede haber una responsabilidad política por parte de los legisladores con respecto a sus decisiones, incluyendo los errores.

Es sobre esa responsabilidad política que interactúan las características institucionales del sistema político. Los diputados ejercen la representación política del electorado en el contexto de los incentivos que produce ese entorno institucional. A su vez, dichos incentivos afectan la valoración política de cada oportunidad de decisión que enfrentan. Podría ser, por ejemplo, que valoren más el hecho de lograr la aprobación de una ley por su impacto seguro e inmediato sobre la opinión pública, que la calidad misma de la ley aprobada, cuyos efectos, de por sí inciertos, se manifestarán en el plazo mediano. Una de las características del entorno institucional costarricense que podría influir sobre estos incentivos es la falta de responsabilidad individual del diputado ante el electorado. El uso de listas cerradas y la prohibición de la reelección continua, aspectos ya mencionados, junto con la ausencia del voto nominativo y su registro en el plenario, limitan las consecuencias directas que pueden sufrir los representantes ante decisiones mal tomadas. Esto no quiere decir que no exista una responsabilidad colectiva de los partidos políticos. Pero dicha responsabilidad es más difusa e incierta y por ende así será su efecto disuasivo sobre el uso de criterios de oportunidad en perjuicio de la calidad de la legislación.

Conclusiones

El presente trabajo ha explorado el proceso legislativo costarricense desde la óptica de sus dimensiones cuantitativa y cualitativa en la producción de leyes. El análisis

²³ Confirmado en varias entrevistas personales, incluyendo la diputada Andrea Morales, presidenta de la Comisión dictaminadora.

ha demostrado que el Poder Legislativo, tanto por sus características institucionales, como por su actuación empírica, ejerce un papel de peso en la formación de políticas públicas y está lejos de ser un mero sello de hule de las iniciativas del Ejecutivo. La valoración de la producción legislativa durante el periodo 2006-2010 revela una importante reactivación en la legislación sustantiva ordinaria con respecto a la administración anterior. Aún así, apenas un tercio de las iniciativas del Poder Ejecutivo toparon con éxito en el proceso legislativo. Ello inclina al Legislativo costarricense más en la dirección de un parlamento recalcitrante que de uno pragmático. La valoración cualitativa de la labor parlamentaria demuestra que gran parte de la actividad legislativa consiste en aprobar proyectos que no concuerdan con las prioridades de una agenda potencial de implementaciones determinada con base en las opiniones de los principales medios de opinión escrita. A esto se agrega una gran cantidad de asuntos procedimentales y simbólicos, como las autorizaciones estatutarias a entidades públicas o municipales y los reconocimientos honoríficos y festivos, que la Asamblea está obligada a tramitar. El análisis del error legislativo ha identificado la existencia de los tipos más comunes y sus orígenes, señalando que sobre los mismos pesan tanto factores de índole administrativo como de índole político. Si bien es claro que el perfeccionamiento de los procedimientos puede y debe ayudar a prevenir los errores, también lo es que los legisladores se regirán por los criterios de oportunidad que más favorezcan los incentivos políticos existentes.

El presente trabajo sugiere varias avenidas para el desarrollo de la investigación en esta materia. Empezando con los temas no abordados, sería provechoso un análisis longitudinal que ilumine la dimensión temporal de la gestión legislativa, aislando los efectos sobre esta de cambios estructurales y políticos. Ello permitiría examinar el papel de variables como la fragmentación de partidos y la polarización ideológica en la gestión legislativa. Otro tema no abordado que merecería un examen sistemático es la incidencia del papel de control político ejercido por la Asamblea sobre el proceso de formación y deliberación de leyes. En la dimensión cualitativa, sería de utilidad desarrollar instrumentos alternativos para medir la calidad de las leyes que emanan de la Asamblea. Dichos instrumentos podrían incluir la medición y tipificación sistemática de errores, ampliando y depurando la tipología expuesta en el presente trabajo y permitiendo la contextualización de los errores dentro de la gestión legislativa, así como su seguimiento en el tiempo. Pero también sería de interés abordar el análisis de la calidad sustantiva de las leyes, valorando, de ser posible, su apego a las mejores prácticas internacionales, su armonización con el entorno jurídico-institucional nacional, y su adecuación a las necesidades que motivaron su adopción. Finalmente, sería de provecho ahondar en el concepto de la relevancia de la legislación promulgada, ya sea midiendo su adecuación a las necesidades nacionales—para lo cual podría perfeccionarse y ampliarse la metodología expuesta en el presente trabajo—o valorando su efecto en varios ámbitos, como la relación sistémica entre poderes de estado y la administración del gobierno, su impacto poblacional, territorial, presupuestal, etc., u otros.

Bibliografía

- Arias R., B. (2008). Estudio Comparativo de Normativa Parlamentaria. Decimocuarto Informe Estado de la Nación. San José, Programa Estado de la Nación.
- Arter, D. (2006). "Conclusion. Questioning the 'Mezey Question': An Interrogatory Framework for the Comparative Study of Legislatures." The Journal of Legislative Studies **12**(3-4): 462-482.
- Arter, D. (2006). "Introduction: Comparing the Legislative Performance of Legislatures." The Journal of Legislative Studies **12**(3-4): 245-257.
- Binder, S. (1999). "The Dynamics of Legislative Gridlock, 1947-96." American Political Science Review **93**(3): 519-533.
- Carey, J. M. (2009). Legislative voting and accountability. Cambridge New York, Cambridge University Press.
- Chinchilla, R. (2009). La primera responsabilidad en el acto de legislar. La Nación. San José.
- Morgenstern, S. (2002). Towards a Model of Latin American Legislatures. Legislative politics in Latin America. S. Morgenstern and B. Nacif. Cambridge, Cambridge University Press: 1-22.
- Morgenstern, S. and B. Nacif (2002). Legislative politics in Latin America. Cambridge, UK ; New York, NY, Cambridge University Press.
- Offe, C. (2006). Political Institutions and Social Power: Conceptual Explorations. Rethinking Political Institutions: The Art of the State. I. Shapiro, S. Skowronek and D. Galvin. New York, New York University Press: 9-31.
- Rivera S., G. (2010). Error Legislativo: Análisis de una muestra para una primera aproximación, Departamento de Servicios Técnicos, Asamblea Legislativa.
- Shugart, M. S., & Haggard, S. (2001). Institutions and Public Policy in Presidential Systems. Presidents, parliaments, and policy. S. Haggard & M. D. McCubbins. Cambridge: Cambridge University Press: 64-104.
- Vargas Cullel, J. (2007). "Costa Rica: Fin de una Era Política." Revista de Ciencia Política Volumen Especial: 113-128.