

CAPÍTULO 04

GESTIÓN PARLAMENTARIA 2014-2018:
BALANCE DE UN PERIODO CONSTITUCIONAL

GESTIÓN PARLAMENTARIA 2014-2018: BALANCE DE UN PERIODO CONSTITUCIONAL

Para las democracias maduras y estables, como es el caso de nuestro país, es de importancia vital que se puedan realizar análisis legislativos de desempeño de fin de periodo, con el objeto de valorar los alcances y las limitaciones de los parlamentos; por un lado, a la vez que se estructure una síntesis útil para los tomadores de decisiones del periodo entrante; por el otro, en efecto, plantear un balance legislativo del periodo 2014-2018 resulta de una actualidad incontrovertible y de una utilidad de gerencia parlamentaria, que merece la pena ejecutar.

En el presente capítulo, la Asamblea Legislativa se compromete a realizar este esfuerzo de síntesis, tanto desde la perspectiva de los imperativos de rendición de cuentas a la ciudadanía, así como desde la óptica de construir un insumo importante para académicos, líderes políticos y de la sociedad civil y, desde luego, de los señores diputados y señoras diputadas que ejercen funciones para el periodo constitucional 2018-2022. Este compromiso, por lo tanto, apunta hacia el claro interés de este Parlamento en contribuir con la calidad de la democracia, y como una forma de compromiso con la transparencia, como el indispensable peaje que exige un parlamento abierto.

Bases del balance: hacia una democracia parlamentaria pluralista

Comprender las tendencias fundamentales de la gestión parlamentaria de este cuatrienio representa un esfuerzo que debe realizarse a partir del contexto político, en el que se desarrolló el proceso legislativo, la consolidación de un modelo de democracia de corte pluralista. En efecto, nuestro país vivió bajo el modelo del bipartidismo del llamado Westminster durante el periodo 1986-2002, el cual se caracterizaba por la existencia de dos partidos que controlaban más del 95% de los escaños, de tal manera que el partido ganador de las elecciones terminaba gobernando solo. (Sánchez, 2001, págs. 138-141)³⁶

Luego de las justas electorales de 2002, nuestro modelo de democracia vira hacia una dinámica de pluralismo moderado, lo cual significa que se pasa de dos partidos que controlan el sistema, a entre tres y cinco organizaciones políticas con un peso significativo, lo que, desde luego, genera que el partido ganador no logra obtener mayoría absoluta para gobernar solo (Sartori, 2002, pág. 224).

Como se aprecia en la tabla 1, desde las elecciones de 2002, la realidad del modelo pluralista en la distribución de escaños de la Asamblea Legislativa es un hecho innegable, pues ha habido entre tres y cuatro partidos con más de 8 curules durante los cuatro periodos reseñados.

36 Compárese con Lijphart (2000, pág. 22).

Tabla 1
 Costa Rica: distribución de escaños por partido político al inicio de cada periodo constitucional 2002-2018

Partidos	Años	2002	2006	2010	2014	2018
Liberación Nacional		17	25	24	18	17
Unidad Social Cristiana		19	5	6	8	9
Acción Ciudadana		14	17	11	13	10
Restauración Nacional		0	1	1	1	14
Movimiento Libertario		6	6	9	4	0
Frente Amplio		0	1	1	9	1
Accesibilidad sin Exclusión		0	1	4	1	0
Renovación Costarricense		1	0	1	2	0
Unión Nacional		0	1	0	0	0
Alianza Demócrata Cristiana		0	0	0	1	0
Integración Nacional		0	0	0	0	4
Republicano Social Cristiano		0	0	0	0	2

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones (2018)

La naturaleza más fraccionada de la distribución de escaños parlamentarios tiene como efecto natural una mayor fragmentación de las agendas legislativas, amén de la existencia de más partidos representados. Mientras en la era del bipartidismo las agendas tendían hacia una lógica centrípeta, de aproximación temática (Rovira, 1994, pág. 46), en la era pluralista, sin que dejen de existir puntos de encuentro claros, se decantan agendas parciales en función de los públicos meta representados por la mayoría de los partidos, sobre todo los menos tradicionales.

Una agenda parlamentaria más diversificada

La pregunta que salta a la vista se refiere a la lógica temática que la producción legislativa

y de control político puede estar generando en la era del pluralismo reinante. Para hacer una valoración general de estas tendencias, hemos construido la tabla analítica 1, en la cual elucidamos los temas legislativos y de control político de las fracciones parlamentarias oficiales, durante el cuatrienio.

