ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN

CREACIÓN DEL CONSEJO NACIONAL DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD

EXPEDIENTE N. º 22.614

DICTAMEN NEGATIVO DE MAYORÍA
9 de abril de 2024

SEGUNDA LEGISLATURA
Del 1° de mayo de 2023 al 30 de abril de 2024

SEGUNDO PERÍODO SESIONES ORDINARIAS
Del 1° de febrero de 2024 al 30 de abril de 2024

ÁREA DE COMISIONES LEGISLATIVAS III
DEPARTAMENTO DE COMISIONES LEGISLATIVAS

DICTAMEN NEGATIVO DE MAYORÍA

Los suscritos Diputados y Diputadas, miembros de la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración, presentamos el presente dictamen negativo de mayoría, sobre el expediente N.º 22.614 "CREACIÓN DEL CONSEJO NACIONAL DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD**"**, presentado a la corriente legislativa por la Diputada Silvia Hernández Sánchez, publicado en el Diario Oficial La Gaceta Nº161 del 23 de agosto de 2021, con base en los siguientes aspectos:

I. RESUMEN DEL PROYECTO:

Esta iniciativa pretende suministrar rango de ley y permanencia (con una integración fija) al Consejo Nacional para la Productividad, con el objetivo de brindar continuidad a políticas claves para el país, así como garantizar una estrategia nacional para la mejora continua de la productividad basada, entre otras cosas, en la promoción de la innovación y el desarrollo de talento.

II. DEL TRÁMITE LEGISLATIVO:

Este proyecto de ley fue presentado a la corriente legislativa por la Diputada Silvia Hernández Sánchez, el 03 de agosto del 2021, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N°161 del 23 de agosto del 2021 y fue asignado a estudio de la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración. Ingresó al orden del día de la Comisión el 14 de septiembre del 2021.

Posteriormente fue dictaminado positivamente el 15 de marzo de 2022, luego siendo tramitado en plenario y comisión mediante el procedimiento de mociones vía artículo 137 del Reglamento Legislativo, finalizando estas dos fases el 6 de septiembre de 2023, para después ser votado en primer debate el 2 de octubre del mismo año y luego aprobada una moción vía artículo 154 para remitir el proyecto de nuevo a comisión dictaminadora en razón de los problemas de legalidad, operatividad y conveniencia señalados por MIDPELAN.

El texto ingresó nuevamente al orden del día de la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración en fecha 24 de octubre de 2023 y se asigno a la Subcomisión n°3 para ser analizado y rendir un informe, el cual fue determinado de forma NEGATIVA UNÁNIME y conocido por el pleno de la Comisión en la sesión n°48 del 09 de abril de 2024, y a su vez sometido a discusión, no haciendo uso de la palabra se dio el proceso de votación con 8 votos a favor y cero en contra. En el mismo momento procesal se conoce la moción de revisión sobre la votación anterior la cual fue aprobada con 8 votos a favor y cero en contra, inmediatamente se conoce una moción de orden para dejar sin efecto la moción de audiencia del día 25 de octubre del 2023 en la que se convoca al Sr. Francisco Gamboa Soto, Ministro de Economía, Industria y Comercio (MEIC) para referirse a dicho expediente, la cual se aprueba con 8 votos a favor y cero en contra.

Una vez realizado este proceso se somete a discusión por el fondo, sin hacer uso de la palabra se dio la votación con cero votos a favor de RECHAZAR el proyecto y 8 en contra.

III. DEL PROCESO DE CONSULTA:

El Proyecto fue consultado a las siguientes instituciones:

- Universidades Públicas
- Estado de la Nación
- Academia de Centroamérica
- AMCHAM
- Asociación de Empresas de Zonas Francas
- Cámara de Exportadores de Costa Rica
- Cámara de la Construcción
- Cámara de Tecnologías de Información y Comunicación
- CINDE
- CINPE/UNA
- Consejo Nacional de Rectores
- Contraloría General de la República
- Ministerio de Agricultura y Ganadería
- Ministerio de Ciencia y Tecnología
- Ministerio de Comercio Exterior
- Ministerio de Economía, Industria y Comercio
- Ministerio de Hacienda
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
- Movimiento Solidarista Costarricense
- PROCOMER
- Todas las Municipalidades del país
- UCCAEP
- Unidad de Rectores de Universidades Privadas de Costa Rica (UNIRE)

A continuación, se expone un resumen de los principales elementos presentados en los criterios vertidos al proyecto:

INSTITUCIÓN	CRITERIO
Cámara Nacional deTurismo	No realizan observaciones al expediente.
Ministerio de ComercioExterior	Valoran positivamente la pertinencia de una iniciativa como la que propugna el proyecto de ley consultado.
Programa Estado de laNación	El Programa Estado de la Nación no tiene ninguna observación u objeción específica o general al proyecto de ley, tal como está planteado.
Sistema de Banca para elDesarrollo	Está de acuerdo con el proyecto consultado y no tenemos observaciones adicionales al texto.
CINPE/UNA	Anota que la propuesta **se asemeja mucho al Consejo de Gobierno** y que deberá cuidarse no reiterar la agenda de ambos órganos y **evitarse la creaciónde una nueva burocracia** que luego se convierte en un fin en sí mismo.
Academia Centroamericana	Consideran que el proyecto va enlínea con las recomendaciones y mejores prácticas internacionales de organismos internacionales como Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).
Municipalidad de Hojancha	Acuerda apoyar el expediente.
Municipalidad de San Carlos	Acuerda apoyar el expediente.
Municipalidad de Tibás	Acuerda apoyar el expediente.
Cámara de Industrias deCosta Rica	**Apoya la creación de un Consejo Nacional de Productividad y Competitividad** en el marco de un diálogo constructivo entre los sectores productivos, sindicales, académicos y sociales, siguiendo las mejores prácticas de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)
CADEXCO	Acuerda apoyar el expediente.
Consejo de la Promociónde la Competitividad	Acuerda apoyar el expediente.
CINDE	CINDE considera positivo que se discuta legislación que tenga como objetivo dotar al país de mecanismos de coordinación que promueva la formulación de estrategias y políticas que asegurenla medición y continuidad para enfrentar retos claves en materia de competitividad.

Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones	Desde el MICITT se considera oportuno el proyectode Ley que crea el Consejo Nacional de Productividad y Competitividad y el modelo de gobernanza propuesto, lo que permitiría generar un esfuerzo articulado para potenciar las ventajascompetitivas del país, mediante la coordinación interministerial y multisectorial.
MIDEPLAN	Solicita NO aprobar el presente proyecto fundamentado en las siguientes razones: 1. El proyecto modifica la institucionalidad costarricense, ya que crea el CNPC como un órgano consultivo con una Secretaría Técnica con personería jurídica instrumental. Lo anterior es improcedente técnicamente ya que la ST es una simple dependencia de la Presidencia de la República o el Ministerio de la Presidencia (otra laguna jurídica del proyecto). 2. Los órganos consultivos deben depender de la estrategia que disponga cada Gobierno, por ello es que al comienzo de cada administración se crea un Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, el cual procura que la conformación, objetivos, instrumentos y distintas características del mismo puedan tener ajustes al ser emitidos vía Decreto Ejecutivo. La aprobación del texto duplicaría los esfuerzos e impone una camisa de fuerza a los cambios que se pretendan en materia de productividad y competitividad. 3. La conformación de este tipo de órganos pasa por encima a la Ley de Planificación Nacional (artículos 3, inciso c), 19 y 20) los cuales ya brindan la facultad de crear los mecanismos de coordinación y asesoría necesarios, lo que vuelve el proyecto innecesario. 4. Sobre la labor sustantiva del Consejo, no queda claro quién puede ejecutar las labores encomendadas: si el Consejo es un órgano colegiado asesor, la ejecución no puede recaer en MIDEPLAN, ya que es responsabilidad tanto de las entidades públicas y privadas que convergen en la materia que se estaría regulando y 5. La creación del Consejo como tal plantea una estructura conformada por dos Comités y la Secretaría con grandes vacíos en el funcionamiento e impacto que puede tener este tipo de disposición, siendo un órgano colegiado que se constituye por otros órganos colegiados, sin que exista con claridad cómo se operacionalizaría la ejecución de las decisiones, sin que tampoco se vislumbre alguna conexión o enlace con el instrumento de planificación del país.

IV. INFORME DE SERVICIOS TÉCNICOS:

En informe de Servicios Técnicos AL-DEST-IJU-025-2022 del 09 de febrero del 2022 plantea ajustes en las funciones que se delegan en los Comités que integran el Consejo que se pretende crear para efectos de evitar vicios de legalidad. De lo señalado por el criterio de Departamento de Servicios Técnicos, se puede mencionar:

1. Integrar una norma que desarrolle el concepto de productividad como herramienta para el desarrollo económico.
2. En el artículo 2, inciso a) indicar “si la recomendación que debe hacer el Comité Ejecutivo sobre la integración del Comité Estratégico será una recomendación de carácter discrecional.”
3. En artículo 2 incisos b) y c) considerar que las funciones de planificación, seguimiento y evaluación del MIDEPLAN para evitar antinomias.
4. En el artículo 3 indicar cuántas veces se puede reelegir el Comité Asesor Estratégico el presidente de dicho órgano.
5. En el artículo 5 indicar una norma que defina el proceder en caso de ausencia de alguno de los miembros del Comité Ejecutivo y la posibilidad de enviar un representante. Indicar también que la pertenencia a este órgano es por un periodo constitucional.

