

ASAMBLEA LEGISLATIVA Y SU VINCULACIÓN CON LA CIUDADANÍA EN COSTA RICA

*Un estudio exploratorio de las capacidades de seguimiento e incidencia
en las discusiones y decisiones legislativas*



FLACSO
COSTA RICA



**KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG**

Documento elaborado para la Fundación Konrad Adenauer (KAS) y la sede académica de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en Costa Rica (FLACSO Costa Rica)

Realizado por:

Luis Emilio Jiménez González, consultor principal

Eric Chaves Ramírez

Ronald Sáenz Leandro

El estudio base del presente documento se finalizó en diciembre 2018. Para efectos de su publicación se incluyeron informaciones generadas entre enero y abril de 2019

San José, Abril 2019

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	4
2. DEBATE PÚBLICO Y CIUDADANÍA	6
3. EL CONTEXTO COSTARRICENSE	8
4. ASAMBLEA LEGISLATIVA Y CIUDADANÍA	12
5. GENERACIÓN Y CONSUMO DE PRODUCTOS LEGISLATIVOS PARA LA VINCULACIÓN CON LA CIUDADANÍA	18
6. PARLAMENTO ABIERTO Y SUS ACCIONES EJECUTADAS ENTRE 2012 Y 2018	23
7. LA NATURALEZA POLÍTICA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA: RESTRICCIONES Y OPORTUNIDADES	27
8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	29
9. FUENTES CONSULTADAS	32

1. INTRODUCCIÓN

La Asamblea Legislativa es un centro político altamente sensible a las demandas ciudadanas y al desafío de establecer renovados procesos de vinculación con sectores, comunidades y poblaciones que enriquezcan las nuevas condiciones del diálogo social, con información precisa, didáctica y oportuna de los asuntos que en ella se discuten y deciden.

La elaboración de políticas públicas, la legitimidad del sistema y la paz social son afectadas por las nuevas características del debate político en el que convergen nuevas y viejas dinámicas de interacción entre la institucionalidad democrática y las nuevas voces e intereses ciudadanos, que presionan hacia formas creativas de vinculación con amplios segmentos de la población.

Esto es particularmente relevante al notar que la conversación política se libra fundamentalmente mediante redes sociales, gracias a la alta penetración de internet de banda ancha móvil que registra el país, el uso cada vez más extendido de tecnologías móviles y la cantidad de líneas celulares activas, en un contexto de alfabetización digital desigual, ausencia de mecanismos de responsabilización por la generación y distribución de contenidos, y la vigencia del derecho a la libertad de expresión.

El resultado de estos elementos es la propensión a la generación de contextos de opinión pública en el que conviven hechos verificables y verdades alternativas, que agravan la reconocida desconfianza ciudadana en las instituciones del Estado y profundizan sus problemas reputacionales.

De ahí que la calidad de la vinculación que las instituciones establecen

con la ciudadanía sea piedra angular para “limpiar” el debate público y favorecer la toma de decisiones de las diferentes audiencias atentas a la acción política, en este caso, de la Asamblea Legislativa, donde el carácter competitivo de las democracias otorga un valor central a la capacidad de acceder y procesar información para mejorar las posibilidades de incidencia y posicionamiento político.

La idea de vinculación legislativa implica reencausar los esfuerzos institucionales en materia de rendición de cuentas, comunicación, y transparencia hacia un nuevo paradigma de relacionamiento en función de las necesidades de los públicos y audiencias de la Asamblea Legislativa – y no del procedimiento legislativo – en el que se estima de alto riesgo para la convivencia democrática el contexto histórico actual, en el que convergen procesos socialmente vertebrales: el cambio tecnológico hacia la digitalización y la hiper conectividad ciudadana, la crisis de la información, la salud de las finanzas públicas y el proceso de transformación del sistema político tras la interrupción o desaparición del bipartidismo de las últimas décadas.

El presente trabajo parte de la tesis de que los

productos y mecanismos de vinculación del parlamento costarricense no están diseñados para atender la nueva realidad sociopolítica del país, en el tanto responden a informaciones, formatos y soportes propios del uso interno de la misma institución, al cual están habituados actores e instancias corporativistas, situación que da pie a un estado de desigualdad en las capacidades de seguimiento e incidencia, a la vez que desestimula el interés de los grupos menos favorecidos en el posicionamiento de sus agendas, con impactos en la legitimidad institucional, la conflictividad social del país y el ejercicio de los derechos ciudadanos.

La aspiración de este trabajo es identificar algunas rutas que permitan un uso políticamente más consciente de la relación entre instituciones y ciudadanía, lo cual implica para la Asamblea Legislativa vincularse desde las necesidades ciudadanas, como oportunidad de mejorar sus problemas reputacionales, fortalecer la confianza en el sistema democrático y preservar la estabilidad social del país.

ANOTACIÓN METODOLÓGICA

El presente documento es un trabajo exploratorio de opciones para mejorar las condiciones de vinculación y relacionamiento entre la Asamblea Legislativa y la ciudadanía. Para ello, se emplearon fuentes bibliográficas y documentales sobre democracia, gobierno abierto, crisis de información y procesos legislativos, así como estudios de opinión pública y memorias institucionales.

También se efectuaron nueve entrevistas a diputados y exdiputados, seis entrevistas a funcionarios legislativos y una entrevista a un experto en movilización social. Asimismo, se efectuó un taller de trabajo con funcionarios de varios departamentos legislativos y se realizaron tres talleres de consulta a representantes de sociedad civil.

2. DEBATE PÚBLICO Y CIUDADANÍA

En las sociedades de la información (Castells, 2001a, 2001b) existen mecanismos que ayudan a obtener imágenes más precisas del quehacer de las personas encargadas del ejercicio de la representación política. **Partir de información de calidad en el siglo XXI implica contar con bases sólidas y accesibles para formar intereses, preferencias y metas comunes, basados en bases empíricas ciertas.**

Esta es una preocupación que ocupó a la filosofía política desde sus bases y se le conoce por democracia deliberativa. La historia de este modelo se remonta hasta la Atenas de Pericles (495 a. C.- 429 a. C.) y es expuesta por Aristóteles en su Política, cuando a la hora de definir a la comunidad, afirma que el ser humano es aquel que, al poseer razón y facultad de palabra, está en la posibilidad de deliberar abiertamente con los demás conciudadanos (zoon politikón) en torno a lo justo y sobre lo injusto de la convivencia diaria.

Con el tiempo aquella idea fue perdiendo terreno ante los modelos elitistas que privilegiaron la representación; no obstante, fue recuperado por varios autores desde la década de los setenta (Habermas 1985, 1998; Rawls, 2006), en la que se comprobó que muchos de los presupuestos de la democracia debían ser sometidos de nuevo a examen: se puso sobre la palestra la función de la interacción comunicativa entre todas las partes de una comunidad política, como eje central para la búsqueda de acuerdos.

Volviendo a las bases, se observó que, si la democracia es el gobierno del pueblo, este último componente había quedado de lado y vaciado en la práctica occidental era pertinente rescatarlo para la vida pública y para la toma de decisiones, procurando la participación del pueblo de manera más activa y directa en el proceso de deliberación.

