

REPERTORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL CONGRESO PARA MITIGAR LAS CONSECUENCIAS DEL COVID-19 EN COSTA RICA¹

REPERTOIRE OF PUBLIC POLICIES IN CONGRESS TO MITIGATE THE CONSEQUENCES OF COVID-19 IN COSTA RICA

Allan Abarca Rodríguez*

Sara Barrios Rodríguez**

Tipo de documento: artículo académico

RESUMEN

Este artículo es el resultado de un estudio de las propuestas de política pública presentados en el Congreso de Costa Rica para amortiguar o revertir los efectos socioeconómicos y de salud provocados por la pandemia del Covid-19. De todas las propuestas presentadas en los primeros seis meses de la declaratoria de emergencia ocasionada por el virus, en el año 2020, más de la mitad (194 en total) intentan mitigar uno o varios de los efectos de tal enfermedad infecciosa. Aún en la multiplicidad de protección a sectores específicos que se tratan de salvaguardar (33), hay una marcada tendencia en la regulación financiera-fiscal y de actuación en torno a la reactivación productiva. Pese a esto, una parte sustancial de las políticas planteadas para convertirse en leyes, no tienen un sustento financiero para ejecutarlas.

PALABRAS CLAVE: COSTA RICA * POLÍTICA GUBERNAMENTAL * PARLAMENTO
* LEGISLACIÓN * PANDEMIA

1 El artículo es producto del primer objetivo específico de una investigación académica que se desarrolla desde julio de 2020 a diciembre 2021, desde la Escuela de Ciencias Políticas, denominado “Repertorio de políticas públicas como respuesta ante el COVID-19, Costa Rica”, inscrita en la Vicerrectoría de Investigación bajo el numeral 213-C0-218.

* Escuela de Ciencias Políticas, Escuela de Salud Pública y en el Posgrado de Salud Pública de la Universidad de Costa Rica, San Pedro de Montes de Oca, San José, Costa Rica.
allan.abarca@ucr.ac.cr

** Escuela de Historia y en la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica, San Pedro de Montes de Oca, San José, Costa Rica.
sara.barrios@ucr.ac.cr

ABSTRACT

This article is the result of a study of the public policy proposals presented in the Costa Rican Congress to cushion or reverse the socioeconomic and health effects caused by the Covid-19 pandemic. Of all the proposals presented in the first six months of the emergency declaration caused by the virus, in the year 2020, more than half (194 total) try to mitigate one or more of the effects of such an infectious disease. Even in the multiplicity of protection for specific sectors that are sought to be safeguarded (33), there is a marked trend in financial-fiscal regulation and action around productive reactivation. Despite this, a substantial part of the policies proposed to become laws do not have financial support to execute them.

KEYWORDS: COSTA RICA * GOVERNMENT POLICY * PARLIAMENT * LEGISLATION * PANDEMIC

INTRODUCCIÓN

En Wuhan (China), en diciembre de 2019, fue notificada por primera vez la aparición de una enfermedad contagiosa: un coronavirus, proveniente de una extensa familia de virus que en las personas potencialmente causan infecciones respiratorias graves (Organización Mundial de la Salud (OMS), 2021). La enfermedad se denominó Covid-19, a partir de la conjugación de tres términos: “corona”, “virus” y “*disease*” (enfermedad en inglés), siendo “19”, el motivo del año en que apareció. La enfermedad grave aumenta conforme las personas tengan otros factores de riesgo como hipertensión arterial, diabetes, cardiopatías, obesidad y cáncer, entre otras (OMS, 2021). A la segunda semana de enero del 2022, las muertes producidas globalmente superan las 5.5 millones (Johns Hopkins University & Medicine, 2022).

Desde el inicio de la pandemia, varios Gobiernos realizan solicitudes a sus poblaciones para limitar el libre tránsito, en Costa Rica fue una campaña realizada desde el Ministerio de Salud Pública (20 de marzo de 2020) denominada “Quédate en casa”, en alusión directa a una estrategia de cuarentena o aislamiento que tendería a una desaceleración en los contagios (aplanamiento de la curva de infecciones diaria), la protección a una población particularmente vulnerable: la adulta mayor, y obtener tiempo para generar políticas de contención, sobre todo, para el equipamiento requerido

en el sistema de atención sanitario. El SARS-CoV-2, causante del Covid-19, implicó que en marzo de 2020 se decretara emergencia sanitaria en Costa Rica. En el marco de una grave crisis sanitaria, económica y social, los tomadores de decisión diseñan políticas públicas –leyes, decretos, directrices– para mitigar o revertir sus consecuencias.

Como parte de la respuesta pública, el 16 de marzo de 2020 se decretó la emergencia nacional en Costa Rica, a partir de la situación provocada por la enfermedad Covid-19, comprendiendo las fases de respuesta (contención y control del brote, desinfección, vigilancia epidemiológica, entre otros), la fase de rehabilitación (sostenibilidad de los servicios de salud, entre otros) y de reconstrucción (para la operación normal de los servicios de salud) (Decreto Ejecutivo 42227-MP-S-, 16 de marzo de 2020). Costa Rica emula acciones públicas que se venían concretando en otras naciones del mundo (Østebø, P. y Bye, V., 2020): cierre de fronteras, cuarentenas, prohibición de actos masivos, cierre de negocios o locales con horarios restringidos y con un determinado aforo (OMS, 2020).