Debe aclararse que el ejercicio se hizo a partir de los informes de las fracciones para las memorias legislativas anuales (2014-2018), lo cual implica que los datos –cualitativos– no pueden extrapolarse más allá de esos documentos, con las limitaciones y sesgos que cada jefatura de fracción particular pudo haber vertido. Sin embargo, ello no obsta que dicha información nos dé un panorama general suficiente para observar tendencias interesantes y razonables.

MEMORIA LEGISLATIVA

MAYO 2017 - ABRIL 2018

Tabla analítica 1
Principales líneas de trabajo de los partidos políticos con representación parlamentaria
Legislación y control político, según informes de labores anuales 2014-2018

FRACCIONES	2014-2015		2015-2016		2016-2017		2017-2018	
	Control político	Legislación	Control político	Legislación	Control político	Legislación	Control político	Legislación
Partido Liberación Nacional	Incapacidad del gobierno para crear concertación, crecimiento económico, desempleo, control del gasto y del empleo público	Libertad de prensa, seguridad ciudadana, derechos humanos, expropiaciones, bono de vivienda y banca para el desarrollo	Impuestos contra mejora en el gasto y parlamento abierto	Descentralización municipal, infraestructura vial, personas con discapacidad y adulta mayor, evasión fiscal, contrabando, tratados comerciales, ambiente, pesca y vida silvestre	Obra pública, pluses salariales y mal manejo del tema fiscal, fiasco del FIA, abandono de red de cuidado. Insistieron en que cosas importantes que hizo el gobierno, lo heredó del gobierno Chinchilla Miranda	Pensiones y gasto público, política fiscal, gastos electorales y convenios internacionales	Obra pública, pluses de jerarcas, cementazo, nombramientos en el servicio exterior	Equidad de género (paridad, relaciones impropias), recurso hídrico, legitimación de capitales, integración transfronteriza, ciberdelincuencia y crimen organizado, bienestar animal, patrimonio cultural y protección ambiental
→ Prioridades	Gobernabilidad	Sin tema prioritario	Política fiscal	Sin tema prioritario	Herencias positivas gobierno Chinchilla Miranda y reforma fiscal	Pensiones y política fiscal	Sin tema prioritario	Equidad de género
Partido Acción Ciudadana	Gasto público, eficiencia del sector público, transparencia en contratación administrativa	Banca de desarrollo, salario de diputados, infraestructura vial, energía eléctrica	Sin temas importantes	Códigos procesal laboral y civil, descentralización municipal, fortalecimiento de Incofer, contrabando, reformas viales y transporte eléctrico	Urgencia de la reforma fiscal	Reforma fiscal, convenios internacionales sobre ambiente y temas agrarios, pensiones, discriminación, abuso sexual, RAL, reforma administrativa del Estado, seguridad alimentaria y procesos electorales	Bloqueo parlamentario y urgencia de la reforma fiscal	Transporte eléctrico, desarrollo municipal, relaciones impropias, financiamiento de partidos políticos, bienestar animal, pérdida de credenciales de diputados, movilidad colaborativa elección de magistrados, cultura local, reforma fiscal, agricultura, educación, ambiente y espectro radioeléctrico
→ Prioridades	Transparencia en la administración pública	Infraestructura vial	Sin temas importantes	Sin tema prioritario	Reforma fiscal	Sin tema prioritario	Reforma fiscal	Sin tema prioritario