Desde décadas recientes se han establecido nuevos espacios que combinan la deliberación pública con el uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC), que buscan empatar este ambiente con las formas tradicionales de participación política, bajo el concepto de democracia digital (Harto, 2006; Sánchez, 2016). Este fenómeno traslada en gran parte el desafío del compromiso por la vida política democrática a la ciudadanía, y sobre todo extiende las fronteras de la concepción de democratización, la cual en el siglo XX se llegó a circunscribir fundamentalmente en la expansión del voto.

Se reconoce que la democracia digital en occidente da

cabida a una cantidad casi infinita de discursos que rebasaron la capacidad de discernimiento de los aspectos simples, sólidos e irrefutables de la verdad, al asignarse el mismo valor a todas las creencias y puntos de vista vertidos en el debate sobre los asuntos públicos, lo cual, en un acto de mal entendida corrección democrática, acabó por suprimir del ejercicio deliberativo la idea de jerarquía de verdades, indica el filósofo argelino Bernard-Henri Lévy.

Más allá de la disputa académica y conceptual que pueda surgir sobre la existencia de “la verdad”, lo cierto es que tanto la ciudadanía como los responsables de la elaboración de políticas públicas se encuentran atrapados en un círculo de caos informativo, ***“en el que los hechos objetivos son menos influyentes en la formación de la opinión pública que aquellos planteamientos que apelan a las emociones y a las creencias personales”***¹, lo cual podría inducir a que la toma de decisiones de unos y otros se dé sobre la base de información inexacta, con el riesgo de emitir decisiones vinculantes para la colectividad carentes del pluralismo y rigor requerido. ***“Los hechos siempre pueden sombrearse, seleccionarse y presentarse dentro de un contexto político específico que favorezca una interpretación de la verdad sobre otra”*** (McIntyre, 2018: 6).

¹ Para ampliar, véase la definición de “Posverdad” (post-truth) en “The Oxford Dictionaries”.

3.

EL CONTEXTO COSTARRICENSE

El momento histórico actual presiona a la institucionalidad y a los actores políticos a repensar el paradigma de relacionamiento con la sociedad, cuya **ciudadanía está más expuesta a la generación, distribución y consumo de información de diverso tipo gracias al acceso a plataformas y dispositivos que facilitan esta participación virtual**. Esta facultad deviene fundamentalmente de un giro tecnológico que, apoyado en la libertad de expresión, ha dado pie a una nueva economía global que desafían las reglas clásicas del comercio, de los servicios públicos, de la protección del medio ambiente, de la organización de los estados y de la conversación ciudadana.

El impacto de este fenómeno varía de país en país en virtud de su perfil sociocultural, económico y democrático. Para el caso costarricense y los propósitos de este documento, adicional a lo anotado, es natural considerar los cambios en el sistema político, así como su situación financiera, la cual abona al estado de persistente insatisfacción de demandas expresada por la ciudadanía.

A este respecto, los resultados de las elecciones nacionales del 2014 y 2018 confirman la interrupción del bipartidismo que articuló el debate público y la vida político institucional a lo largo de las últimas tres décadas. Más allá

del impacto registrado en el ámbito electoral y de los partidos políticos, esta interrupción afecta todas las estructuras de poder de la sociedad costarricense, al redefinir las certezas y restricciones que antes otorgaba el bipartidismo. Además, implica el ascenso y desplazamiento de actores y agendas en la definición de los asuntos públicos, y provoca un choque de fuerzas entre la profundización de este proceso y quienes buscan un retorno al escenario previo a 2014.

Por otra parte, la crisis fiscal que experimenta el país desde 2008 limita cada vez más el accionar del gobierno central y su capacidad de asegurar la prestación en tiempo y forma de servicios públicos, realizar las transferencias sociales establecidas por ley y realizar proyectos de infraestructura que abonen a la competitividad nacional². La relación deficitaria entre ingresos y gastos se ha convertido en una bola de nieve que preocupa a los mercados financieros,

² A pesar de la aprobación en diciembre del 2018 de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, No. 9635, la situación económica del país permanece vulnerable y dista – por sí sola – de alcanzar la salud fiscal lograda en el país entre el 2002 y el 2009. Por ello, el actual gobierno impulsa, entre otras iniciativas, la ley de empleo público, la compra de eurobonos, al tiempo que el Fondo Monetario Internacional no descarta la posibilidad de que Costa Rica deba aprobar una segunda reforma fiscal en el cuatrienio 2018-2022, fin de aliviar las presiones de financiamiento y mejorar la dinámica de la deuda. Al respecto, puede consultarse el comunicado de prensa titulado “El Directorio Ejecutivo del FMI concluye la Consulta del Artículo IV con Costa Rica correspondiente a 2019”, número 19/117, publicado el 15 de abril del 2019. Véase en sitio web: www.imf.org

y que tiende a provocar malestar ciudadano por el incumplimiento de los programas de gobierno y la insatisfacción de demandas ciudadanas; lo cual abona plausiblemente a la pérdida de confianza en las instituciones, a la conflictividad social y a la disminución del apoyo al sistema democrático.

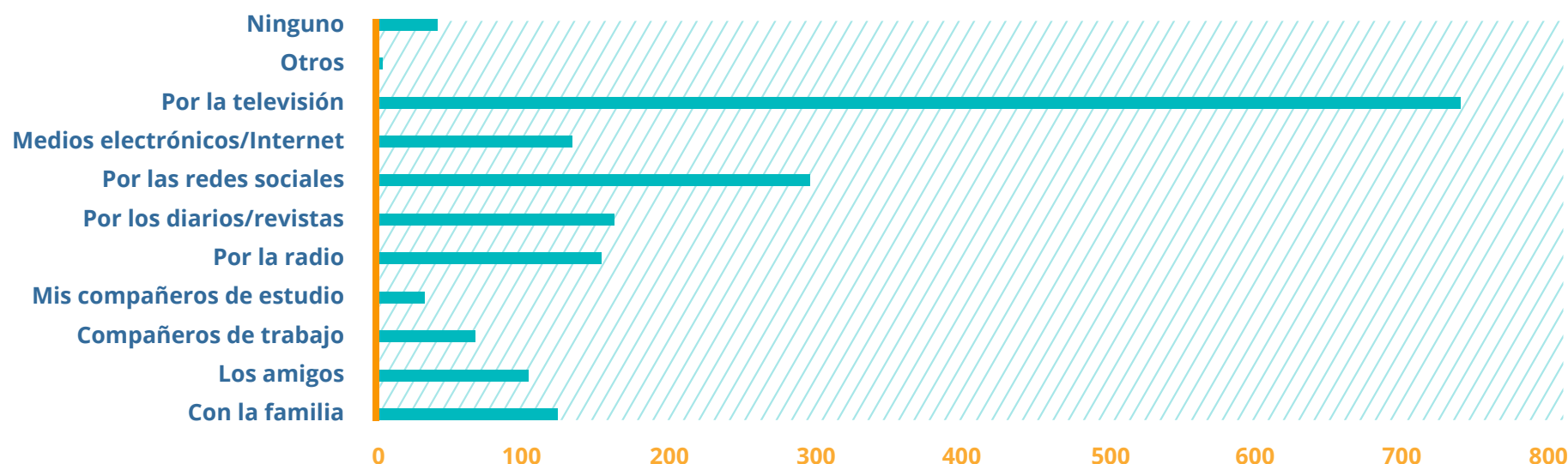
En este contexto político y económico es palpable que la ciudadanía costarricense experimenta un proceso de creciente apropiación de los asuntos públicos, que la lleva a involucrarse activa y cotidianamente en discusiones presenciales y virtuales sobre temas de la agenda pública nacional y local, y sus efectos sobre sectores, comunidades y poblaciones.