La política pública implica un complejo de procedimientos de introducción en la agenda, la especificación de alternativas de solución, un voto legislativo o decisión presidencial, y la implementación (Kingdon, 2011); por lo general, es una respuesta articulada ante un problema público. Según su naturaleza, puede requerir de una ley, un decreto ejecutivo

de una directriz; incluso, sustraerse solamente al diseño y puesta en ejecución de un programa, proyecto o conjunto articulado de acciones (por medio de una institución o varias de ellas colaborando en red).

Cuando se asegura que las políticas públicas son variables dependientes es que, entre otros, hay un encuadre histórico, esto es, aspectos de lo social, lo económico y lo político, que impulsan la creación de “soluciones” a determinados “problemas” (Fontaine, 2015). Una situación de emergencia en un plano espacial mayor —escala nacional con raigambre internacional— exige del tomador de decisiones mayor agudeza para identificar la intervención pública en una o varias dimensiones, sobre todo cuando se da en medio de una condición inédita que trastoca la economía y el comercio internacional, elevando considerablemente la pobreza y el desempleo en medio de una crisis sanitaria en curso.

Los procesos de toma de decisión para enfrentar el Covid-19 y sus secuelas, ya sea en el sistema de atención sanitaria o en otras ramas de impacto conexo (como el educativo, el agro, el comercio, entre otros), son posibles a partir de las distintas herramientas de gobierno; no obstante, hay algunas que requieren una respuesta mediante el recurso de la ley. En efecto, en el entramado de las acciones posibles como respuesta ante el Covid-19 un segmento visible e importante tuvo que ver con la promulgación de leyes, dada una finalidad regulatoria que permite o prohíbe acciones de los individuos y de las propias instituciones en el ámbito social.

Este reporte corresponde al primer objetivo específico de la investigación, cual es, identificar el problema público, área(s) de intervención, propósito(s), beneficiarios de cada propuesta de política para amortiguar o revertir los efectos socioeconómicos y de salud provocados por la pandemia del Covid-19, que fueron presentados en la Asamblea Legislativa, para generar un balance sobre la presentación de políticas públicas.

METODOLOGÍA

Las unidades de observación son los proyectos de ley propuestos por el Poder Ejecutivo o por diputados (Poder Legislativo) en aras de formalizarse como leyes.² La unidad de análisis comprende: eje(s) temático(s) en que se adscribe la política, beneficiarios, posible afectación al erario, comisión de análisis principal y decisión, población al cual va dirigido, legislador del cuál proviene la formulación de política, propuestas de política convertidas en ley al 18 de diciembre de 2020.

El universo son aquellas iniciativas presentadas desde el 11 de marzo de 2020 al 10 de setiembre 2020, esto es, los primeros seis meses de emergencia sanitaria. Se desarrolla una base de datos en el programa SPSS v.22, a partir de un análisis de cada una de las propuestas, que son extraídas y analizadas a partir del Sistema de Información Legislativa. Se analiza tanto la iniciativa como las discusiones en la eventual Comisión encargada o en el Plenario.

En forma abreviada se denomina como “propuesta-Covid” aquella formulación de un proyecto presentado a la corriente legislativa, que constituye en forma directa o indirecta una respuesta al problema de una dimensión o varias de la pandemia. Por lo tanto, “propuesta no-Covid” refiere al proyecto presentado pero que no tiene ni justificación ni aborda por el fondo alguna dimensión posible para mitigar o enfrentar consecuencias de la emergencia sanitaria en Costa Rica.

RESULTADOS

PROPUESTAS EN EL ESCENARIO LEGISLATIVO

El 11 de marzo de 2020 —inicio de la declaratoria de emergencia en Costa Rica— en

2 En Costa Rica, la función legislativa recae en el Poder Legislativo, compuesto por una Cámara con 57 diputaciones elegidas mediante el voto popular, al mismo momento de la elección de quien ejerce la Presidencia de la República, cada 4 años.

la corriente legislativa se presentan tres nuevos proyectos de ley pero sin relación al Covid-19; es al día siguiente cuando aparece el primero denominado “Ley general de salvamento de empresas ante la declaración de pandemias”, nacida por la circunstancia de esta situación sanitaria, social y económica.

Uno de los elementos para que una cuestión susceptible de política ingrese a la agenda sustantiva es que se genere una gran atención por parte de los ciudadanos y de quienes elaboran las políticas: se exigen respuestas de quienes están en posición de hacerlas (Gers-ton, 2010). La pandemia genera un exceso de atención sobre la escena política, entre ella, la legislativa, para denotar cómo un hacedor de políticas —en este caso el legislador— actúa y resuelve. En los primeros seis meses fueron presentadas 375 iniciativas, de las cuales 341 fueron proyectos de ley (90,9%), el resto proviene de otro tipo de procedimiento, tal como Comisiones Especiales Investigadoras (10), reforma al reglamento legislativo (10), reformas constitucionales (3), entre otros.