V. CONCLUSIONES.

Se entiende la resistencia a crear estructuras administrativas que generen gasto público, preocupación válida en el contexto fiscal y económico que atraviesa el país. El proyecto modifica la institucionalidad costarricense, ya que crea el Consejo Nacional de Productividad y Competitividad (CNPC) como un órgano consultivo, y además se le dota de una Secretaría Técnica con personería jurídica instrumental, para efectos del uso de su presupuesto, contratación de bienes y servicios, así como la recepción de donaciones, con esta decisión jurídicamente hablando nace a vida una nueva institución pública. Lo anterior es improcedente técnicamente desde el punto de vista organizacional, ya que la Secretaria Técnica es una simple dependencia de la Presidencia de la República o el Ministerio de la Presidencia (otra laguna jurídica que se presenta en el proyecto), que vendría a apoyar al Consejo Nacional en materia administrativa, pero que finalmente se le otorgan prerrogativas que van más allá de lo que debería realizar una unidad organizacional que operacionaliza administrativamente.

Los órganos consultivos como el que se propone con este expediente, históricamente, dependen de la estrategia de gobierno que disponga cada Gobierno. Justamente por ello es que al comienzo de cada período de gobierno se crea un Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, el cual procura que la conformación, objetivos, instrumentos y distintas características del mismo puedan tener ajustes al ser emitidos por medio de Decretos Ejecutivos.

En ese sentido, el actual Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo (Decreto Ejecutivo N° 43580-MP-PLAN), establece el “Sector Productivo y Desarrollo Regional”, definido como un sector estratégico, liderado por el MEIC y que responde a ser un espacio cercano a la Presidencia de la República, de toma de decisiones y que implícitamente lleva la identificación y análisis de información de relevancia nacional, objetivo similar a la propuesta de este proyecto. La aprobación del texto actual del expediente 22.614 duplica los esfuerzos e impone una camisa de fuerza a los cambios que se pretendan en materia de productividad y competitividad, omitiendo todos los elementos que puedan surgir en un futuro inmediato al establecerse su creación por ley.

La conformación de este tipo de órganos pasa por encima a la Ley de Planificación Nacional, Ley 5525, en sus artículos 3, inciso c), 19 y 20, los cuales ya brindan la facultad de crear los mecanismos de coordinación y asesoría (consejos, comités,

comisiones, entre otros), necesarios para brindar coherencia y unidad en la ejecución de los fines necesarios para el desarrollo nacional. Por lo tanto, la creación del citado Consejo se puede realizar mediante la promulgación de un decreto ejecutivo.

Sobre la labor sustantiva que eventualmente estaría realizando el Consejo, no queda claro quién puede ejecutar las labores encomendadas, siendo que el Consejo se crea como “órgano de asesoría, diseño y promoción de políticas públicas sobre productividad. Para efectos ejecución coordinará con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.” Si el Consejo es un órgano colegiado asesor, la ejecución no puede recaer en MIDEPLAN, ya que es responsabilidad tanto de las entidades públicas y privadas que convergen en la materia que se estaría regulando, pudiendo Mideplan ejercer un determinado direccionamiento en los ejercicios de planificación que le corresponde.

La creación del Consejo como tal plantea una estructura conformada por dos Comités y la Secretaría antes mencionada. Existen vacíos en el funcionamiento e impacto que puede tener este tipo de disposición, siendo un órgano colegiado que se constituye por otros órganos colegiados, sin que exista con claridad cómo se operacionalizaría la ejecución de las decisiones que la temática de productividad y competitividad, siendo que éstas acciones recaen en distintas instituciones, que de hecho ya tienen sus metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo, sin que tampoco se vislumbre alguna conexión o enlace con el instrumento de planificación más importante que ha tenido el país desde los últimos 50 años.

Por último, destaca que la parte dispositiva del proyecto no es conteste con la exposición de motivos, en tanto de la justificación basada en buenas prácticas del derecho comparado y recomendación de organismos internacionales no se infiere la necesidad de que la propuesta se materialice vía ley (nótese además que ya un órgano semejante existe desde hace años) y que la existencia del espacio se funda en la necesidad de “un marco de un diálogo constructivo entre los sectores productivos, sindicales, académicos y sociales”, cuando la parte dispositiva del proyecto excluye a las organizaciones de trabajadores, sectores sociales del espacios y a penas garantiza un espacio a los sectores académicos, lo que vacía de contenido la propuesta planteada.

Por lo tanto, la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración resuelve la rendición del presente dictamen negativo de mayoría sobre el proyecto de ley contenido en el expediente legislativo N.° 22.614 “CREACIÓN DEL CONSEJO NACIONAL DE PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD”.

DADO EN LA SALA DE SESIONES DEL ÁREA DE COMISIONES LEGISLATIVAS III, SAN JOSÉ A LOS NUEVE DÍAS DEL MES DE ABRIL DEL AÑO DOS MIL VEINTICUATRO.

Fabricio Alvarado Muñoz

Luis Diego Vargas Rodríguez

Dinorah Barquero Barquero

Horacio Alvarado Bogantes

Carolina Delgado Ramírez

Antonio Ortega Gutiérrez

Paola Nájera Abarca

Daniel Vargas Quirós

DIPUTADAS Y DIPUTADOS

Parte expositiva: Jeiny Lizano Vargas