La penetración y el uso cada vez más extendido de tecnologías digitales móviles da pie a que nuevos segmentos ciudadanos participen en este espacio, sin que medien necesariamente filiaciones a instancias tradicionales

de articulación de demandas, como partidos políticos, sindicatos, asociaciones de vecinos, entre muchos otros, que otrora tenían funciones de filtro ideológico y gremial para la acción política.

Así, en el 2015 Costa Rica registró un 95% de penetración de banda ancha móvil según la CEPAL, a la vez que datos de CAC Porter Novelli actualizados a 2018 revelan que 4.7 millones de habitantes cuentan con acceso a internet, existen 8.8 millones de líneas móviles y las plataformas digitales son el principal mecanismo de consumo de información.

Gráfico 1. Costa Rica. Medio predilecto para informarse de los asuntos públicos



Fuente: elaboración propia con datos de Latinobarómetro (2017). n=1000. Pregunta: ¿Cómo se informa Ud. de los asuntos políticos?

Los datos del Gráfico 1 confirman el hecho de que, tanto la elaboración de políticas públicas como la legitimidad del sistema y la paz social son afectadas por este cambio tecnológico, que ha puesto a convivir nuevas y viejas dinámicas de interacción entre la institucionalidad democrática y las nuevas voces e intereses ciudadanos, en tanto, variables como la apertura, rapidez y capacidad institucional para comunicar oportunamente informaciones y contenidos en formatos aprehensibles.³

A juicio de las personas participantes en la elaboración de este estudio, en Costa Rica el debate público es desordenado y sucio; carente de espacio para sostener discusiones sobre la base de hechos y se caracteriza por su polarización, maniqueísmo y el uso excesivo de juicios categóricos sin base comprobable, en un contexto de alta conectividad, proliferación de redes sociales y de la conversación política mediante estas plataformas.

De manera concreta, los exdiputados consultados son del criterio que en ocasiones la misma Asamblea Legislativa puede arrojar sombras al debate público, pues las prerrogativas constitucionales de irresponsabilidad e inmunidad podrían llevar a que diputados emitan datos y realicen afirmaciones carentes de verificación, contribuyendo así a la vorágine de informaciones parciales o verdades alternativas. *"La mentira es conducta normalizada en el espacio legislativo"*. En muchos casos, el control político está mal entendido o mal ejercido, pues tiende a no basarse en la realidad ni en el estudio concienzudo de los casos, siendo lo razonable la necesidad de corroborar las informaciones y no caer en tentación de los ritmos de la prensa, pues a los legisladores no les sirve perder la credibilidad con sus bases ni con sus pares políticos.

A pesar de ello, aseguran que la Asamblea Legislativa no es el principal agente de la desinformación. Por el contrario, se quejan de que sus comunicaciones son mediadas e interpretadas por terceros, muchas veces atribuyendo una intencionalidad distinta a la expresada por ellos.

Se reconoce que este no es un problema nuevo, pues desde siempre la desinformación funciona como recurso de acción política; no obstante, la rapidez de su difusión, la imposibilidad de contener el ámbito de su propagación y la dificultad de establecer las responsabilidades por la generación y distribución de estos contenidos provoca una espiral de confusión, desprecio hacia las normas, fragmentación identitaria y apatía que afectan negativamente la confianza en la democracia, según advierte la Comisión de Verdad, Confianza y Tecnología de London School of Economics (2018:10-12).

Por ello, entre muchos otros, las instituciones públicas son interpeladas a repensar su aproximación al debate y a establecer renovadas formas de vinculación con la ciudadanía para su toma de decisiones. La creación de condiciones para el sostenimiento los procesos democráticos de deliberación, creación de consenso y la alfabetización digital se tornan urgentes.

³Para acceder a estudios que vinculan el impacto de las redes sociales y medios de comunicación en contextos de campaña electoral, véase CICOM (2015).

Figura 1. El contexto sociopolítico y las presiones sobre la institucionalidad



En esta figura se expresan cuatro variables de contexto que interpelan el paradigma institucional de relacionamiento con la ciudadanía. Si bien este contexto puede resultar común a muchos análisis, en el caso del presente trabajo resalta de interés en virtud del incremento acelerado de la conversación ciudadana mediante redes sociales, la cual, como se ha indicado, genera contextos de opinión pública con consecuencias directas en la reputación de las instituciones, la legitimidad del sistema y la adscripción a valores democráticos.

Fuente: Elaboración propia

4.

ASAMBLEA LEGISLATIVA Y CIUDADANÍA

La frase “*en política todo comunica*” adquiere un sentido particularmente relevante en el caso del parlamento, pues en él se generan decisiones, declaraciones y orientaciones de política pública que afectan el entramado institucional y provocan reacciones en los distintos ámbitos de la sociedad. Comunicar y transparentar su quehacer forma parte de la aspiración democrática de empoderamiento de la ciudadanía en los asuntos públicos, con miras a garantizar el respeto de las reglas establecidas y la búsqueda del interés general en las actuaciones de la institución.

La institución del parlamento resulta central en todo sistema político en tanto conforma el núcleo más plural de la representación política en un régimen democrático (ver artículos 9, 105 y siguientes de la Constitución Política de la República de Costa Rica). Tal y como se visualiza en la Figura 1, el ejercicio de la representación se ejerce a través de tres potestades fundamentales, a saber, **1) la de formación de leyes, 2) la de control político y 3) el ya mencionado ejercicio de la representación.**

Así, los legisladores están al mismo tiempo autorizados y delegados para dirigir este poder de la república, pero también son sujeto de responsabilidad. En otras palabras, la concepción de democracia como “*el mecanismo que genera*

una poliarquía abierta cuya competición en el mercado electoral atribuye poder al pueblo, y específicamente impone la responsiveness de los elegidos con respecto a sus electores” (Sartori 2003: 108).

En este marco, es natural que un órgano pluralista de representación sea a su vez el reflejo de la multiplicidad de intereses, motivaciones y valores que coexisten en la ciudadanía y arena donde se fragua el conflicto por la vía formal y el foco de la elaboración de políticas públicas. La ciudadanía busca que sus intereses alcancen visibilidad e importancia en la agenda de los legisladores, definida por las funciones constitucionalmente conferidas.

Por ello es frecuente encontrar poblaciones que apoyan modificaciones específicas a proyectos de ley, organizaciones que intervienen en la negociación de partidas dentro del presupuesto nacional, comunidades que elevan denuncias para que sean

investigadas, sectores específicos que abogan por el nombramiento de funcionarios públicos de elección legislativa y territorios enteros que piden la intermediación de los legisladores para el desarrollo de obra pública en sus cantones. Los linderos de la incidencia ciudadana están marcados por las

mismas prerrogativas de la Asamblea Legislativa, como se expresa en la figura No.1, cuya dinámica coloca a la institución de cara a una gran cantidad de públicos con los que se vincula de manera cotidiana.

