

Informe Ejecutivo Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa

Costa Rica 2015



Asociación Centro Ciudadano de Estudios para una
Sociedad Abierta

www.accessa.org

Coordinación de Investigación

Dirección Ejecutiva de ACCESA

Investigadores

Alejandra Arce Ledezma

María Fernanda Avendaño Mora

Juan Pablo Sáenz Bonilla

Manfred Vargas Rodríguez

Valeria Vargas Thomas

Diego Vicente Arrea

Asesoría de la RLTL

Agustina de Luca, Directorio Legislativo de Argentina, miembro de la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa.

Manuel Aris, Coordinador de la Unidad de Transparencia del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, en el Gobierno de Chile.

María Jaraquemada, Fundación Ciudadano Inteligente de Chile, actual coordinador de la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa.

Se agradecen muy especialmente los comentarios de Juan Guillermo Murillo y Raúl Silesky.



Asociación Centro Ciudadano de Estudios para una Sociedad Abierta
ACCESA. Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa: Resultados de Costa Rica Julio
2015

Alentamos la reproducción con los créditos correspondientes

Generalidades

El Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa (ILTL) es un instrumento de evaluación elaborado por la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (RLTL) que sistematiza una serie de estándares mínimos de transparencia 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 primer informe de los resultados de este índice a nivel regional se presentó en el año 2011 y el segundo, en el 2014. El presente documento es el producto de la aplicación de este instrumento por primera vez a la Asamblea Legislativa costarricense.

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.

Aspectos metodológicos

La estructura metodológica del índice se compone de cuatro grandes dimensiones que agrupan, para el caso de Congresos unicamerales como el costarricense, 48 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 realizó durante los meses de enero a mayo de 2015. Para darle respuesta a cada pregunta, se utilizaron métodos como la observación, visitas de campo y consultas al personal de la Asamblea Legislativa. 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. Luego, el informe preliminar fue sometido a la revisión y el escrutinio de la Junta Directiva de ACCESA, el Consejo Consultivo del informe y algunos miembros de la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa.

Principales resultados obtenidos por Costa Rica

El promedio general de transparencia obtenido por todos los Congresos y Asambleas de Latinoamérica que aplicaron el ILTL es de un 46%.¹ Costa Rica, por su parte, obtuvo un porcentaje de 55%, ubicándolo en el tercer puesto dentro de los 10 países evaluados.

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.

¹Este cálculo incluye a Costa Rica

Figura 1 Porcentaje total obtenido por Costa Rica en cada dimensión comparado con el promedio Latinoamericano