Si se tomaran las 375 iniciativas, independientemente si fueran sobre temas vinculados o no al Covid, el 88% corresponde a diputados y el 12,3% al Poder Ejecutivo. Incluso, hay un comportamiento similar sea la iniciativa referida al Covid o no; por ejemplo, de cada 10 iniciativas Covid, los legisladores producen nueve. A pesar de que el Poder Ejecutivo tiene la competencia constitucional de dicho poder de “vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas” (Constitución Política de la República de Costa Rica, 1949, artículo 140, inciso 8), es evidente la exígua participación de dicho Poder en la iniciativa en la formación de la ley.

Ahora bien, de toda la gestión llevada a cabo en la Asamblea Legislativa en cuanto a presentación de propuestas, el 51,7% (194) estuvo relacionado con materia Covid, ya fuese iniciativa del Poder Ejecutivo o por uno o varios diputados. Se dio, entonces, un volumen mucho más alto de propuestas Covid de los diputados y las diputadas que del propio Poder Ejecutivo. Pero también hay que indicar que la proporción es similar si se analizan las

propuestas no Covid, es decir, se mantiene una relación de 9 a 1 en cuanto a presentación de las iniciativas.

Como lo indica Birkland (2020), en el marco de la separación de los poderes, el encargado de legislar debe “hacer leyes” y el ejecutivo de “hacer cumplir e implementar leyes” (p. 98). Añade que, particularmente, en el proceso de elaboración de política pública en la escena legislativa, es harto dificultosa la realización de “grandes políticas”, esto es, de acción legislativas sustanciales, ya que el legislador está más preocupado por atender requerimientos de ciudadanos-clientes y de grupos de presión (Birkland, 2020). La pandemia sobredimensionó la necesidad de legislar en varias dimensiones —laboral, política económica, salud, comercio, turismo, educación, etc.—, acrecentó el interés por la función legislativa para generar repuestas a las múltiples problemáticas que se presentaban.

DIVERSIDAD DE EJES TEMÁTICOS

Las propuestas presentadas son muy diversas: desde las que proponen subsidios en el marco de una política social asistencialista (vg. proyectos que garantizan el acceso a alimentos bajo ciertas condiciones), hasta la reducción de impuestos (vg. exención de tributos a empresas turísticas que remodelen instalaciones o compren equipos; moratoria al cobro de impuestos, entre otros). Relativamente parecido a iniciativas llevadas a cabo entre otros países de América Latina (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2021).

Durante el primer semestre, en general, las propuestas se concretan en 34 temas que son abordados en dos o más iniciativas de ley: alquileres de habitación y locales comerciales, movilidad urbana, seguridad ciudadana, turismo, estímulo productivo, agro, educación, arte/cultura, ambiente/agua, política social, regulación laboral, protección a la salud, acceso a la justicia, participación ciudadana, deporte, política penal, nombramiento de funcionarios, salud pública, desarrollo regional, canasta básica, marchamo, hacienda digital, investigación legislativa, infraestructura, préstamos, municipalidades, educación, brecha digital, pensiones,

protección a un sector específico, regulación financiera/tributaria, presupuestos, trámite legislativo e investigaciones legislativas. Hay 48 proyectos que refieren a otros temas.

Las denominadas ventanas de oportunidad para el impulso de políticas públicas vía legislación probablemente se deban al contexto político, económico, la expectativa ciudadana, la capacidad de financiamiento, entre otros. Tal y como lo refiere Kingdon (2011), la legislación se renueva en forma constante, siendo que lo que aparece como impredecible genera acciones inesperadas en los tomadores de decisiones clave.

De hecho, la regulación al empleo del sector privado —“suspensiones de contratos laborales” bajo la decisión unilateral del

patrono— no hubiera sido posible imaginarla sino por la crisis desatada por la pandemia; claro está, se realiza bajo ciertas condiciones con la supervisión del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Incluso, la posibilidad de reducir jornadas laborales en el sector público —finalmente no concretado—, solamente se entienden en un ámbito anómico como el acontecido.

Si se tomara el núcleo temático central o principal, el 65,5% de los proyectos se concentran en: regulación o reforma financiera y fiscal, protección a un grupo específico, las municipalidades, salud pública, regulación laboral, aprobación de presupuestos de la República, política social, pensiones y estímulo productivo (véase figura 1).

Figura 1. Principal eje temático de las propuestas legislativas en respuesta al Covid-19, 11 marzo de 2020-10 de setiembre 2020, Costa Rica (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2020-2021. Sistema de Información Legislativa.

Ahora bien, ya sea como el tema central o colateral, los ejes prioritarios de legislación son: la protección de un sector específico (33 proyectos), la regulación financiera-fiscal (31 proyectos), y el estímulo productivo (27 proyectos). Algunos proyectos rápidamente quedaron sin efecto porque planteaban alguna protección para determinado período de tiempo sin que se aprobaran.