CAPÍTULO 4
GESTIÓN PARLAMENTARIA 2014-2018:
BALANCE DE UN PERIODO CONSTITUCIONAL

FRACCIONES	2014-2015		2015-2016		2016-2017		2017-2018	
Partido Unidad Social Cristiana	En general, los mismos temas tratados en el ámbito legislativo	Múltiples temas en áreas como la gobernabilidad, producción, temas fiscales, infraestructura, ambiente y política social	Política fiscal y de empleo público	Gobernabilidad democrática, política fiscal, empleo y producción, salud y educación	Pensiones y política fiscal	Gobernabilidad democrática, política fiscal, pensiones, salarios de empleados públicos, empleo y producción, educación y crimen organizado	Sin datos	Sin datos
→ Prioridades	Sin tema prioritario	Sin tema prioritario	Política fiscal y de empleo público	Gobernabilidad democrática y política fiscal	Pensiones y política fiscal	Pensiones y política fiscal	Sin datos	Sin datos
Partido Frente Amplio	Múltiples denuncias en el área ambiental, recortes de gastos sociales, derechos laborales, denuncias en el ICE y la DIS	Agua, parques nacionales, aleteo de tiburón, recursos renovables, medicamentos, pensiones, gestión de la CCSS, derechos laborales, proyectos de infraestructura, educación, derechos humanos en diferentes ramas y promoción del emprendimiento.	Denuncias por recortes de gastos sociales, denuncias de actividades contaminantes del ambiente, defensa de la seguridad social, oposición a educación dual	Incofer, trabajo no remunerado de mujeres, alquileres de viviendas, fraude fiscal, salarios del sector público, protección y maltrato animal, manipulación de residuos, agua, autonomía de la CCSS, pensiones, reforma procesal laboral y derechos de los trabajadores, fortalecimiento de infraestructura vial y ferroviaria, y derechos humanos (salud sexual e identidad de género, indígenas), costo de la vida y sectores productivos	Reforma fiscal y defensa del gasto social, empleo público y privado	Reforma, evasión y contingencia fiscal, pensiones, precios de medicamentos, tasas de usura, universidades privadas, empleo, ambiente y equidad de género	Irregularidades en BCR y BPDC, cementazo, Yanber, Papeles de Panamá, Hidrotárcoles, exportaciones fraudulentas de piña, oposición a pesca de arrastre, AMP Terminals y agenda LGTBI	Ambiente, empleo público, control presupuestario y reforma fiscal, ambiente y energía sostenible, transplante de órganos y tejidos humanos, Bancrédito y derechos indígenas
→ Prioridades	Protección ambiental	Ambiente y seguridad social	Ambiente y recortes al gasto.	Sin tema prioritario	Reforma fiscal y empleo	Reforma fiscal y empleo	Sin tema prioritario	Reforma fiscal y ambiente

MEMORIA LEGISLATIVA
MAYO 2017 - ABRIL 2018

FRACCIONES	2014-2015		2015-2016		2016-2017		2017-2018	
Partido Restauración Nacional	Sutel y problemas de señal celular, CCSS (aseguramiento de cónyuges), Inamu (Trata de mujeres), conductor sin licor, Fonabe, MEP (salarios de maestros), libertad de prensa y fiasco FIA	Atención de la niñez, transparencia del gasto público, seguridad vial, derechos laborales, personas adultas mayores, libertad religiosa	Denuncias en INVU, INA, MAG-CNP, MOPT-Conavi, presidencia, ataques a la libertad religiosa y contra la CIDH por la FIV	Protección de la niñez, obra pública, libertad religiosa, partidos políticos y procesos electorales y educación	Irregularidades e ineficiencia en IMAS, INVU, CNP e Inamu. Libertad religiosa	Educación, niñez, equidad de género y familia, deporte y racismo, y libertad religiosa	Irregularidades e ineficiencia en, INVU e Inamu, seguimiento a la devolución de sobresueldos de jerarcas del gobierno, libertad religiosa y "cementazo"	Donaciones de inmuebles del Estado, juntas directivas de los bancos del estado, consultorios familiares, gobernabilidad y técnica legislativa parlamentaria, protección de la vida y composición interna del Consejo Superior de Educación y niñez y juventud
→ Prioridades	Libertad religiosa y denuncias contra Inamu.	Niñez y transparencia del gasto público.	Libertad religiosa y transparencia en la función pública.	Niñez y obra pública	Libertad religiosa y transparencia en la función pública	Niñez y familia	Sin tema prioritario.	Sin tema prioritario.
Partido Renovación Costarricense	Temas relacionados con la provincia de Limón, probidad sobre los funcionarios del gobierno	Bonos de vivienda, educación, infraestructura vial y carcelaria, vida, valores y familia	Vida y familia, Recope, Aresep, persecución laboral en instituciones	Vivienda, educación infraestructura, niñez, violencia doméstica y ambiente	Desarrollo de la provincia de Limón, contenedores de Moín, pluses salariales de jerarcas del gobierno, salarios del MEP, aborto y libertad religiosa	Ambiente, aborto, amnistía tributaria en Pococí, infraestructura y vialidad y uso medicinal del cannabis	Matrimonio, vida, familia y valores, cementazo, desarrollo de la provincia de Limón	Nepotismo en la función pública, protección de la familia, objeción de conciencia, autorizaciones, declaratorias, reforma fiscal y uso medicinal del cannabis
→ Prioridades	Probidad en la función pública	Vida y familia	Vida y familia	Sin tema prioritario	Desarrollo de Limón y vida y familia	Sin tema prioritario	Vida y familia	Sin tema prioritario