Figura 2. Funciones del Poder Legislativo en Costa Rica y espacios de incidencia ciudadana ⁴



Fuente: elaboración propia, a partir del Reglamento Legislativo de la Asamblea Legislativa de Costa Rica

⁴ Llama la atención que desde el texto constitucional se le atribuyan a la Asamblea Legislativa únicamente las funciones de legislar y realizar control político, dejando el ejercicio de la representación como una función sobreentendida. Ello explica el contraste en el desarrollo reglamentario y la claridad institucional asociado a la ejecución de estas tres funciones. Para ampliar, véase el título IX de la Constitución Política de la República de Costa Rica

Un rasgo interesante del caso costarricense es que en su espacio legislativo conviven agendas de trabajo de carácter local que distraen los esfuerzos de cumplimiento del numeral 106 de la Constitución Política, referente al carácter nacional de las y los diputados. La realidad es que las agendas país relativas al establecimiento de condiciones de desarrollo, de promoción de competitividad, de fortalecimiento del sistema de derechos y de eficiencia de la Administración Pública, frecuentemente están sujetas al trámite de iniciativas de carácter local de menor calado, que llegan al parlamento de la mano de la relación establecida en periodo electoral entre candidatos a diputaciones y votantes, y cuya satisfacción garantiza el apoyo del territorio al legislador. Es claro que a la Asamblea Legislativa le subyace una dinámica cultural altamente sensible a las necesidades de los territorios producto, entre otros factores, del sesgo discrecional que tuvo la asignación de partidas específicas por parte de los diputados hasta la aprobación de la ley No. 7755 y sus reformas (Ley para el control de las partidas específicas con cargo al

presupuesto nacional), las cuales establecieron un relacionamiento clientelar en la interacción de los legisladores con sus votantes.

Esto remarca la compleja relación entre el órgano legislativo y la ciudadanía, cuya adecuada vinculación parte de la segmentación de sus públicos y audiencias, la identificación de sus necesidades, y el establecimiento de estrategias de comunicación y el seguimiento efectivo de sus discusiones como forma de empoderamiento ciudadano.

En la siguiente figura se plasman los públicos identificados por las personas consultadas a lo largo de la presente investigación:

Cuadro 1. Principales públicos y audiencias de la Asamblea Legislativa de Costa Rica



- Comunidades
- Poblaciones
- Gremios y sectores
- Partidos políticos
- Iglesias
- Lobistas (incluye monitoreo parlamentario)



- Poderes de la República
- Instituciones públicas
- Municipalidades
- Instancias de control (Fiscalía, PGR, CGR, Defensoría de los Habitantes, etc.)
- Funcionarios legislativos
- Prensa nacional e internacional



- Mercados financieros
- Organizaciones no gubernamentales
- Cuerpo diplomático
- Estudiantes e investigadores

Fuente: Elaboración propia a partir de opiniones vertidas en el taller con funcionarios legislativos y entrevistas a diputados y exdiputados a la Asamblea Legislativa

Una arista relevante relativa a los públicos consiste en la marcada diferencia de sus recursos y capacidades para el seguimiento oportuno de las discusiones y la incidencia legislativa, los cuales se orientan a las funciones constitucionalmente establecidas. Estas desigualdades se erigen a partir de la capacidad de *“hablar el mismo idioma de la Asamblea”*, de acceder a informaciones de circulación restringida, de conocer todas las fuentes de información posible y de la cercanía o relación previa con un diputado o asesor legislativo.

La competencia por la atención de las autoridades es parte consustancial del sistema democrático liberal ⁵, sin embargo, en este caso preocupa el abismo que zanja la (ausencia) de alfabetización legislativa y las políticas de transparencia basadas en la apertura y acceso a datos e informaciones que son de uso interno de la institución y que, al no estar diseñados para la comprensión de grandes públicos, profundizan las disparidades ocasionadas en razón de la diferencia de recursos de diverso tipo.

La Asamblea Legislativa se vincula mayoritariamente con la ciudadanía mediante productos y contenidos diseñados para el uso interno de los funcionarios de la misma institución, como envío mediante medios digitales – correo electrónico – de las actas legislativas, de informes técnicos o de dictámenes legislativos, cuando un usuario desea darle seguimiento a un proyecto de ley. Esta circunstancia da pie a la aparición de intermediarios – lobistas y profesionales en monitoreo – que se encargan de mediar entre la institución y sus clientes, generando alertas, emitiendo recomendaciones tácticas y explicando los contenidos de la jerga legislativa especializada, aliviando con esto la acuciosa tarea diaria del seguimiento.

Existen públicos que están más posicionados y normalizados que otros, y reciben mayor atención de parte de las y los diputados, así como de los departamentos que intervienen en el proceso legislativo. Bien sea por el acceso

regular a medios de comunicación o por la presencia constante en los pasillo legislativos, las personas entrevistadas para este trabajo reconocen que existen determinados públicos como las cooperativas, los gremios sindicales, representantes de organizaciones del sector de transporte público, las universidades, las cámaras empresariales y las farmacéuticas, que llevan ventaja en sus capacidades de articular intereses sobre poblaciones y comunidades, principalmente si residen fuera de la GAM.

Desde una óptica de perfeccionamiento de la democracia, esta situación podría tratarse como un déficit en la promoción del empoderamiento ciudadano, pues la vinculación efectiva supone el acceso a informaciones de interés mediante un código o lenguaje que sea comprensible por todas las personas interesadas, para que puedan asimilar, procesar, reaccionar y rencauzar sus demandas.

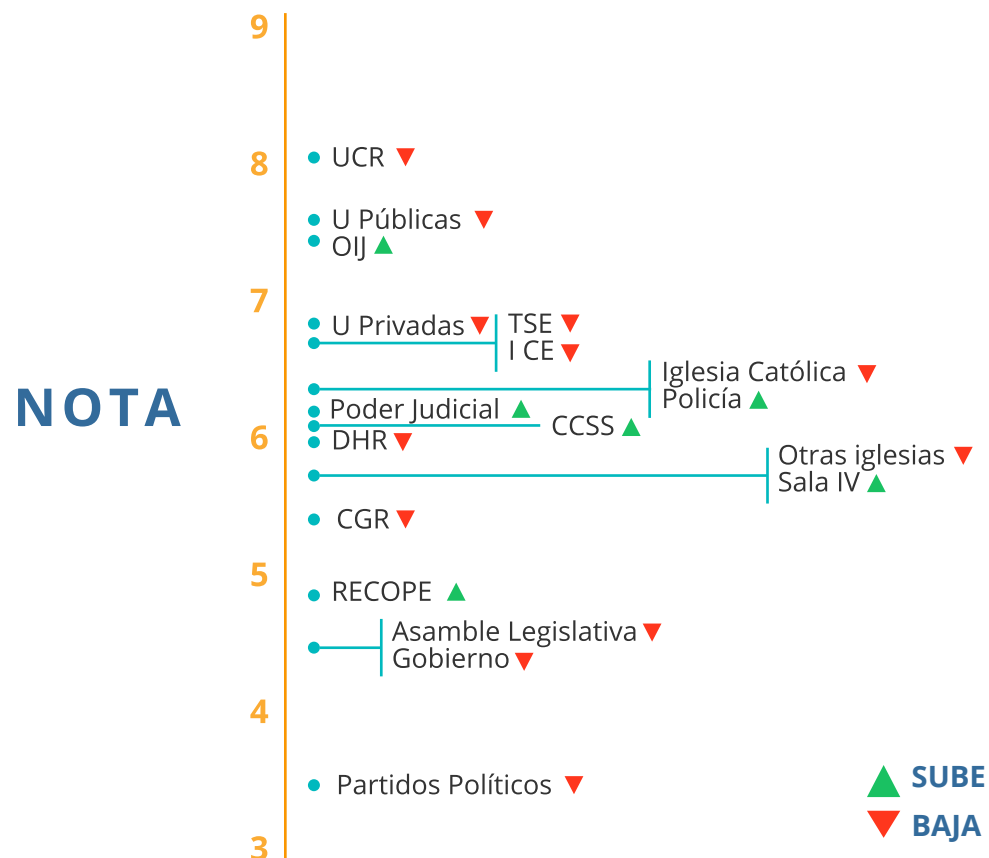
A pesar de las disparidades mencionadas, **existen limitaciones que tienden a afectar la vinculación con todos los estratos de la sociedad**, las cuales se clasifican en cinco grandes categorías, a saber: 1) limitaciones de orden reputacional 2) limitaciones de acceso y desplazamiento 3) limitaciones por alfabetización legislativa 4) Limitaciones al lobby político 5) limitaciones técnico-operativas. La primera dimensión tiene que ver con la percepción ciudadana negativa de la política y del comportamiento de la Asamblea Legislativa. En el Gráfico No. 2 se pone de