Como bien señalan Weimer y Vining (1991), la legislatura generalmente impacta en el establecimiento de políticas públicas al aprobar leyes, siendo que los representantes a menudo enfrentan el dilema de elegir entre lo oportuno para una buena sociedad o el reflejar las preferencias de sus electores. Es importante mencionar que la protección a la salud pública y la regulación en materia laboral son

abordados en similares proporciones en las propuestas de ley.

SUJETOS DE LA ACCIÓN POLÍTICA

Constituirse en sujeto de una política no se debe confundir con el beneficiario como tal, ya que también puede legislarse en imponer restricciones, nuevas obligaciones, entre otros. Considerando el receptor de la política pública a impulsar, en los proyectos vinculados al Covid, hay 32 que se originan en la protección de alguna dimensión de la persona que ha perdido parcial o totalmente el empleo como producto de la pandemia, o que está en condición vulnerable de perderla.

No obstante, el grupo más numeroso lo destaca aquel que refiere a sectores o grupos específicos que se ven afectados —taxistas, notarios, vendedores de periódicos, personas en situación de calle, entre otros— (35,6% del total de las propuestas) y aquella que señala a organizaciones públicas o privadas (28,9%). Como parte de otro estudio es interesante abordar cómo resultaron afectados por la pandemia los grupos específicos hacia los cuales se diseñaron propuesta de política de protección.

BENEFICIARIOS Y BENEFICIOS DE LA ACCIÓN POLÍTICA

Los 9 beneficiarios con más propuestas de política pública impulsadas vía legislación son:

- El Estado (proyectos paliativos del impacto en las finanzas) (16).
- Trabajador con jornada reducida o desempleo (15).
- El habitante en general (14).

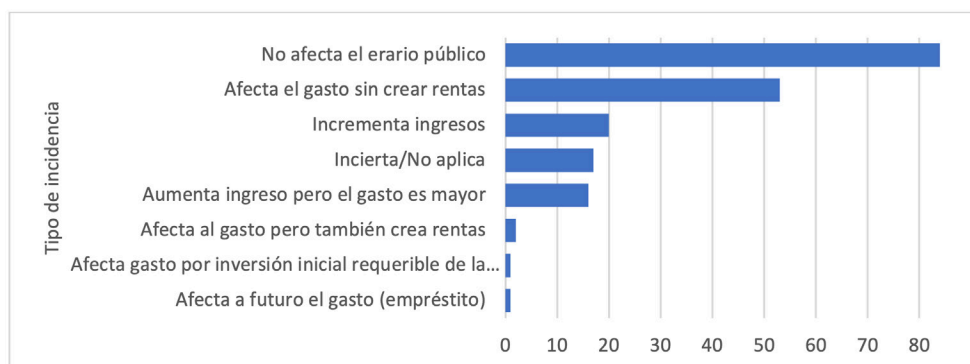
- El contribuyente municipal (12).
- Municipalidades (11).
- Empresas/productores en general (10).
- Autoridades nacionales (10).
- Caja Costarricense de Seguro Social (8).
- Deudores de pensión alimentaria con efectos laboral o reducción de ingresos por la pandemia (7).

Ahora bien, varias propuestas señalan a sectores productivos específicos (como el agro, turismo, agroindustria), o que pertenecen a un área geográfica determinada. Por lo tanto, si se considera a quienes son habituales actores que se encargan de esos sectores, se evidencia 44 proyectos de ley relativos a quienes producen. En otras palabras, al menos el 40% de todos los beneficiados (indicados en todas las propuestas de ley) se vinculan al sector productivo. Esto revela una preocupación preponderantemente de quien legisla por la dinamización de la economía o de la protección de los sectores empresariales.

IMPACTO EN EL ERARIO

De aprobarse mediante ley, el 43,3% de los proyectos a priori no generan un impacto en las finanzas (positivo o negativo). Hay 53 iniciativas (27,3% del total) en los que sí hay una afectación negativa sin que se ofrezca una medida que aumente los ingresos, en el marco de una crisis fiscal. También hay 16 iniciativas (8,2%) que aunque implican tanto nuevos gastos como posibles nuevas fuentes de financiamiento, parecen generar un balance deficitario mayor (véase figura 2).

Figura 2. Incidencia en las arcas públicas de las propuestas Covid-19, emanadas en el primer semestre de emergencia nacional, Asamblea Legislativa, Costa Rica (en absoluto)



Fuente: Elaboración propia con base en Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2020-2021. Sistema de Información Legislativa.

Si se compara el comportamiento, en esos primeros 6 meses de emergencia sanitaria con el resto de las iniciativas de ley presentadas que no son propias del tema Covid-19, se obtiene que, de las que no son Covid, el 81,2% no incrementa el gasto público. Esto revela que en la intención de enfrentar las posibles repercusiones del Covid-19 en la vida socioeconómica, se dio un énfasis en el legislador de apoyar a grupos o a sectores con un inminente aumento del desequilibrio fiscal.