CAPÍTULO 4
GESTIÓN PARLAMENTARIA 2014-2018:
BALANCE DE UN PERIODO CONSTITUCIONAL

FRACCIONES	2014-2015		2015-2016		2016-2017		2017-2018	
Partido Alianza Demócrata Cristiana	Realiza múltiples denuncias en temas relativos al IMAS, SuteL, MEP, Aresep, Banhvi, CCSS bancos del estado y se enfoca en el despilfarro de recursos y viajes	Planificación pública, uso adecuado de viviendas de interés social, violencia intrafamiliar, control presupuestario y modernización del RAL	Subejecución presupuestaria en educación, abusos por incapacidades, salarios excesivos en el sector público, costos excesivos en obra pública, excesos en convenciones colectivas, viajes innecesarios, temas vida y familia, liberación de reos, infraestructura vial y temas locales de Cartago	Viviendas de interés social, educación, reforma del Estado	Atención de calidad en la CCSS, irregularidades en el ICE y Recope, tarifas de servicios públicos (Aresp), tarifas médicas, derechos de los indígenas y pluses salariales de las viceministras	Calidad de la educación y educación dual, reestructuración del PANI, infraestructura, justicia penal y reformas a la CCSS	Cementazo, control presupuestario, gasto excesivo, convenciones colectivas y liberación de "golondrinas"	Reforma educativa, nueva ley de administración pública, justicia penal, infraestructura y reforma del PANI
→ Prioridades	Control presupuestario	Mejora fiscal y gobernanza	Control presupuestario y vida y familia	Educación y reforma del Estado	Calidad de los servicios de la CCSS	Reformas a la CCSS y educación	Control presupuestario y del gasto	Sin tema prioritario
Partido Accesibilidad sin Exclusión	Violación de derechos de personas con discapacidad (trabajo, educación, salud, etc.)	Creación de una comisión especial para personas con discapacidad y temas varios sobre esta población	Personas con discapacidad y adultos mayores	Personas con discapacidad y adultos mayores, niñez, vivienda, salud y gasto público	Adultos mayores, niñez, Riteve, Aresep, apremio corporal por pensiones, cobro del marchamo	Derechos y accesibilidad de personas con discapacidad	Defensa de personas con discapacidad y cementazo	Pensiones, derechos de personas con discapacidad, equidad de género y familia, movilidad segura, control presupuestario, recurso hídrico, reforma a "Avancemos", impuesto a la cerveza, derechos indígenas, educación, nepotismo en la función pública
→ Prioridades	Derechos de personas con discapacidad	Personas con discapacidad	Derechos de personas con discapacidad	Personas con discapacidad y adultos mayores.	Derechos de personas con discapacidad	Personas con discapacidad y adultos mayores	Derechos de personas con discapacidad	Sin tema prioritario

FRACCIONES	2014-2015		2015-2016		2016-2017		2017-2018	
Partido Movimiento Libertario	Reducción del gasto y de los salarios de los jerarcas, y reducción de trámites en el gobierno	Control del gasto y del empleo públicos, eliminación de impuestos para el emprendimiento, flexibilidad laboral, generación de energía renovable	Recope (Soresco), finanzas del ICE, tarifas de buses, nombramientos en los bancos, bloqueo del aguacate, pluses salariales en el sector público y escáneres sin uso por Japdeva	Eliminación de impuestos, salud, liberalización de transporte público, derechos laborales de las mujeres, privatización de Bicsa, eliminación de superintendencias y eliminación de duplicidades	Recope (Soresco), finanzas del ICE, universidades públicas y recursos de amparo y acciones de inconstitucionalidad variados	Cierre o reducción de instituciones (IFAM, IAFA, Bancrédito, CNP, ministerios e intendencias), política monetaria, teletrabajo, empleo público, liberalización de transporte público, generación de electricidad, impuestos	Eliminación de monopolios y más competencia, control del gasto público, menos impuestos, tarifas públicas más bajas, un Estado más pequeño, reglamentismo para emprender y seguro voluntario de automóviles	Control presupuestario, pensiones, fusión del BNCR y el BCR, redes de transportes, empleo público, generación eléctrica, licencia de maternidad y unificación de las policías
→ Prioridades	Control del gasto público	Control del gasto público y empleo público	Control del gasto público	Reducción del Estado	Reducción del Estado	Eliminación de instituciones e impuestos	Reducción del Estado	Sin tema prioritario

* Sin tema prioritario implica que no hubo uno o dos temas centrales que predominaran sobre los demás, en el informe respectivo analizado.

