



## Resultados Costa Rica

**Índice Latinoamericano de  
Transparencia Legislativa 2016**  
[indice.transparencialegislativa.org](http://indice.transparencialegislativa.org)

## CRÉDITOS

### Coordinación de la Investigación

Junta Directiva de ACCESA

### Investigador Encargado

Lic. Manfred Vargas Rodríguez

### Colaboradores

María Fernanda Avendaño Mora

Luciana Gallegos Volio

Maikol Porras Morales

### Agradecimientos especiales a

Octavio del Favero, Manuel Barros y Bartolomé Abramovich de la Coordinación General de la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa

Sr. Antonio Ayales, Director Ejecutivo de la Asamblea Legislativa, y todos los funcionarios legislativos que respondieron pacientemente a las preguntas de este índice.



## PRESENTACIÓN

El índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa (ILTTL) es un instrumento de evaluación periódico, independiente y objetivo elaborado por la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (RLTL)<sup>1</sup> que sistematiza una serie de estándares mínimos de transparencia y participación ciudadana en el quehacer político, administrativo y propiamente legislativo de los Congresos y Asambleas de la región, con el fin de conseguir una medición que se convierta en un referente para conocer los avances en los niveles de transparencia en los países en que se aplique. El índice, además, brinda un lenguaje común para evaluar y comparar distintas realidades y contextos nacionales, facilitando así el intercambio de experiencias entre los países y organizaciones miembros de la RLTL.

El primer informe de los resultados de este índice a nivel regional se presentó en el año 2011 y el segundo, en el 2014. ACCESA aplicó este instrumento por iniciativa propia en la Asamblea Legislativa costarricense en el 2015 y en este 2016 se une oficialmente al resto de la RLTL para presentar la tercera edición regional del índice. El presente documento precisamente detalla los resultados de la aplicación de este instrumento a la Asamblea Legislativa en el año 2016.

El objetivo de aplicar este índice en Costa Rica es contribuir con el fortalecimiento institucional costarricense, al sistematizar, monitorear, analizar y difundir información relevante sobre nuestro Congreso, así como recomendar buenas prácticas e identificar oportunidades de mejora en la Asamblea Legislativa desde la perspectiva de la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso que la ciudadanía tiene a este primer poder de la República. Además, el implementar el índice en el país por segundo año consecutivo permite hacer un análisis de los avances y retrocesos realizados por la Asamblea en los últimos meses en materia de transparencia, para así continuar señalando recomendaciones que se deberían tomar en consideración por las autoridades legislativas a la hora de establecer prioridades.



---

<sup>1</sup> La RLTL es una plataforma de 24 organizaciones independientes de la sociedad civil que promueven la participación y transparencia legislativa en 13 países de la región. Costa Rica, por medio de ACCESA, pertenece a esta Red desde finales del 2015.

## ASPECTOS METODOLÓGICOS

El diseño metodológico del índice toma como base su segunda versión, aplicada en el 2014 y que fue implementada por ACCESA en Costa Rica en el 2015. Su estructura se compone de cuatro grandes dimensiones que agrupan, para el caso de Congresos unicamerales como el costarricense, 47 indicadores. Las cuatro dimensiones evaluadas son:

1. Normatividad, 15 indicadores
2. Labor del Congreso, 13 indicadores
3. Presupuesto y Gestión Administrativa, 10 indicadores
4. Mecanismos de Participación, Atención Ciudadana y Rendición de Cuentas, 9 indicadores

Los indicadores, a su vez, miden la existencia, la frecuencia y la calidad de prácticas institucionales orientadas a la transparencia, la rendición de cuentas, la participación, la publicidad y el acceso a la información pública en la Asamblea Legislativa. Cada indicador del índice cuenta con una serie de preguntas y cada una de las posibles respuestas cuenta con una puntuación específica, las cuales luego fueron ponderadas para obtener los porcentajes de cumplimiento por indicador y dimensión. Además, a cada dimensión se le asignó un porcentaje para realizar la ponderación de los resultados tomando en cuenta el grado en que su cumplimiento, o incumplimiento pudiera impactar efectivamente en potenciar la transparencia

legislativa. De esta manera, a la dimensión de Normatividad se le asignó un 10% del total del índice, mientras que a las otras tres, un 30%. Esto fue así porque se considera que las normas y regulaciones que rigen el funcionamiento del Congreso son un aspecto formal de la transparencia y varían en menor medida a través del tiempo, mientras que las otras tres dimensiones evalúan el cumplimiento de las normas existentes y demás políticas proactivas por parte del Congreso que favorecen la transparencia y rendición de cuentas.