⁵ Según Charles Lindblom (1991:12), existe una suerte de concurso entre actores del sistema político por articular sus intereses con connotaciones colectivas, a pesar de su origen específico, a partir de una dinámica competitiva asimétrica basada en la desigualdad de acceso a la información, recursos y capacidad organizativa. Estas disparidades pueden ser estructurales o circunstanciales; sin embargo, derivan en facultades diferenciadas de poner en escena los asuntos determinados como demandas por los actores.

manifiesto el hecho de que la población va perdiendo la fe en la política y en las instituciones para resolver temas del día a día. Esta situación comporta un problema reputacional para la Asamblea Legislativa, siendo que es uno de los órganos con peor valoración para la ciudadanía, solo por debajo del Gobierno

y los partidos políticos. Esta situación naturalmente deviene en apatía y eventual desafección democrática.

Gráfico 2. Costa Rica. Confianza en Instituciones Públicas



Fuente: CIEP-ECP (2018). Encuesta de Opinión Pública, 21 de noviembre de 2018.

El acceso al recinto legislativo da pie a la segunda preocupación. **La Asamblea Legislativa tiene un diseño arquitectónico que en nada favorece el acceso a la información, pues con facilidad los usuarios que la transitan pueden verse extraviados y sin ninguna orientación.** A parte de este diseño tan despachador, la Asamblea carece en este momento de un único inmueble o distrito legislativo que hospede todas sus oficinas y dependencias, por lo que algunos servicios demandan el desplazamiento de hasta dos kilómetros del edificio central. Asimismo, los participantes de este trabajo señalan que **el código de vestimenta puede limitar el acceso a la institución.**

Una tercera dimensión problemática abarca aspectos de alfabetización legislativa. Muchos de los contenidos puestos a disposición por esta institución se brindan en formatos y contenidos poco amigables para amplios segmentos de la población. Aparte de que la mayoría de los productos poseen un estilo de redacción predominantemente técnico-jurídico, también se evidencia un desconocimiento de las nociones básicas del procedimiento en sectores ciudadanos. Esto hace que el acceso a las actas sea un mecanismo necesario, mas no suficiente, llevando a pensar que la dinámica actual privilegia sectores formales habituados a estos insumos, en detrimento de las comunidades y

poblaciones. Asimismo, aún hay pendientes para lograr que la información institucional sea plenamente accesible a las necesidades de la población no vidente o sorda.

La cuarta limitante refiere a la ausencia de reglas claras para el lobby político. El ejercicio de la representación y articulación de demandas, esenciales en las democracias, se empantana ante la inexistencia de reglas claras que establezcan las pautas y linderos del ejercicio de la influencia. Ello coloca en posición de riesgo a todas las partes y amenaza con lesionar la transparencia y la articulación de demandas de la sociedad, funciones básicas del Parlamento.

El quinto conjunto de limitaciones apunta hacia el avance de agenda y la celeridad en el acceso a la información. El carácter transaccional de la dinámica legislativa establece relaciones interdependientes entre los temas impulsados por los diputados, fracciones, gobierno o ciudadanía. En consecuencia, el avance en una agenda normalmente requiere de la consecución de acuerdos entre diputados, lo cual toma tiempo y hace que la Asamblea como un todo esté en capacidad de atender unos temas y otros no.

Asimismo, la ubicación y descarga de contenidos digitales enfrenta el carácter poco intuitivo del portal legislativo y el consumo de datos de descarga, cuyo uso entra en competición abierta con la descarga de contenidos de entretenimiento y redes sociales. En este sentido, la Asamblea Legislativa puede avanzar hacia la creación de contenidos creativos (infográficos) que condensen información relativa a proyectos y al trabajo de los órganos legislativos.

En síntesis, la comunicación, la transparencia, las facilidades para articular demandas y la capacidad de dar seguimiento a las discusiones son los mecanismos que marcan la calidad de la vinculación de la Asamblea Legislativa con la sociedad. En general, la ciudadanía reclama que la institución no responde adecuadamente a las nuevas necesidades de vinculación que exige el contexto de crisis de información, nuevos bloques ciudadanos conectados y la calidad del debate político, en el que la colocación de datos en línea es un punto de partida para el empoderamiento ciudadano, en una ruta que debe mirar con atención las necesidades de sus públicos y audiencias y centrarse menos en el procedimiento de la institución.

5.

GENERACIÓN Y CONSUMO DE PRODUCTOS LEGISLATIVOS PARA LA VINCULACIÓN CON LA CIUDADANÍA

La Asamblea Legislativa ha avanzado en los últimos años en el desarrollo y actualización de mecanismos de transparencia, comunicación y rendición de cuentas para la toma de decisiones de la ciudadanía. **Hoy día es posible aprovechar el portal web para presentar iniciativas de ley, consultar el trámite de proyectos e información sobre mociones, obtener datos de contacto de diputados y del personal que labora en la institución, interponer denuncias, conocer información presupuestaria y del uso de bienes y activos de la institución e interactuar con funcionarios de distintas dependencias, ya sea mediante teléfono, correo electrónico o chat en vivo desde el portal legislativo.**

Asimismo, es posible conocer el quehacer parlamentario mediante el canal por cable legislativo, las redes sociales institucionales y de las y los diputados y sus asesores (Facebook, YouTube y Twitter), visitas guiadas y la asistencia a las barras del público para presenciar los debates en comisiones y plenario. Otros mecanismos son las listas de difusión y grupos de contacto en aplicaciones de mensajería instantánea que operan los asesores de despacho, las giras que realizan a cantones, las reuniones y conversatorios temáticos, así como publicaciones en redes sociales y medios de comunicación colectiva.