Fuente: Dpto. de Servicios Bibliotecarios, (2015), (2016), (2017) y Fracciones políticas (2018)

Como se puede observar, salta a la vista que las fracciones políticas manejaron un abanico temático muy heterogéneo, tanto legislativo como de control político; no obstante, se pueden detectar algunas tendencias concretas que acusan el desarrollo político legislativo durante el cuatrienio. Por ejemplo, tanto en relación con prioridades legislativas y de control político, los temas fiscales (reforma, control presupuestario, pensiones y control del empleo público) fue dominante entre la mayoría de las fracciones, con la excepción del PASE, PRC y PRN.

Naturalmente, cada partido trabaja algunos temas importantes en su perspectiva ideológica y programática, en las dos áreas analizadas en la tabla de barras. Por ejemplo, mientras el PLN no se decantó por algún tema claro en materia legislativa, salvo para la tercera legislatura –pensiones y política fiscal–; el PFA trabajó ambiente, empleo y seguridad social como temas relevantes, en tanto el PRC concentró sus esfuerzos en temas de vida y familia; el PASE en

el tema de personas con discapacidad, el PML en lo relativo a la reducción del estado, y el PRN en la problemática de niñez y adolescencia.

Otro aspecto interesante en el plano legislativo, es que algunos partidos no presentaron uno o dos temas prioritarios en algunas legislaturas, lo cual significa que mostraron un abanico de proyectos variados sin énfasis. Es el caso del PLN y el PRC en tres legislaturas, el PAC en dos, y el resto de las fracciones cuando menos en una.

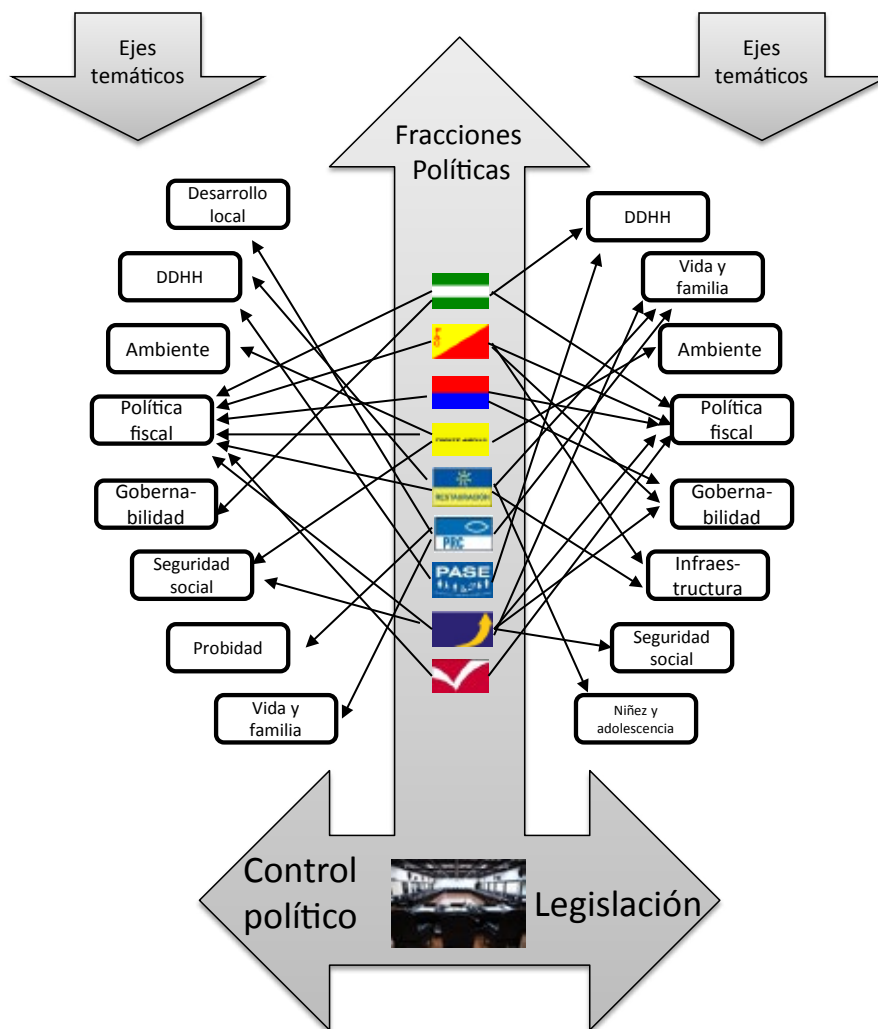
En materia de control político, la heterogeneidad también representa una característica homónima a lo visto en el plano legislativo. De nueva cuenta los temas fiscales, incluido lo relativo a la reforma tributaria, control del gasto, el empleo público y transparencia presupuestaria representan un factor clave para todas las fracciones políticas, salvo para el caso del PRC y el PASE; no obstante, su abordaje difiere según el prisma ideológico que se trate. Por ejemplo, mientras para el PML la cuestión