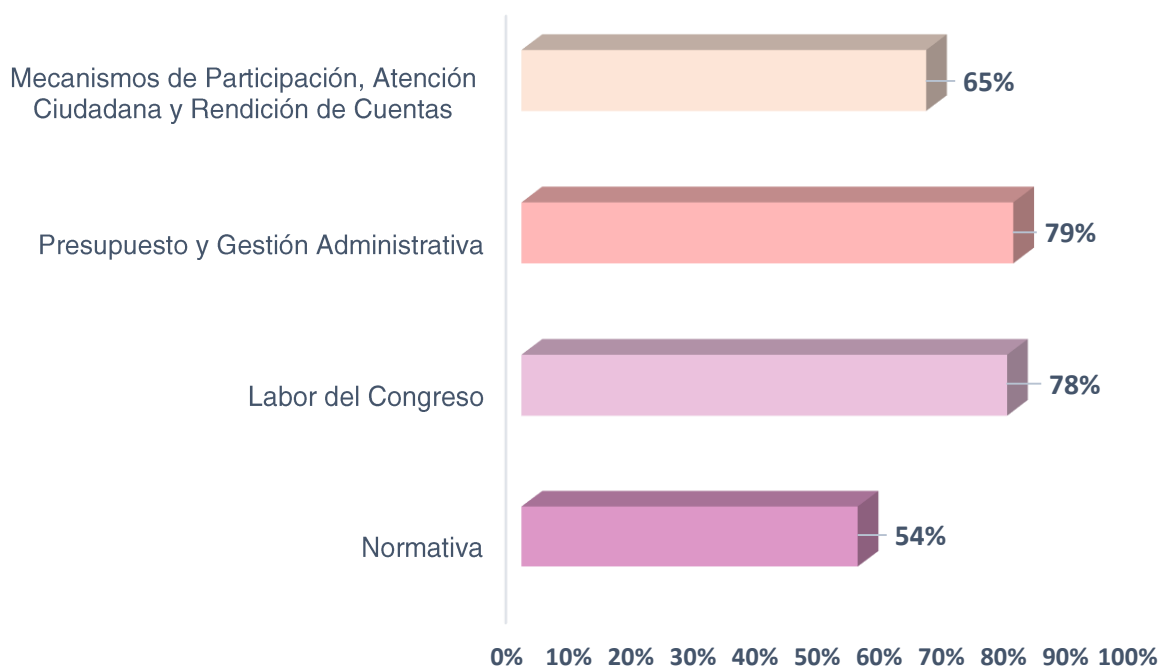
El proceso de recolección de información se llevó a cabo entre agosto y octubre de 2016, dejando el mes de noviembre para revisión. Para darle respuesta a cada pregunta, se utilizaron métodos como la observación, visitas de campo y consultas al personal de la Asamblea Legislativa. En este sentido, se contó con la colaboración del Sr. Antonio Ayales, Director Ejecutivo de la Asamblea Legislativa, quien giró instrucciones a los directores de los diferentes departamentos para que brindaran toda la información que fuera requerida. Una vez definidos los resultados preliminares de cada dimensión, el equipo de investigación llevó a cabo un proceso interno de revisión de pares con el fin de evaluar la calidad de las respuestas. Finalmente, todas las respuestas con sus respectivas justificaciones fueron enviadas a la coordinación de la RLTL, quienes se encargaron de sistematizar y calcular los resultados.