La relación establecida con la ciudadanía se cimenta en el uso y apropiación

de productos legislativos, que no son otra cosa que actos que expresan voluntades o son resultantes de equilibrios de fuerzas parlamentarias. En tal sentido, la Asamblea pone a disposición de sus públicos materiales de uso instrumental, como documentos que tienen que ver con la dimensión administrativa del proceso de elaboración de leyes (actas, acuerdos, resoluciones, informes técnicos, consultas, dictámenes, correspondencia, entre otros) y otros de uso divulgativo (boletines de prensa, publicaciones en redes sociales y transmisiones).

Naturalmente, las y los diputados son los actores clave en la vinculación con la ciudadanía, en virtud de la representación que ostentan, la capacidad de toma de posición respecto de asuntos de interés y su capacidad de incidir en la distribución de recursos en la sociedad. Su labor la realizan en las comisiones legislativas, el plenario, el directorio, las fracciones, y en reuniones con jefes de fracción. También plasman sus posiciones e intereses mediante redes sociales personales y declaraciones a prensa.

Igualmente existe un conjunto de departamentos que apoyan técnicamente a los diputados en el cumplimiento de sus funciones mediante la preparación de informes especializados, acompañamiento de iniciativas de incidencia ciudadana y divulgación de la actividad cotidiana. Si bien estos apoyos están pensados para el consumo de los diputados y sus equipos, lo cierto es que son empleados por los distintos públicos interesados en las discusiones parlamentarias, para la incidencia y su propia toma de decisiones.

Esta perspectiva supone que los parlamentos producen algo más que legislación y a su vez son algo más que un plenario en constante votación, al tiempo que resalta la utilización de productos de uso interno como recursos en la competencia permanente por articular intereses y demandas ante los diputados, según se observa en el cuadro No.2.

Cuadro 2. Productos y gestiones para la vinculación con la ciudadanía en la Asamblea Legislativa de Costa Rica

DEPARTAMENTO	PRODUCTOS Y GESTIONES PARA LA VINCULACIÓN	USUARIOS FRECUENTES
SECRETARÍA DEL DIRECTORIO	Orden del día del plenario legislativo, registro de mociones presentadas y votadas, estado de proyectos de ley en la etapa de plenario (si están convocados o no, en qué día de mociones 137 y 138 se encuentran, consultas directas al expediente, estados de consultas a instituciones)	Diputados, asesores legislativos, funcionarios de otras instituciones, gremios y sectores, prensa y lobistas
COMISIONES LEGISLATIVAS	Orden del día de las comisiones, registro de mociones presentadas y votadas, actas de la comisión e información sobre la actividad de las comisiones. Informa si se han llegado los informes de servicios técnicos; si se han creado subcomisiones, quiénes las integran y qué plazo tienen para rendir informes; también llevan el control de las audiencias y de la convocatoria a sesiones extraordinarias de la comisión.	Diputados, asesores legislativos, municipalidades, gremios y sectores, ONG's, prensa y lobistas
ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS	Informes de asesoría técnica especializada para el proceso de la formación de la ley, el ejercicio de control político y otros procesos parlamentarios. Informes sobre consultas de procedimientos	Diputados, asesores legislativos, lobistas, prensa e investigadores

SERVICIOS PARLAMENTARIOS	Actas del plenario, informes de análisis cuantitativo de la gestión legislativa, resúmenes de los estados de los proyectos de ley y del orden del día del plenario y comisiones.	Asesores legislativos, ONG's, prensa e investigadores
ANÁLISIS PRESUPUESTARIO	Información para el proceso de elaboración de los presupuestos de la República	Asesores legislativos, funcionarios de Casa Presidencial y del Ministerio de Hacienda, prensa, lobistas, mercados financieros
ARCHIVO INVESTIGACIÓN Y TRÁMITE	Patrimonio documental legislativo y administrativo de la institución, para fines probatorios y de investigación académica.	Investigadores académicos e instancias de control
SERVICIOS BIBLIOTECARIOS DOCUMENTACIÓN E INFORMACIÓN	Realiza investigaciones y proveen de información documental a los diputados, genera información cuantitativa del desempeño legislativo para el análisis y provee información de temas de interés mediante chats, blogs, fotos.	Diputados, funcionarios legislativos (ej: asesores de servicios técnicos) y público en general.
RELACIONES PÚBLICAS Y PROTOCOLO	Brinda información del quehacer parlamentario mediante las áreas televisión y radio, prensa institucional y portal legislativo.	Diputados, asesores legislativos, municipalidades, cuerpo diplomático, comunidades, poblaciones y prensa.
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	Facilita la comunicación de la población con los diputados. Acompaña a la ciudadanía en las tareas de proponer, sugerir y procurar incidir en el proceso de formación de las leyes, en el ejercicio del control político, en el nombramiento de funcionarios y en la aprobación de los presupuestos de la República.	Comunidades, Poblaciones, Partidos políticos, Organizaciones no gubernamentales
DIRECCIÓN EJECUTIVA	Dirige el proceso administrativo y parlamentario, asiste a los legisladores y sirve de enlace con otros poderes e instituciones del Estado. Vela por la sana administración de la institución y dicta las políticas y directrices institucionales aprobadas por el Directorio Legislativo	Diputados, instancias de control, Poderes de la República y prensa

Fuente: elaboración propia, con base en el Manual de Funciones y Estructura de la Organización Técnico-Administrativa de la Asamblea Legislativa, opiniones vertidas en el taller con funcionarios legislativos y entrevistas a diputados y exdiputados a la Asamblea Legislativa.

Como se observa en el cuadro 2, **los departamentos tienden a incidir en el proceso legislativo mediante la generación de criterios técnicos, divulgando la actividad de sus órganos o facilitando el acercamiento de la ciudadanía a la deliberación.** A pesar de ello, los participantes de los talleres indican que el acercamiento y el seguimiento a los asuntos parlamentarios los realizan mediante los diputados y sus asesores. Ello pone de manifiesto que no todos los públicos gozan del mismo acceso a la fuente primaria de información de estos productos y que la ciudadanía reconoce el valor del diputado como articulador de intereses por excelencia, relegando a la institucionalidad formal de la Asamblea a un segundo plano.

En esta línea, los talleres realizados con representantes de sectores, poblaciones y comunidades ayudaron a confirmar que **la ciudadanía opta por la relación directa con diputados y sus asesores como medios de asesoría y obtención de información, omitiendo el entramado formal dispuesto para tal propósito.** El problema se agrava si se toma en cuenta que no existe una política de gestión de la información legislativa (en cada departamento existe discrecionalidad sobre qué información conceder o no a los solicitantes), o bien, que la información contenida en el portal legislativo sea poco utilizada.

Consultados sobre las acciones que desarrollarían frente a la necesidad de incidir en el proceso legislativo que afecte los intereses de su organización, señalaron:

1. Conocer el estado del proyecto de ley
2. Conocer la posición de los diputados interesados en ese proyecto
3. Plantear la posición de la organización al diputado.
4. Realizar denuncias.
5. Colocar un tema en la agenda de control político a través de un diputado aliado.

Si bien, las Actas del Plenario y de Comisiones, así como el Orden del día de estas instancias, son de acceso público, *“es en Jefes de Fracción donde se negocia” y el resultado de esas negociaciones “no se conoce muchas veces hasta que se lleva a cabo una votación”.*

Otro elemento de interés señalado por los participantes es el señalamiento de que *“muchas veces los debates están en otro sitio”*, en alusión a que existen grupos de poder económico con capacidad suficiente para influenciar las decisiones de los diputados, y que estas se definen fuera del plenario.