fiscal tiene que ver con la reducción del Estado (privatizaciones y fusiones institucionales) para bajar el gasto, para el PFA se trata de proteger el gasto social de eventuales contracciones fiscales.

En la figura 1 hemos construido un mapa conceptual que nos permite visualizar gráficamente las principales tendencias de

nuestro parlamento en materia de control político y gestión legislativa, a partir de lo elucidado en la tabla analítica 1. Del lado izquierdo de la figura se pueden observar los temas trabajados por las fracciones durante el cuatrienio, como ejes prioritarios. La parte fiscal, entendida en sentido amplio como se explica en las líneas precedentes, es el tema dominante de control político durante el periodo.

Figura 1
 Asamblea Legislativa: ejes temáticos prioritarios de los partidos políticos con representación parlamentaria
 -Legislación y control político-
 (2014-2018)



Fuente: Elaboración propia, con base en tabla analítica 1

En orden de importancia le sigue DDHH, particularmente, en cuanto a lo planteado por el PRN en materia de libertad religiosa y el PASE respecto del tema de personas con discapacidad. El resto de los temas fue prioridad cuando menos de un partido, como por ejemplo, ambiente (PFA) o vida y familia (PRC).

En el plano legislativo, de nuevo, política fiscal es el tema más dominante, pues cinco bancadas muestran esta tendencia: reforma tributaria, transparencia presupuestaria, empleo público –desde la perspectiva del gasto– y pensiones se inscriben en este descriptor general³⁷. Le siguen, en orden de importancia, vida y familia (PRN, PRC y PADC) y gobernabilidad (PADC, PUSC y PAC). El resto de los temas es importante, cuando menos, para una fracción.

Productividad legislativa en un entorno pluralista

Hablar de productividad parlamentaria a partir de los meros números que se reflejan del quehacer legislativo constituye un abuso conceptual, pues la cantidad no necesariamente expresa calidad. Por este motivo, en la sección precedente trabajamos la dimensión cualitativa de la producción legislativa y de control político durante el cuatrienio bajo análisis, dado que en nuestro criterio una ponderación adecuada de la gestión parlamentaria solo se logra considerando ambos aspectos señalados.

A partir de esta aclaración, en la tabla 2 se consolidan datos relacionados con la producción de leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa durante el periodo constitucional 2014-2018, con el detalle de los datos por periodos ordinarios y extraordinarios, a razón de dos por cada legislatura o año legislativo.

Tabla 2
Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica
Leyes aprobadas por periodo de sesiones según legislatura
2014-2018

Legislatura*	Total Legislatura	Periodo sesiones ordinarias			Periodo sesiones extraordinarias		
		I Ord.**	II Ord.**	Tot. Ord	I Ext.**	II Ext.**	Tot. Ext.
2014 - 2015	47	16	21	37	4	6	10
2015 - 2016	61	28	17	45	1	15	16
2016 - 2017	92	36	16	52	7	33	40
2017 - 2018	123	20	36	56	12	55	67

Fuente: Centro de Investigación e Información Estadística (CIIE)/SIL

* Las legislaturas comprenden el periodo desde el 1 de mayo hasta el 30 de abril del año siguiente.

**

El I periodo de sesiones ordinarias (I ord.) comprende del 1 de mayo al 31 de julio

El II periodo de sesiones ordinarias (II ord.) comprende del 1 de setiembre al 30 de Noviembre

El I periodo de sesiones extraordinarias (I ext.) comprende del 1 de agosto al 31 de agosto

El II periodo de sesiones extraordinarias (II ext.) comprende del 1 de diciembre al 30 de abril del año siguiente.

³⁷ Evidentemente, estamos siendo elásticos en cuanto a esta clasificación, por cuanto las temáticas (como pensiones o empleo público) se abordan en términos financieros y de gasto público, fundamentalmente.