## RESULTADOS MÁS IMPORTANTES OBTENIDOS POR COSTA RICA

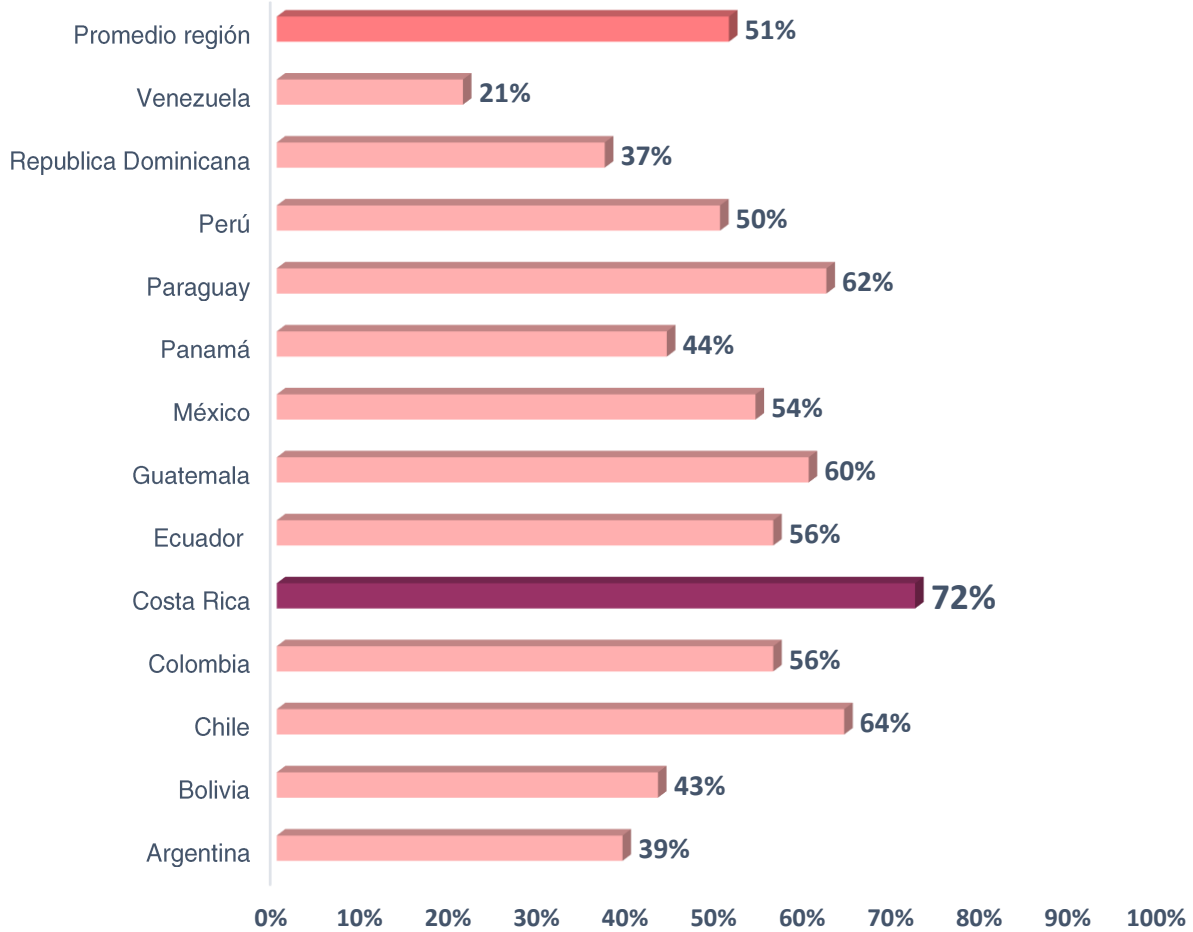
El promedio general de transparencia obtenido por los Congresos y Asambleas de Latinoamérica en donde se aplicó el ILTL es de un 51%. Costa Rica, por su parte, obtuvo un porcentaje de 72%, ubicándose en el primer puesto dentro de los 13 países evaluados. Este es un avance considerable en comparación con los resultados obtenidos en el 2015, cuando la Asamblea Legislativa obtuvo un promedio de 55% y se ubicó en el tercer puesto regional.