El tema de la asignación presupuestaria y del equilibrio financiero ha estado presente en diversas sentencias de la Sala Constitucional, esto es que “el monto de los gastos presupuestos no podrá exceder el de los ingresos probables” (Sala Constitucional, 1996, 1998), aunque evidentemente que no todo ingreso probable debe ser invertido o gastado (Sala Constitucional, 2002).

El tema es sensible en tanto el Poder Ejecutivo, para atender políticas y decisiones públicas, no puede crear rentas, siendo este un resorte del Poder Legislativo (principios constitucionales que se derivan de los artículos 18, 33, 50 y 121 inciso 13 de la Constitución Política de la República de Costa Rica). La propia Sala Constitucional ha reiterado que el presupuesto se debe entender “como un documento unitario y contable [además de] un instrumento

de desarrollo social y planificación de la economía del Estado [en un marco de perseguir] los fines públicos para los cuales el Estado fue creado” (Sala Constitucional, 2006, s.p.). El detalle de una proliferación de propuestas de política pública que incentivan el déficit fiscal se da cuando aún hay mucha preocupación por el estado de las arcas públicas inducido por la propia pandemia.

Se debe resaltar que la tasa de crecimiento anual porcentual del PIB que fluctuó entre 5,4% y 2,6% en el período 2010 a 2019, llegó a un -4,1% en el 2020 (Banco Mundial, 27 de julio de 2022); además, el Ministerio de Hacienda afirmó que:

... la pandemia provocó que la economía costarricense se contrajera 4,5% durante el 2020, lo cual se tradujo en una caída en los ingresos totales del Gobierno Central por $\$586.924$ millones (1,7% del PIB) y representó una caída por 10,9% respecto a 2019 (2021, p. 5).

Solamente en el año 2020 los ingresos tributarios decrecieron un 11,2% respecto del 2019, y el balance financiero del gobierno central —como porcentaje del PIB— en el 2020 alcanzó un -6,94, la cifra más negativa al menos en los últimos 29 años (Estado de la Nación, 27 de julio de 2022).

Para el Informe del Estado de la Nación 2020 (2021) en la producción de leyes es imprescindible considerar la posibilidad de cumplimiento vía presupuesto, esto es coadyuvar en que “las promesas democráticas” tengan sustento económico (p. 397), en el tanto los derechos tienen un costo. Al respecto Vargas (2009) señala que “los derechos no son puramente norma legal, sino que tienen una materialidad que se encarna por así decirlo, en los presupuestos públicos” (p. 324); advierte el autor que a pesar de la obviedad de esta frase lo cierto es que éste es un “dato olvidado de quiénes se desempeñan en la política democrática, que ha sido puesto en la bodega de la desmemoria por quienes se ocupan de la política pública en una democracia” (p. 325).

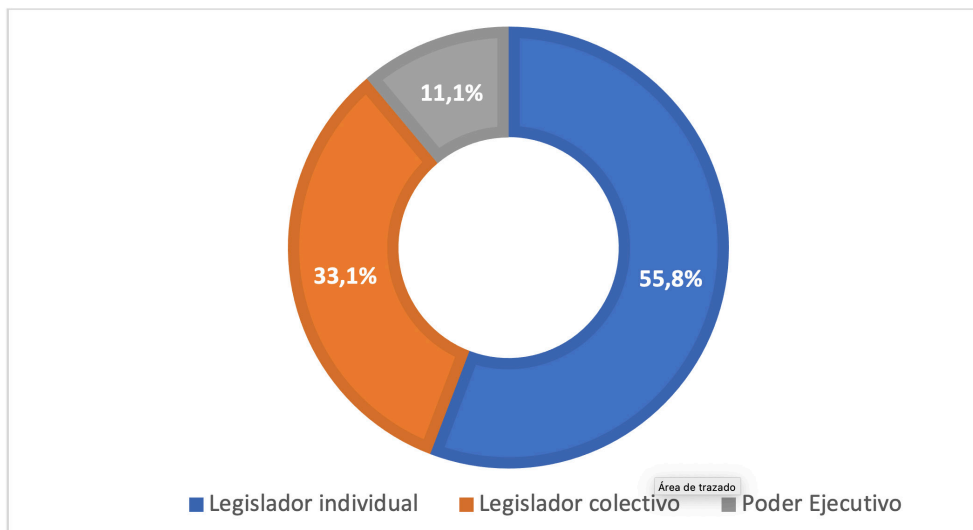
APECTOS LEGISLATIVOS

Las propuestas Covid fueron despachadas a 31 comisiones, siendo las que más conocieron, en primera instancia:

- Asuntos Hacendarios (16%).
- Asuntos Económicos (21,6%).
- Asuntos Jurídicos (10,8%).

Hay un marcado acento en que la iniciativa sea de un solo congresista (cerca del 56% del total de propuestas Covid), aunque no es despreciable señalar que en el 33% de las propuestas se agruparon dos o más legisladores, como autores colegiados (véase figura 3). Algunas propuestas colectivas fueron presentadas por más de 10 legisladores y de distintas fracciones, lo que evidencia cierto interés en respuestas rápidas y consensuadas.