Como se puede observar, durante el cuatrienio se nota un crecimiento cuantitativo sostenido de la producción legislativa, desde la primera legislatura, cuando se aprobaron 47 leyes, hasta la última, en la que se aprobaron 123 normas. La variación es creciente en cada año parlamentario, lo cual indica que la dinámica productiva desde el punto de vista cuantitativo acusa un fuerte crecimiento lineal durante el cuatrienio, al punto que al final del periodo, respecto de la primera legislatura, el incremento fue de un 162%, lo que implica una productividad de 2,6 veces más que en esta.

Otro elemento importante que se deduce del análisis de los datos es que la producción legislativa por periodo presenta algunas tendencias interesantes. Por un lado, es evidente que la dinámica legislativa fue más productiva durante los dos periodos de sesiones ordinarias de cada una de las tres primeras legislaturas,

con 37, 45 y 52 leyes, respectivamente, que sus contrapartes extraordinarias, con 10, 16 y 40 normas aprobadas, en su orden. Por otro lado, la excepción de la legislatura de cierre es más que clara, pues durante los periodos de sesiones extraordinarias se aprobaron 67 leyes, contra las 56 normas avaladas en las sesiones ordinarias; lo cual refleja el tradicional esfuerzo del Parlamento por aprobar la mayor cantidad de leyes posibles luego de las elecciones nacionales de febrero del año respectivo.

Por otra parte, es importante examinar las iniciativas presentadas en la corriente parlamentaria, tanto en materia de control político, como en lo legislativo. En la tabla 3 se recoge la información de interés en ambos componentes de la gestión legislativa de las fracciones políticas y se han presentado las iniciativas distribuidas por cada una de las cuatro legislaturas bajo examen.

Tabla 3
 Asamblea Legislativa: expedientes presentados, según tipo,
 legislación y control político 2014-2018

Iniciativas	Totales				General
	14-15	15-16	16-17	17-18	
Proyecto de ley ordinario	346	302	341	368	1357
Presupuesto de la Republica	4	2	4	1	11
Reforma Constitucional	8	7	10	7	32
Reforma al RAL	24	10	9	14	57
Total Iniciativas	382	321	364	390	1457
Control Político					
Creación Comisión Especial	12	4	2	2	20
Nombramientos, ratificaciones, reelecciones y renuncias	10	13	7	7	37
Investigaciones/Informes	29	36	34	23	122
Permisos de atraque	5	14	4	9	32
Nomenclaturas, honores	2	0	3	0	5
Querellas/Ad-Hoc	2	1	2	4	9
Creación de Comisión Especial Mixta		1			1
Total Control Político	60	69	52	45	226
Total General	442	390	416	435	1683

Fuente: Centro de Investigación e Información Estadística (CIE)/SIL

Como se puede observar, en materia de iniciativas legislativas, nuestro Parlamento tramitó un total de 1457 proyectos de ley o de acuerdo³⁸, durante todo el cuatrienio. De ese gran total, la mayoría de las iniciativas corresponde con los proyectos de ley ordinarios, 1357 en total, y el resto se distribuyó entre los proyectos de presupuesto (11), reformas a la Constitución Política (32) y reformas al RAL (57).

Es importante notar que, en este rubro, no se aprecian diferencias significativas en cuanto a las tendencias de producción legislativa en cada una de las legislaturas, ya que el peso relativo de la presentación de proyectos ordinarios oscila entre un 90% y un 94% del total de iniciativas legislativas presentadas durante el cuatrienio. Tampoco se aprecia la tendencia de creciente productividad a lo largo de las cuatro legislaturas, porque durante la segunda se observa una caída relativa en la producción, aunque en el resto de las legislaturas sí se nota un incremento respecto de las anteriores.

En materia de control político, se puede verificar que se crearon un total de 20 comisiones investigadoras, la gran mayoría (12) durante la primera legislatura, posiblemente, como consecuencia de la dinámica natural del trámite que realizan estos órganos, pues una vez creada la comisión, por regla general, tardará más de una legislatura en su proceso de investigación. En materia de nombramientos, ratificaciones, renuncias y reelecciones se tramitaron 37 iniciativas, y permisos de atraque un total de 32, y en ninguna de las dos áreas de trabajo se observan tendencias destacables, salvo que la mayor productividad, para ambos casos, ocurrió en la segunda legislatura.