A continuación se muestran los resultados obtenidos por la Asamblea Legislativa de Costa Rica en cada una de las cuatro dimensiones que componen el ILTL y el porcentaje total comparado con el resto de países de Latinoamérica y con el promedio regional.

### Resultados Asamblea Legislativa de Costa Rica



## Resultados de cada país y promedio regional



En términos generales los resultados obtenidos por la Asamblea Legislativa de Costa Rica pueden ser descritos como positivos. Si bien el país todavía adolece de ciertos vacíos normativos importantes en el área de transparencia, y la publicación de la gestión y actividades de cada diputado es muy irregular, hay que destacar que la Asamblea como institución ha dado encomiables pasos en tiempos recientes para asegurar la transparencia de su accionar, como lo evidencian la promulgación de un Protocolo para el Acceso a la Información Pública, la aprobación de un plan de acciones para la apertura legislativa y el lanzamiento de un sitio web renovado con una sección de "Parlamento Abierto". Esto ha permitido que, especialmente en lo que se refiere a la publicación de la labor legislativa e información del manejo presupuestario, los resultados hayan sido en su mayoría satisfactorios.

## Dimensión Normatividad

Esta dimensión mide la existencia o no de un marco normativo que regule aspectos básicos para la transparencia en la Asamblea Legislativa. Es decir, se centra en determinar la existencia de normas (ya sean leyes, reglamentos, decretos, etc.) y su contenido, pero no valora las acciones que la institución realiza en estos aspectos en la práctica.

En esta dimensión, la Asamblea Legislativa de Costa Rica obtuvo una calificación de 54%, lo que la ubica ligeramente por encima del promedio latinoamericano (52%) y alcanzando el quinto lugar regional.

Con respecto a esta dimensión se encuentran pocos cambios en relación al año pasado. La diferencia en calificación de un año a otro (de 60%, en el 2015 a 54%, en el 2016) se circunscribe principalmente a clarificaciones, nuevas informaciones o cambios de interpretaciones surgidas luego de consultas con la RLTL y la Asamblea. Es decir, no se debe considerar la calificación recibida como un retroceso, sino como un recordatorio de que la situación normativa en cuanto a transparencia legislativa prácticamente no ha cambiado, con la excepción positiva de la publicación de un Reglamento de Radio y Televisión Legislativa, el cual pasó a regular diversos aspectos de las producciones televisivas y radiales de la Asamblea, entre ellos la publicación de su programación.

En términos generales, la Dimensión Normativa es la que presenta mayores

debilidades para Costa Rica. Es aquí donde se echan en falta algunos temas por legislar que la Asamblea Legislativa tiene pendientes desde hace mucho tiempo. Aquí podemos incluir la Ley de Acceso a la Información Pública, una ley que regule el lobbying o cabildeo y una norma que regule y sancione las faltas al deber de probidad para los diputados en su labor parlamentaria. Es notable también la ausencia de cualquier tipo de normativa que obligue a los diputados a informar sobre su gestión o actividades a la ciudadanía.

Con respecto a la ausencia de una normativa que regule el deber de probidad y la ética parlamentaria a lo interno de la Asamblea Legislativa, es importante recalcar que esta es una de las necesidades más urgentes en lo que respecta a la transparencia legislativa. Actualmente la Constitución Política y el Código Electoral contemplan algunas circunstancias en las que un legislador o una legisladora puedan sufrir un levantamiento de credenciales, pero estas causas son muy limitadas. Es necesario recordar que desde el fallo 2010-11352 de junio del 2010, la Sala Constitucional ordenó a la Asamblea Legislativa reformar la Constitución Política y el Reglamento de la institución de manera que se incluyera la violación al deber de probidad como causal de retiro de credenciales. Sin embargo, esto hasta el momento no ha ocurrido.

## Dimensión Labor del Congreso o de la Asamblea

La Dimensión Labor evalúa la existencia y publicidad de los diferentes medios utilizados por la Asamblea Legislativa para dar a conocer el cumplimiento de sus labores en materia legislativa (como debates y votaciones), de control político y elección de autoridades. Esta dimensión va más allá de la normativa y la reglamentación para enfocarse en las acciones específicas que la Asamblea ejecuta para asegurar la transparencia de sus funciones, sean estas reguladas o no.