Figura 3. Propuestas Covid-19 según tipo de emisor, Asamblea Legislativa, 11 marzo de 2020-10 de setiembre 2020, Costa Rica



Fuente: Elaboración propia con base en Asamblea Legislativa de Costa Rica, 2020-2021. Sistema de Información Legislativa.

Entre los 37 legisladores que presentan propuestas en forma individual, se encuentran: Franggi Nicolás Solano (PLN-10), María José Corrales Chacón (PLN-10), Shirley Díaz Mejías (PUSC-7), Erwen Yanán Masís (PUSC-7), Rodolfo Peña Flores (PUSC-6). Al mes de diciembre de 2020, solamente, el 12,4% (24) de las propuestas presentadas en los primeros 6 meses de emergencia se habían convertido en ley, estando el resto en trámite para ser conocidas, en alguna etapa de aprobación del primer debate (se requieren dos para convertirse en ley) o en otra situación como archivo (5), retiro (3) o rechazo (1).

Para dar una idea aproximada de la diversidad de proyectos aprobados, se presentan algunos cuyo título deja entrever las diferentes categorías temáticas que fueron impulsadas:

- Alivio fiscal ante el Covid-19 (ley 9830).
- Ley de autorización de reducción de jornadas de trabajo ante la declaratoria de emergencia nacional (ley 9832).
- Entrega del fondo de capitalización laboral a los trabajadores afectados por crisis económica (ley 9839).
- Ley para que el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor haga frente a la emergencia nacional por el Covid-19 (Ley 9886).
- Modificación de la ley de tránsito por vías públicas y seguridad vial, ley n°9078 del 4 de octubre de 2012 y sus reformas, para establecer la restricción vehicular en casos de emergencia nacional previamente decretada (ley 9838).
- Ley de protección a las personas trabajadoras durante la emergencia por la enfermedad Covid-19 (ley 9840).
- Ley para apoyar al contribuyente local y reforzar la gestión financiera de las municipalidades ante la emergencia

nacional por la pandemia de Covid-19 (ley 9848).

- Autorización al Gobierno de la República para la contratación de un crédito por medio del Instrumento de Financiamiento Rápido (IFR) con el Fondo Monetario Internacional (FMI) para apoyo presupuestario en la atención de la emergencia Covid-19 (ley 9895).
- Ley para el alivio en el pago del marchio 2021 (ley 9911).

De los 24 proyectos presentados en los primeros 6 meses de emergencia nacional sanitaria, que se transformaron en ley en menos de 10 meses de pandemia, 2 refieren a procedimientos de aprobación de presupuestos extraordinarios de la República y 22 a leyes: la mitad los presentó el Poder Ejecutivo. Esto último es interesante ya que, según el Informe del Estado de la Nación (2020), entre el 2002-2020, del total de leyes aprobadas el 31% son iniciativas del Poder Ejecutivo (p. 399).

De esta forma, parece que el Poder Ejecutivo lideró las iniciativas que finalmente se concretaron en ley, a diferencia de lo habitual en la escena legislativa; incluso si se toma ese período de seis meses para determinar a quién le correspondía definir la agenda parlamentaria, justamente fue de un 50% para el Poder Ejecutivo y otro 50% para el Poder Legislativo, es decir, no es que en el período de estudio algún Poder tuviera más tiempo el control de la agenda parlamentaria. Ahora bien, habría que profundizar en otros estudios sobre cómo se generaron puntos de encuentro respecto a las iniciativas, muchas de ellas afinadas en mesas de diálogo, particularmente, en la fase de apertura de la emergencia nacional.

En el abordaje de las políticas públicas es preciso considerar que estas pueden variar en “grado de fragmentación, madurez o complejidad” (Majone, 1997, p. 204). Por ejemplo, una ley que regula la notificación epidemiológica a personas sospechosas de contraer una enfermedad específica tiende a una complejidad tanto operativa como legislativa menor, esto si se le compara a una que habilita

a empresas a suspender contratos laborales: en esta última, la política laboral, la política social y la política macroeconómica se encuentran al mismo tiempo, lo que genera mayor discusión y conflictividad. Por eso se debe analizar cada proyecto legislativo en su dimensión argumentativa.

En un sistema multipartidista en el Congreso (6 partidos políticos y 10 diputados independientes), siendo que los diputados oficialistas apenas representan el 17,5% de los legisladores, es claro que la agenda del Gobierno fue impulsada a partir del llamado a la unidad nacional. La materia principal de estos proyectos versó sobre: presupuestos (4), salud pública (3), regulación laboral (3), prórrogas en nombramientos a funcionarios que se les vencían sus períodos (3), reforma financiera (2), entre otros.

Los beneficios generados u otorgados en esos proyectos fueron altamente diversos (30 tipos de beneficios), siendo que el que se reitera fue el de disminución o condonación de deudas en el marco de las municipalidades (4 proyectos que los otorgan). Particularmente, destacan los siguientes proyectos de ley: i) Ley de autorización de reducción de jornadas de trabajo ante la declaratoria de emergencia nacional, ii) Entrega del fondo de capitalización laboral a los trabajadores afectados por crisis económica, iii) Ley de protección a las personas trabajadoras durante la emergencia por la enfermedad Covid-19.