Nos encontramos con un conjunto de organizaciones sociales débiles en su capacidad de incidencia, en contraste con los grupos de interés económico del país. La escena se completa con una administración que ha desarrollado servicios al parecer poco utilizados por las personas interesadas.

6.

PARLAMENTO ABIERTO Y SUS ACCIONES EJECUTADAS ENTRE 2012 Y 2018

Costa Rica impulsa decididamente el paradigma del gobierno abierto⁶ como modelo de relación entre gobierno, administraciones y sociedad, en los que la transparencia (para hacer la información pública accesible y reutilizable), la participación (para llegar a conocer la opinión de la ciudadanía) y la colaboración (para aprovechar los elementos anteriores y generar herramientas con valor añadido) fungen como principios esenciales de una auténtica transformación de la cultura política y la relación entre ciudadanía e instituciones políticas formales (Corojan y Campos, 2011).

Para esta corriente, el acceso y la capacidad de procesamiento de información legislativa son factores significativos en la calidad de la participación ciudadana para la agenda política de los países. En los últimos años, la oleada del Gobierno Abierto ha irrumpido de tal manera en las esferas administrativas, que el hecho de firmar sus cartas de compromisos ha significado una tarjeta

de presentación y un sello de garantía en torno a la voluntad de los Estados para avanzar hacia una cultura de transparencia y rendición de cuentas.

Costa Rica comienza a interesarse en la corriente del gobierno abierto hacia el año 2012 con la incorporación a la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP). Como precedentes, destacan una serie de decretos emitidos hacia mediados de la década anterior que pretendían impulsar las plataformas digitales en los servicios públicos. A partir del 2014 esta iniciativa alcanza un impulso pronunciado al ser incorporado como pilar en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 (Zúñiga, 2017, pp. 101-108).

⁶ Es una especie de adaptación de la filosofía del software libre a los principios de la democracia. Surge en la década de los setenta en Inglaterra para promover la colaboración ciudadana. En los últimos años se ha logrado institucionalizar a través de la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto y la Declaración de Gobierno Abierto (2011).

Cuadro 3. Eventos en torno a la implementación del Parlamento Abierto en Costa Rica (2012-2018)

FECHA	DESCRIPCIÓN
ENERO 2012	Incorporación de Costa Rica a la iniciativa multilateral Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership).
NOVIEMBRE 2014	Publicación del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante”, en el cual se asume el compromiso de implementar un modelo de Gobierno Abierto en el país.
ABRIL 2015	Creación de la “Comisión Nacional por un Gobierno Abierto”, mediante el Decreto Ejecutivo No. 38994-MP-PLAN-MICITT.
JULIO 2015	Primeros acercamientos entre la Asamblea Legislativa y sectores de la sociedad civil interesados en acciones para la apertura legislativa en el país.
SETIEMBRE 2015	Publicación del acuerdo del Directorio Legislativo No. 081-2015, en el que se dicta proceder con la adopción de medidas concretas para promover un Parlamento Abierto. Comienzan los “planes de acción” en conjunto con la Alianza para una Asamblea Abierta (AAA).
NOVIEMBRE 2015	Firma de la Declaratoria por un Estado Abierto, en donde los tres Poderes de la República se comprometen a promover una política de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana a través de tres plataformas: 1) Parlamento Abierto, 2) Gobierno Judicial Abierto y 3) Gobierno Abierto.
MARZO 2016	El Directorio Legislativo publica el Protocolo para el acceso a la información legislativa. Además, se establece un Compromiso con el Parlamento Abierto, el cual es firmado por los jefes de fracción de todas las bancadas del plenario.
MARZO 2017	Se firma el Convenio Marco para promover un Estado Abierto de la República de Costa Rica entre el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones.
MAYO 2018	El nuevo Directorio Legislativo (2018-2019) reafirma su compromiso para negociar una política de Parlamento Abierto de largo plazo, más allá de los planes de acción ejecutados hasta la fecha.

Fuente: Elaboración propia

En noviembre del 2015, los presidentes de los supremos poderes de la República, junto al Magistrado Presidente del Tribunal Supremo de Elecciones, suscribieron la **Declaratoria por la construcción de un Estado Abierto, que facilita el anclaje institucional para la adopción de los compromisos de transparencia y eficiencia asumidos**, en los cuales se enmarcan las acciones emprendidas por la Asamblea Legislativa en los últimos cuatro años, en consonancia con las organizaciones de monitoreo parlamentario (OMP)⁷ aglutinadas en la Alianza para la Asamblea Abierta (AAA).

En marzo de 2016 se publicó el Protocolo para el acceso a la información legislativa, dejando en claro un enfoque de datos abiertos que es apreciable en el Portal Legislativo. La Asamblea Legislativa comenzó a incorporar por este medio información de variado tipo que antes no estaba disponible, a saber: viajes de diputados y funcionarios, transportes, presupuestos y un apartado especial para temas de Parlamento Abierto, entre otros.

Esto se ha visto reflejado en el Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa, mismo en el que el parlamento costarricense ha salido bien evaluado. Para el año 2015, el promedio general regional se situó en un 43%, para esta emisión el país obtuvo un 54% en el ranking, situándose en el cuarto puesto de los casos observados (ACCESA, 2015).

Dentro de las principales recomendaciones de este informe, se incentiva a mejorar la presentación del sitio web del parlamento, en tanto se considera “poco amigable” y difícil de utilizar. Esta crítica ha sido confirmada por la mayoría de las personas consultadas para este trabajo.

En lo que respecta a **los medios de comunicación institucionales, se reconoce positivamente la variedad de plataformas y aplicaciones empleadas para la transmisión de la actividad legislativa**, a la vez que se cuestiona el nivel de interacción que estos canales tienen con la ciudadanía.

También hace hincapié en la falta de información disponible de asesores parlamentarios, los cuales se consideran actores importantes en la práctica legislativa.

La última evaluación del índice, en el año 2016, coloca a al país en el primer puesto de los 13 incluidos en el estudio (ACCESA, 2016). No obstante, cabe recalcar que en el país no hay una organización o centro de estudios que haya publicado abordajes sobre estos temas con afán investigativo y académico. Si bien ACCESA ha destacado por ser la OMP que más seguimiento le ha dado al accionar de la Asamblea Legislativa, los materiales publicados hacen referencia a los índices internacionales, a su análisis, y a la elaboración de recomendaciones con base en la calificación del parlamento costarricense.

Pese a las menciones en diversos informes y folletos de estudios sobre transparencia, las páginas web, la apertura de datos o las buenas prácticas participativas, sigue haciendo falta un estudio sistemático del parlamento costarricense referente a la vinculación con la ciudadanía. Este es un desafío que no se torna fácil de superar, sobre todo si se toma en cuenta la conformación actual del órgano legislativo, bajo la cual un bloque parlamentario ha mostrado desconfianza y ha generado resistencias en torno al avance de una política de Parlamento Abierto de largo plazo, más allá de los planes de acción ejecutados hasta la fecha.

⁷ Las Organizaciones de Monitorización Parlamentaria (PMOs, por sus siglas en inglés) son las organizaciones de la sociedad civil que han surgido para trabajar en colaboración con los parlamentos. Funcionan como impulsores y fiscalizadores ciudadanos de los compromisos establecidos en la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria (2012).