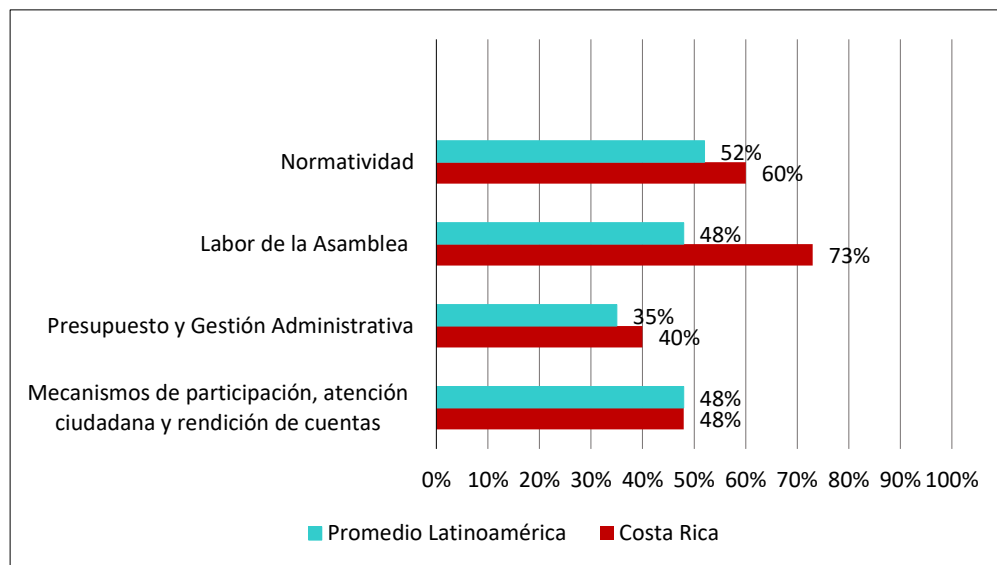
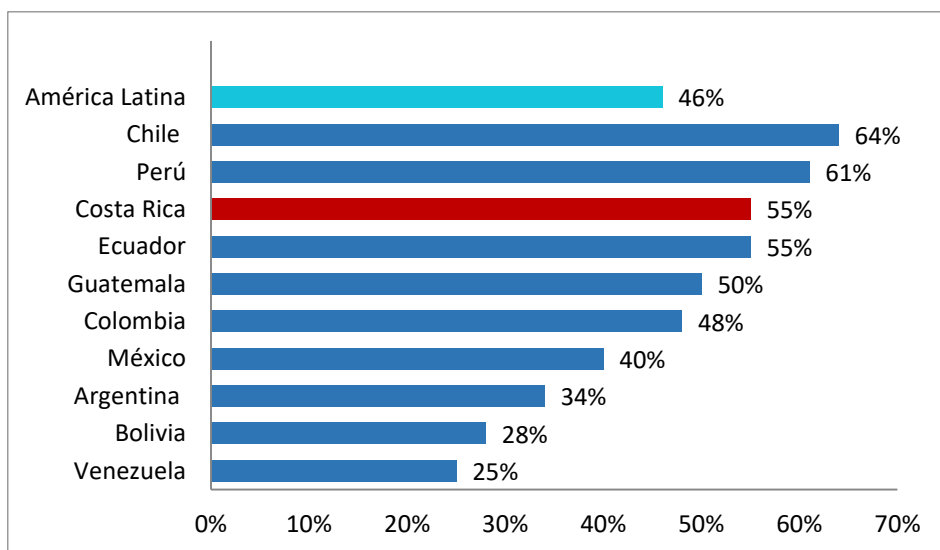


Figura 2 Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa



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 60%, lo que la ubica por encima del promedio latinoamericano (52%) alcanzando el cuarto lugar regional.

A pesar del buen desempeño relativo del parlamento costarricense en esta dimensión, es importante señalar que no existe un cuerpo normativo concreto y específico que regule la transparencia, el acceso a la información pública y la rendición de cuentas. Gran parte de los aspectos evaluados, están regulados mediante acuerdos de Directorio y Resoluciones de la Presidencia del Directorio Legislativo. Además, no existe una norma que regule el cabildeo o *lobbying*, es decir, no se regulan las gestiones de intereses particulares de personas, empresas u organizaciones a lo interno de la Asamblea Legislativa para incidir sobre una decisión política. Esta situación refleja una falta de transparencia en cuanto a las relaciones entre los diputados y grupos o individuos.

Al estar reguladas muchas de las materias evaluadas, en normas con rango infra legal e incluso infra reglamentario, en muchos casos, las acciones tendientes a transparentar la gestión de la Asamblea quedan a la libre interpretación de diferentes órganos o departamentos institucionales, lo que genera poca solidez jurídica.

Igualmente, queda en evidencia la necesidad de una normativa que regule expresamente el proceso, los tiempos y responsabilidades con respecto a la publicación de informes de ejecución de presupuesto y de los gastos de las fracciones o de las y los diputados.

Además, se identifican otras necesidades de mejora en la normatividad de la Asamblea en temas claves, como por ejemplo, la obligatoriedad de los y las legisladores de rendir cuentas y publicar informes a la ciudadanía sobre sus gastos, sueldos y prestaciones, así como de todas las actividades que como legisladores realicen. Otro de los aspectos importantes es una mejor regulación de mecanismos de participación y consulta ciudadana en la dinámica Legislativa.

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 73%, muy por encima del promedio latinoamericano de 48%, el cual lo convierte en el país con la mejor calificación de la región.