Precisamente, en esta dimensión el parlamento costarricense obtuvo un promedio de 78%, muy por encima del promedio latinoamericano de 50%, el cual lo convierte en el país con la mejor calificación de la región. Además, se registró un ligero aumento en relación con el porcentaje recibido el año pasado, la cual fue de un 73%.

Esta dimensión es uno de los puntos fuertes de la evaluación para Costa Rica, ya que la Asamblea Legislativa es una institución bastante prolija a la hora de documentar y publicar el accionar legislativo tanto en el Plenario como en las Comisiones y el Directorio Legislativo. Los Órdenes del Día, las listas de asistencia y las Actas con transcripción textual de todo lo discutido suelen publicarse con celeridad y detalle. Además, otros tipos de archivos complementarios, como lo son grabaciones en audio y vídeo, también pueden ser conseguidos.

Dentro de las áreas de mejora que fueron señaladas el año pasado para esta dimensión se destacaba la ausencia de un registro de las votaciones individuales de los legisladores en el Plenario o Comisiones. Con respecto a este punto, es relevante mencionar que luego de la publicación del índice del 2015 se realizó una reforma al artículo 100 del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, el cual determinó que en las votaciones ordinarias se debe registrar el nombre completo de cada legislador y legisladora junto con su respectiva votación individual. Para eso, ya se está implementando un servicio para el registro electrónico de los votos individuales en el Plenario, los cuales ya aparecen registrados en las respectivas Actas de la Sesión, si bien todavía no sucede lo mismo en las Actas de Comisiones.

En términos de tiempo y formatos de publicación de documentos, sin embargo, se deben hacer dos señalamientos: 1. Aun cuando se están haciendo esfuerzos para publicar documentos en otros formatos más abiertos, la mayoría de documentos sobre la labor de la Asamblea siguen presentándose únicamente en PDF, lo cual dificulta su análisis y reutilización; 2. Muchas de las actas de las sesiones de comisión (especialmente las realizadas los miércoles) se están publicando en el sitio web de la Asamblea más de 72 horas después de la sesión, cuando el año pasado el índice constató que únicamente se tardaba de 24 a 48 horas en promedio.



## Dimensión Presupuesto y Gestión Administrativa

La Dimensión Presupuesto y Gestión Administrativa evalúa la transparencia y la accesibilidad de la información financiera, presupuestaria y aquella relacionada con la contratación administrativa y la gestión de los recursos humanos de la Asamblea Legislativa. Esta dimensión va más allá de la normatividad y se enfoca en las acciones específicas que la Asamblea ejecuta para asegurar la transparencia y la publicidad en cuanto al presupuesto y la gestión administrativa.

En esta dimensión, la Asamblea Legislativa obtuvo un 79%, ubicándose por arriba del promedio latinoamericano que apenas alcanza el 41%, y posicionándose en el primer lugar regional; en promedio, esta dimensión fue en la que los Congresos y Asambleas Nacionales de la región tuvieron menor rendimiento.

Esta fue sin duda la dimensión en donde la Asamblea Legislativa mostró los avances más importantes, los cuales quedan evidenciados principalmente en la inclusión de una sección de "Parlamento Abierto" en su nuevo sitio web. A diferencia del año pasado, en esta sección ahora se pueden encontrar informes mensuales del ejercicio presupuestario, listados con los salarios de todos los legisladores y funcionarios (incluidos asesores), estados financieros de los viajes al exterior de legisladores y funcionarios por motivos de trabajos, datos sobre el uso de vehículos oficiales, entre

otros. La publicación proactiva de estos documentos es el principal punto de incidencia en el dramático aumento en la calificación de esta dimensión en comparación con el año pasado (de un 40% en el 2015 a un 79% en el 2016).

Por otro lado, se debe resaltar que la presentación de algunos de estos documentos todavía no es la más adecuada, ya que pueden ser algo desordenados o poco comprensibles para personas sin experiencia en el tema. En todo caso, se considera loable que estos documentos hayan sido publicados en Excel o CSV y no en PDF.