Una discusión importante se dio en torno a cómo habilitar la reducción de las jornadas laborales para que las empresas no aplicasen despidos, en un intento paliativo de no afectar a ninguna de las dos partes (patrón y empleado), en el marco de una profunda afectación del consumo.

El desempleo en Costa Rica, según la encuesta trimestral que realiza el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), se ubicó en un 12,5% en el primer trimestre del año 2020 elevándose a un 24% para el segundo trimestre. Algo similar ocurre con el porcentaje de ocupados con subempleo que se situó en 12,4% en el primer trimestre del año 2020, y se incrementa a 20,5% en el segundo trimestre, incluso llega a

un 25% en el tercer trimestre de ese año (INEC, 28 de julio de 2022).

CONCLUSIONES

La formulación de una política pública por medio de un proyecto de ley no necesariamente implica una decisión de apoyo a la misma —tan solo el 12,4% de las propuestas presentadas al Congreso en el primer semestre de emergencia sanitaria en Costa Rica había sido aprobada como ley en algún momento de los primeros 10 meses de la declaratoria—; sin embargo, la pretensión de una política por medio de una ley al menos establece la posición de un legislador para solucionar, de alguna manera, un determinado problema público.

La variedad de propuestas para enfrentar los desafíos de la pandemia fue notable: subsidios, reducción de impuestos, política social, turismo, regulación laboral, brecha digital, salud pública; forman parte de los ejes temáticos insertos en las iniciativas de política, siendo la protección a sectores específicos (33 propuestas) y la regulación financiera-fiscal (31 proyectos) los de mayor frecuencia. Es claro que, en términos generales, se dio un volumen significativo de iniciativas de ley orientadas a solventar problemas enfrentados por el sector productivo; incluso, la primera en presentarse —“Salvamento de empresas ante pandemias”— denota esa orientación. El análisis sobre los beneficiarios potenciales de las iniciativas presentadas revela que, al menos, el 40% se vinculan a la producción, enfatizando con esto la preeminencia de legislar en cuanto a la reactivación económica.

Nueve de cada diez iniciativas de ley para mitigar los efectos del Covid-19 es autoría de miembros del Poder Legislativo, pero la mitad de las iniciativas aprobadas corresponden al Poder Ejecutivo. Se podría conjeturar al respecto: a) liderazgo del Poder Ejecutivo en el primer semestre de la crisis sanitaria, b) relativa alta confianza y acuerdo entre el Poder Ejecutivo y Legislativo en el impulso de un tipo de legislación prioritaria, c) incentivo en cierta parte de diputados a presentar iniciativas que resuelven en lo aparente pero con baja factibilidad y sustento técnico, entre otros.

Hood (1986) manifiesta que “el tesoro” (presupuesto) es uno de los instrumentos fundamentales para la factibilidad de una política pública; en este sentido, es claro que al menos un tercio de las propuestas elaboradas en plena pandemia, no presentan un correlato en cuanto a financiamiento. Cabe preguntarse, si ese es un acto de irresponsabilidad en la escena política, por cuanto se proponen soluciones aparentes en medio de una situación fiscal en sumo desfavorable, o si bien, son actuaciones políticas coherentes con los desafíos de sobrevivencia de amplios sectores.

Tal y como se mencionó con anterioridad, la pandemia generó un exceso de atención en la escena política, que en cuanto al Congreso se puede calificar de comprensible, sobre todo por los distintos tipos de población que fueron notoriamente afectados. Si las “promesas democráticas” se materializan con presupuestos públicos conviene advertir que un aprendizaje al momento de enfrentar una situación de emergencia nacional es no abandonar los criterios de factibilidad y de consecuencia de cada propuesta de política pública que se diseñe.

Hay una dosis de realidad: la enunciación o diseño de políticas públicas es apenas una de las etapas que intenta —en un nivel embrionario— la gestación de una respuesta a un problema público. A pesar de que solamente se ubica en un plano potencial, de alguna manera es capaz de mostrar la intencionalidad subyacente en una escena político-institucional, en este caso, en un momento histórico supra anómico desatado por la emergencia sanitaria iniciada en el año 2020.

Por las consecuencias sociales acontecidas, particularmente, en clara repercusión del desempleo, a priori es erróneo juzgar de imprudente aquellas políticas públicas enfocadas en la exención de tasas o en la distribución de bienes, pero claramente advierte la necesidad de enfatizar en la responsabilidad política de los hacedores: los anhelos de la promesa política frente a repercusiones de mediano plazo igualmente afectantes en las condiciones de vida general.

Las políticas públicas se establecen en programas, proyectos o conjuntos de acciones que normalmente son realizadas desde las

organizaciones del sector público, de allí que se les denomine “políticas gubernamentales”; no obstante, se reconoce que organizaciones no gubernamentales y hasta empresas pueden, en asocio o en forma aislada, diseñar y ejecutar políticas públicas. Ahora bien, cuando por sus características una política gubernamental exige concretarse mediante una ley, es imprescindible considerar el principio que “no puede haber una buena política si no hay una buena legislación”. En este sentido convendría que desde el Congreso o fuera de este, se instaurara una especie de observatorio legislativo, que sea una vía para depurar buenos aprendizajes para una legislación que, aunque se preste para el debate e incluso se desaprobe, tienda a una solidez argumentativa y propositiva ante un problema público.