Parte importante de esta valoración positiva se debe a que la Asamblea Legislativa permite un acceso libre y oportuno a la ciudadanía a los diferentes documentos que registran la labor no solo del Plenario, sino también de las distintas Comisiones Legislativas y sesiones del Directorio Legislativo.

Sin embargo, más allá del alto grado de publicidad sobre esta labor parlamentaria, Costa Rica tiene dos áreas de mejora: primero, las Actas de Sesión no registran las votaciones individuales de los legisladores en el Plenario o en las Comisiones, sino solo los resultados generales de la votación; segundo, la información de las sesiones se presenta en formato PDF, lo cual dificulta su análisis y reutilización en plataformas de datos abiertos.

Otro aspecto de mejora en pro de una mayor transparencia en la Asamblea Legislativa en esta Dimensión Labor se encuentra en lo que concierne al registro de obsequios recibidos por las y los diputados, ya que la Asamblea no publica un documento que registre esta información.

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 40%, lo que la ubica por arriba del promedio latinoamericano que apenas alcanza el 35%; en promedio, esta dimensión fue en la que los Congresos y Asambleas Nacionales de la región tuvieron menor rendimiento.

Los aspectos a mejorar en esta dimensión son: la publicación proactiva de informes del ejercicio presupuestal de la Asamblea, informes de gastos y liquidaciones o los estados financieros de viajes de las diputadas y los diputados, así como informes de Auditoría Interna y la publicación proactiva de información relacionada con el sueldo o salario (bruto y neto) de las diputadas y los diputados de la República en los medios de comunicación de la Asamblea Legislativa.

Además de la poca publicidad proactiva de estos aspectos, existen obstáculos para accederla, inclusive a través de solicitudes formales. Por lo tanto, la publicidad y el acceso a información actualizada en este tema, y por ende, la transparencia en aspectos de presupuesto y gestión administrativa, no son verdaderamente efectivas.

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 48%, exactamente igual que el promedio latinoamericano.

La Asamblea Legislativa tiene retos importantes que superar en esta dimensión. 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.

Otra área de mejora es la actual inexistencia de una instancia previa a la judicial que permita hacer reclamos o denuncias por descontentos con la atención ciudadana de parte de la Asamblea Legislativa y sus funcionarios, es decir, una especie de Contraloría de Servicios de la Asamblea Legislativa.

Otro hallazgo relevante en esta dimensión es la situación que presenta el sitio web de la Asamblea Legislativa, que requiere una atención para que logre ser una plataforma amigable con el usuario, que permita encontrar información con facilidad.

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 aseguran una buena interacción con la ciudadanía que las tecnologías de la información permiten en la actualidad.

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, viajes, nóminas de empleados e informes de intereses de las y los legisladores, sus familiares y sus colaboradores.

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, se considera primordial que la Asamblea desarrolle una **Política Institucional de Gobierno Abierto** que incluya un Plan de Acción con metas claras, indicadores de avance y de cumplimiento, plazos y responsables de su implementación. Como posibles insumos para esa Política Institucional, 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.
- Generar un registro público de las votaciones individuales por legislador en el plenario y las comisiones
- 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

- Propiciar el uso de estándares de datos abiertos en la Asamblea Legislativa.
- Publicar documentos específicos que brinden información sobre los viajes de las y los diputados.
- Elaborar un registro de los obsequios recibidos por los congresistas.

Dimensión Presupuesto y Gestión Administrativa

- Publicar proactivamente en el sitio web de la Asamblea información actualizada concerniente a los presupuestos institucionales, estados financieros, informes de gastos de giras, informes de liquidación presupuestaria.
- Publicar los salarios de los y las legisladoras, así como declaraciones juradas de su patrimonio y sus actividades remuneradas.

Dimensión Mecanismos de Participación, Atención Ciudadana y Rendición de Cuentas

- Centralizar la atención ciudadana en una sola oficina que atienda las solicitudes de información.
- 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 personas 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.

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.



www.accessa.org



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



info@accessa.org



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