## Dimensión Mecanismos de Participación, Atención Ciudadana y Rendición de Cuentas

En esta dimensión se evalúan los medios de atención, vinculación y participación de la Asamblea Legislativa con la ciudadanía, así como la rendición de cuentas de los diputados y las diputadas. Para esto se considera tanto el cumplimiento efectivo de las normas que regulan estos aspectos como también los mecanismos implementados proactivamente por la institución.

En esta dimensión, Costa Rica obtuvo un porcentaje del 65%, también por encima del promedio latinoamericano (58%), aun cuando aquí queda relegada al quinto lugar en la región.

Los avances en esta dimensión, que pasó de una calificación de 48% en el 2015 al 65% de este 2016, se relacionan con dos acciones de gran relevancia que acontecieron en el último año: la elaboración de un Protocolo de Acceso a la Información Pública, el cual detalla las responsabilidades de la oficina de la Asamblea Legislativa encargada de atender las solicitudes de información, los formatos en que debe ser entregada y los mecanismos de seguimiento de información y resolución de conflictos; y el lanzamiento de un nuevo sitio web de la Asamblea, el cual, aún cuando en términos de diseño y usabilidad todavía tiene asuntos

pendientes, en lo que refiere a la información publicada y su accesibilidad presenta notables ventajas en relación con el sitio anterior.

Por otro lado, se mantienen algunos de los retos importantes que superar que se identificaron en el índice del año pasado. Por ejemplo, hay un déficit en la publicación de información de las y los asesores de las y los legisladores y sus respectivos perfiles biográficos, así como de la publicación de informes de su gestión. En lo que respecta a la rendición de cuentas, es importante que se mejore la existencia y publicación de información sobre planes y programas de las y los legisladores y sus fracciones, así como la publicación proactiva de informes de gestión, gastos, nóminas de empleados e informes de intereses de las y los legisladores, sus familiares y sus colaboradores.

El tema de canales de información y comunicación, en general, implica importantes oportunidades de mejora, ya que, si bien la Asamblea cuenta con un sitio web, un canal de televisión y transmisión de radio del plenario, estos espacios no maximizan las posibilidades de interacción con la ciudadanía que las tecnologías de la información permiten en la actualidad.

## Avances y oportunidades

En esta sección se detallan de forma concisa las causas específicas de los progresos (avances) y descensos (oportunidades) en las calificaciones de cada dimensión en comparación con los resultados obtenidos en el índice del año pasado.



## DIMENSIÓN LABOR DEL CONGRESO

AVANCES

Realización de la reforma al artículo 100 del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, el cual determinó que en las votaciones ordinarias se debe registrar el nombre completo de cada legislador y legisladora junto con su respectiva votación individual.

En el nuevo sitio web de la Asamblea la mayoría de las actas de las sesiones de Comisión se publican más de 72 horas después de la finalización de la sesión

OPORTUNIDADES

## DIMENSIÓN PRESUPUESTO Y GESTIÓN ADMINISTRATIVA

AVANCES

Publicación y actualización de los informes mensuales de ejercicio presupuestal de la Asamblea

Publicación de un documento con los índices salariales de la Asamblea Legislativa y con los salarios de legisladores y funcionarios (incluidos asesores).

Publicación de un Informe de Viajes de Diputados y Funcionarios, el cual es actualizado periódicamente e incluye información sobre los gastos en viáticos y tiquetes aéreos de cada viaje.

En esta dimensión todos los indicadores se mantuvieron iguales o subieron su calificación.

Sin embargo, se mantienen algunas tareas pendientes que serán detalladas en la sección de Recomendaciones.

OPORTUNIDADES

## DIMENSIÓN MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN, ATENCIÓN CIUDADANA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

AVANCES

Elaboración de un Protocolo para el Acceso a la Información Pública, el cual detalla las responsabilidades de la oficina de la Asamblea Legislativa encargada de atender las solicitudes de información, los formatos en que ésta debe ser entregada y los mecanismos de seguimiento de información y resolución de conflictos.

Lanzamiento de un nuevo sitio web, con más información y mayor accesibilidad

En el nuevo sitio de la Asamblea Legislativa no se publican los Curriculums Vitae de los legisladores ni hay un perfil completo de información del legislador y su equipo de trabajo.