En cualquier caso, la mayor parte de la producción en esta materia se verificó en el rubro de informes e investigaciones, con un total de 122 productos, lo cual representa un 54% del total, que junto con los nombramientos y los permisos de atraque alcanza el 84% de los productos generados en control político. Curiosamente, aunque en el rubro más importante, la producción en el tiempo osciló entre los 23 y 36 productos, sí se nota que hay una coincidencia con los otros dos renglones señalados, en cuanto fue durante la segunda legislatura cuando se alcanzó la productividad cuantitativa más alta. Por último, con los rubros restantes del recuento, honores, querellas y comisiones mixtas, no se observa ninguna tendencia que requiera comentario.

Apuntes sobre el desarrollo institucional

Aunque por regla general, el desarrollo institucional de la Asamblea no requiere mayor comentario en una síntesis como la que se ha trabajado acá, un par de elementos de peso merecen un comentario final sobre este asunto, en el entendido de que la institución ha realizado algunas mejoras y cambios importantes en su desempeño administrativo³⁹: el inicio de la construcción del nuevo edificio parlamentario y la creación del Dpto. de Participación Ciudadana.

La construcción de la nueva sede de la Asamblea Legislativa de la República debe considerarse un gran avance no solo para la institución como tal, sino para el pueblo de Costa Rica, dado que este merece una casa parlamentaria moderna y entonada con sus demandas y requerimientos. La aspiración de un nuevo edificio parlamentario para el país,

38 Los proyectos de acuerdo corresponden con las reformas al RAL y al otorgamiento de honores para personas físicas (Asamblea Legislativa, 2012, págs. 389-401).

39 Por ejemplo, se desarrolló el nuevo plan estratégico institucional, se promovió una política agresiva de promoción de los valores en el trabajo y se incentivó y fortaleció la política institucional de responsabilidad ambiental.

ante el hecho evidente de que las actuales instalaciones son más que anacrónicas y porque la Asamblea debe alquilar edificios para desarrollar sus funciones, con el oneroso costo que esto representa, corresponde con una discusión que lleva un retraso de unas 6 décadas en el ágora legislativa y mediática de nuestra vida política (Alfaro, 2018). Al fin, el edificio legislativo empezó a construirse.

En el plano del desarrollo institucional parlamentario, lo más significativo fue la creación del *Dpto. de Participación Ciudadana*, el 16 de setiembre de 2014, como una ampliación y profundización de la anterior *Oficina de Iniciativa Popular*. Esta decisión administrativa y política constituye una resonancia del mandato jurídico establecido en el artículo 9 de la *Carta Magna*, así como de la obligación estatuida en la *Ley de Iniciativa Popular*, N.º 8491, de 9 de marzo de 2006, la cual estableció explícitamente el mandato de crear un mecanismo parlamentario idóneo para que la ciudadanía pudiera participar e informarse de la actividad legislativa (Dpto. de Participación Ciudadana, 2017, págs. 4-5).

Siendo así que, la Memoria anual 2014-2015 sentenció que *“el logro principal, aparte de algunos ajustes a la estructura, fue la consolidación del Departamento de Participación Ciudadana como órgano que pretende fomentar la participación de las organizaciones sociales y, en general, de los habitantes en la toma de decisiones de la*

Asamblea Legislativa”. (Dpto. de Servicios Bibliotecarios, 2015, pág. 164).

Epílogo

Como se ha podido apreciar a lo largo de este capítulo, la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica tuvo un desarrollo intenso durante el cuatrienio que recién concluimos, tanto en lo legislativo, en materia de control político y en lo administrativo. Nuestra meta, al hacer este esfuerzo, fue que trabajáramos una síntesis descriptiva, en efecto, pero sin perder fuelle analítico, que le permita a los usuarios de la presente memoria tener un panorama general de las vicisitudes parlamentarias de nuestro Congreso, en la quietud del periodo postconstitucional que se evalúa.

No pretendimos valorar subjetivamente los datos disponibles, sino presentarlos con agudeza y bajo un enfoque conceptual claro, de tal manera que su acceso sea más amigable con el lector, y más interesante en cuanto a su contenido. Sin duda alguna, este esfuerzo de síntesis es un intento por parte de la coordinación de esta memoria para dotar a los usuarios externos, la ciudadanía, así como a los internos, las señoras diputadas y señores diputados, y sus asesores y funcionarios de soporte administrativo, una herramienta para que se pueda valorar el camino que se tomó durante el cuatrienio examinado, y una luz para la ruta que, como institución y como sociedad, nos forjaremos.