Por haber sido en medio de una pandemia, y todo el carácter *sui generis* que esto implica, se recomienda el estudio del impacto de políticas públicas anti covid emergidas mediante decretos o propuestas de intervención desde las instituciones públicas. También, en lo que se refiere a las propuestas impulsadas en el Congreso:

- a) Analizar, en un período amplio (vg. 3 años) qué sucedió en la corriente parlamentaria con todas las “propuestas-Covid” diseñadas y presentadas en el primer año de emergencia sanitaria.
- b) Evaluar la efectividad y ejecución de políticas “propuestas-Covid”, de las aprobadas.
- c) Reconstruir el proceso político de diseño de las propuestas-Covid formuladas en espacios de consenso multipartidista.
- d) Analizar las alianzas y negociaciones entre el Poder Ejecutivo y las distintas fracciones parlamentarias que permitan distinguir los intereses tutelados.
- e) Visibilizar la participación de los sectores productivos y su labor de cabildeo en la Asamblea Legislativa, con propues-

tas de ley, participación en las distintas audiencias, así como manifestaciones y creación de opinión pública.

REFERENCIAS

- Asamblea Legislativa de Costa Rica (2020-2021). Sistema de Información Legislativa http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL
- Banco Mundial (27 de julio de 2022). Países y economías. <https://datos.bancomundial.org/pais>
- Birkland, T. A. (2020). *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making*. Routledge.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2021). *Panorama Social de América Latina 2020*. Naciones Unidas. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/46687>
- Constitución Política de la República de Costa Rica (1949). Artículos 18, 33, 50, 121 y 140. https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871
- Decreto Ejecutivo 42227-MP-S. [Poder Ejecutivo]. (16 de marzo de 2020). <https://www.presidencia.go.cr/bicentenario/wp-content/uploads/2020/03/Decreto-Ejecutivo-42227-Emergencia-Nacional.pdf>
- Estado de la Nación (27 de julio de 2022). Compendio estadístico. <https://estadisticas.estadonacion.or.cr/>
- Estado de la Nación 2020 (2021). Costa Rica. <https://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/7992>
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas, Conceptos, teorías y métodos*. Anthropos, FLACSO Ecuador.
- Gerston, L. N. (2010). *Public policy making. Process and Principles*. M.E. Sharpe Armonk.
- Hood, C. (1986). *The tools of Government*. Chatam House Publishers.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos, Costa Rica (28 de julio de 2022). <https://www.inec.cr/empleo>
- Johns Hopkins University & Medicine (2022). Coronavirus Resource Center. <https://coronavirus.jhu.edu/>
- Kingdon, J.W. (2011). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Longman, Pearson.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. FCE, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración, A.C.
- Ministerio de Hacienda (2021). Memoria Institucional Rendición de Cuentas 2020. <https://www.hacienda.go.cr/Documentos/MasDetalles/InformacionGeneral/Memoria%20y%20Rendicion%20de%20Cuentas%20Ministerio%20de%20Hacienda%202020.pdf>
- Ministerio de Salud Pública [@msaludcr]. (20 de marzo de 2020). ¡Quedate en casa! Prevención y responsabilidad son necesarias para que podamos hacerle frente al COVID-19. Twitter. <https://twitter.com/msaludcr/status/1240986449866100737?lang=es>
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2021). *Manejo clínico de la COVID-19: orientaciones evolutivas*. <https://apps.who.int/iris/handle/10665/340629>
- Organización Mundial de la Salud (OMS) (2020). *Overview of public health and social measures in the context of COVID-19: Interim guidance*. <https://www.who.int/publications/i/item/overview-of-public-health-and-social-measures-in-the-context-of-covid-19>
- Østebø, P. y Bye, V. (2020). *COVID-19 in Latin America: Challenges, responses, and consequences*. Norwegian Institute of International Affairs (NUPI). <https://hdl.handle.net/11250/2657129>
- Sala Constitucional (17 de diciembre de 1996). Sentencia 6859-96. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-83849>

Sala Constitucional (23 de diciembre de 1998). Sentencia 9192-98. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-83873>

Sala Constitucional (22 de mayo de 2002) Sentencia 4884-02. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-194689>

Sala Constitucional (3 de mayo de 2006). Sentencia 5979-06. <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-353128>

Vargas Cullell, J. (2009). Política pública, democracia y ciudadanos en Costa

Rica. En F. Mariñez Navarro y V. Garza Cantú (coord.), *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. (pp. 323-338). Miguel Ángel Porrúa.

Weimer, D.L. y Vining Aidan, R. (1991). *Policy analysis. Concepts and practice*. Prentice Hall.

Fecha de ingreso: 24/01/2022

Fecha de aprobación: 25/01/2023