OPORTUNIDADES

## RECOMENDACIONES

Uno de los principales objetivos detrás de la aplicación del índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa en el parlamento costarricense es aportar propuestas de cambios que puedan incidir positivamente en el quehacer legislativo y en la transparencia de este poder de la República. En ese sentido, presentamos las siguientes recomendaciones en función de cada Dimensión examinada por el índice.

---

### **Dimensión Normatividad**

Aprobar una ley nacional que regule el derecho de acceso a la información pública.

---

Legislar un marco normativo que estipule las conductas e inconductas éticas en la labor parlamentaria e introduzca sus debidas sanciones

---

Regular las obligaciones que tienen los legisladores hacia sus circunscripciones electorales (por ahora se asumen de facto)

---

Regular la obligatoriedad de que los y las legisladoras presenten informes de gastos y actividades realizadas, así como su agenda de trabajo

---

Regular la práctica del cabildeo en la legislatura

---

---

**Dimensión  
Labor del  
Congreso**

Propiciar el uso de estándares de datos abiertos en la Asamblea Legislativa.

---

Publicar las actas de las sesiones de Comisiones con más celeridad

---

Implementar cuanto antes el registro de votaciones individuales en las sesiones de Comisión

---

---

**Dimensión  
Presupuesto y  
Gestión  
Administrativa**

Publicar, en la medida de lo posible, datos sobre el uso y gasto que se le da a los 500 litros de gasolina que los diputados reciben por mes, para así valorar si esa política debe mantenerse

---

Publicar los informes de auditorías internas en una sección especial del sitio web, no solamente en las Actas del Directorio como se hace actualmente, ya que esto dificulta su búsqueda

---

Publicar el CV y otra información relevante de los asesores de cada partido y fracción

---



---

**Dimensión  
Mecanismos  
de  
Participación,  
Atención  
Ciudadana y  
Rendición de  
Cuentas**

Hacer esfuerzos para que el canal de televisión de la Asamblea sea transmitido por señal abierta

---

Transmitir las sesiones de Comisión por el canal de la Asamblea

---

El sitio web tiene problemas con su buscador, el cual no funciona. Esto es importante arreglarlo para ayudarle a la ciudadanía a conseguir la información que busca con mayor rapidez.

---

Publicar los planes y programas de trabajo de todos los diputados en el sitio web

---

Impulsar a los legisladores para que realicen y publiquen informes de gestión en el sitio web

---

Potenciar los medios de comunicación con los que cuenta la Asamblea, particularmente el canal de televisión y el sitio web, para que estos tengan mayor cobertura y permitan una mejor interacción con la ciudadanía.

---

## SOBRE ACCESA

La Asociación Centro Ciudadano de Estudios para una Sociedad Abierta (ACCESA) está conformada por un equipo de jóvenes profesionales con un interés en común: mejorar la calidad de la democracia costarricense. Aspiramos a una sociedad construida por una ciudadanía activa, participativa y comprometida con el fortalecimiento de la democracia.

En ACCESA estamos enfocados en realizar proyectos creativos e innovadores que promuevan la participación ciudadana en los asuntos públicos, la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública y el acceso a la información de interés público. Con ese fin, elaboramos investigaciones y desarrollamos soluciones tecnológicas de alto impacto político que permitan acercar a la ciudadanía con su gobierno y sus representantes. Dentro de nuestros proyectos se encuentran el **Índice de Transparencia Legislativa**, la **plataforma de reporte ciudadano Por Mi Barrio** y la **herramienta de investigación electoral colectiva Tus Representantes Locales**.

Creemos firmemente que la democracia se mejora con más participación ciudadana. Por eso, les invitamos a ponerse en contacto con nosotros y conocer más de nuestras iniciativas.

[Suscríbese a nuestro boletín](#)



[www.accesa.org](http://www.accesa.org)



[ACCESA.ORG](https://www.facebook.com/ACCESA.ORG)



[info@accesa.org](mailto:info@accesa.org)



[@accesaorg](https://twitter.com/accesaorg)