Cuadro 4. Costa Rica. Avances y acciones proactivas en la agenda de Parlamento Abierto

AVANCES	ACCIONES PROACTIVAS
Capacitación a funcionarios sobre Parlamento Abierto, apertura de datos y manejo de redes sociales.	Ampliación de la información dispuesta en el Portal Legislativo (se crea una pestaña dedicada exclusivamente a Parlamento Abierto).
Publicación de un protocolo para el acceso a la información legislativa.	Mejora en el sistema de transmisión televisiva.
Elaboración de documentos formativos sobre el funcionamiento de la Asamblea Legislativa.	Implementación de un sistema electrónico de conteo y registro de votos.
Liberación de bases de datos que tienen que ver con presupuestos, contrataciones, salarios y compras de la institución.	

Fuente: elaboración propia con base en Alianza para la Asamblea Abierta (2018).

De 2015 a la fecha se han ejecutado dos planes de acción para la promoción del parlamento en la Asamblea Legislativa. El cuadro 4 da cuenta de este esfuerzo, realizado para la generación de una cultura institucional basada en la capacitación sobre valores de transparencia y apertura legislativa. No obstante, si se abre un diálogo entre los resultados de la presente investigación y los avances destacados por el congreso, se comprueba que estos esfuerzos no están siendo suficientes desde la perspectiva de la vinculación ciudadana.

Aun con las dificultades para generar consensos políticos en torno al tema, el Directorio Legislativo (2018-2019) ha hecho público su compromiso con una agenda de Parlamento Abierto que trascienda la disposición de los datos. Los rezagos en la alfabetización digital, legislativa y cívica siguen a la orden del día, por ello es menester caminar por la senda de la innovación democrática,

pensando en soluciones prácticas y sostenibles para un contexto de crisis informativa.

Parlamento Abierto representa una ventana de oportunidad privilegiada para actualizar la institucionalidad en torno a los cánones de la Democracia 2.0. Este trabajo pretende dar un giro conceptual y organizativo, e introducir a la discusión opciones de buenas prácticas para la profundización del eje de participación ciudadana. En este sentido, la vinculación ciudadana más allá del Portal Legislativo es apenas el punto de partida.

7.

LA NATURALEZA POLÍTICA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA: RESTRICCIONES Y OPORTUNIDADES

Sin temor a duda es posible afirmar que la Asamblea Legislativa es el espacio más político del entramado institucional costarricense. A cada actuación le subyace un equilibrio de fuerzas que va más allá de los 57 diputados que cada cuatro años ocupan las curules, pues existen intereses y fuerzas que les trascienden y están instalados permanentemente en ella.

Su capacidad autorregulatoria, constitucionalmente establecida, coloca a los diputados en el centro de las actuaciones del Parlamento. Todos ellos se saben poseedores de las mismas prerrogativas, independientemente del poder administrativo y transitorio que les pueda otorgar la integración del directorio legislativo, la presidencia de una comisión o la jefatura de una fracción. Para los colaboradores en la elaboración de este documento, es claro que todos los temas y actividades que resuenan en la Asamblea acaban impactando la voluntad de poner o quitar el voto en asuntos que, en principio, no están conectados.

Este comportamiento es reforzado por el proceso de transformación político que vive el país desde hace casi dos décadas, en el que la estabilidad que brindaba el bipartidismo favorecía el comportamiento legislativo según dos grandes bloques de poder que actuaban de manera coherente, apegados casi siempre a la línea de partido y a la influencia de un Poder Ejecutivo fuerte, cuyas fracciones oficialistas alcanzaban o se acercaban a la mayoría simple requerida para ganar la mayoría de las votaciones.

La circunstancia actual torna más dificultosa la construcción de las mayorías requeridas para las votaciones. En ello incide:

⁸ Algunos motivos son la estabilidad de los equipos de asesores políticos y de las jerarquías administrativas, la continuidad de los lobistas en sus pasillos asociada al posicionamiento de agendas programáticas ideológicas, el paso de los diputados al mundo de los asesores al finalizar su periodo y viceversa, la insatisfacción perenne de algunas demandas de comunidades y poblaciones, el hecho de que la gran mayoría del personal de planta proviene de las fracciones legislativas o son nombrados a solicitud de un diputado

- La mayor fragmentación legislativa.
- El surgimiento y disputa de nuevos liderazgos en todas las fracciones legislativas.
- La decadencia del vigor partidario como eje de articulación de la toma de decisiones.
- Las fracciones oficialistas son pequeñas y muestran amplios márgenes de autonomía respecto de la Presidencia de la República.

Este estado de atomización del poder cotiza al alza el voto de los diputados quienes están en posición o necesidad de mirar la diversidad de tópicos legislativos – los políticos y los administrativos – en un único tablero de negociación.

Otro elemento relevante asociado a la distribución atomizada del poder y las posibilidades de introducir políticas y acciones administrativas de empoderamiento ciudadano, remite a **la ausencia de jerarquías estables en la conducción política y administrativa del Congreso, pues cada año llega un nuevo directorio legislativo con ideas, estilos y prioridades distintas a las de su predecesor.** Ello vulnera las posibilidades de establecer ajustes o reformas sostenibles en el tiempo. Un ejemplo de ello es la agenda de gobierno abierto durante el periodo constitucional 2014-2018, la cual fue decididamente apoyada por dos presidentes legislativos, sin embargo, el cuarto y último decidió suspender el apoyo, basado en su opinión de que la iniciativa carece de la legitimidad requerida, y la sospecha de que las organizaciones de sociedad civil que respaldan el proceso, en realidad articulan agendas de orden político partidario consistentes en el acoso de los diputados. Esta opinión es compartida por diputados de distintas fracciones en el presente periodo constitucional.

Es posible afirmar que existe dificultad para la institucionalización de procesos e iniciativas. En el tema de la relación con las comunidades, la Asamblea Legislativa ha invertido recursos en el desarrollo de procesos y oficinas – como el departamento de Participación Ciudadana – para favorecer la interacción entre ciudadanos y Asamblea Legislativa; sin embargo, los legisladores consultados opinan que éstas no están en capacidad de sustituir el rol articulador de los diputados, pues carecen del poder que da el voto

en comisión y plenario. Según ellos, *“los administrativos no pueden resolver los asuntos de representación porque ello le compete a los diputados. En el momento en que la parte administrativa de la Asamblea cruce esa línea habrá conflicto”.*

Tanto para los legisladores consultados como para los participantes en los talleres es claro que la vinculación Asamblea Legislativa – ciudadanía debe darse mediante los despachos legislativos, quienes están en capacidad de acompañar los procesos de incidencia, a la vez que transmiten una visión de los expedientes en desarrollo. **Es recurrente el argumento de la conveniencia de “saltarse la burocracia”** para acudir directamente a un diputado o asesor para gestionar cualquier solicitud. Incluso varios de los consultados nunca han requerido de los servicios de los departamentos legislativos. Asimismo, los diputados tampoco encuentran que estos departamentos favorezcan o potencien su relación con sus públicos y audiencias.

Finalmente, se debe reconocer que a nivel administrativo también existen equilibrios tirantes entre departamentos, que acaban por definir la distribución de competencias, funciones y recursos, dejando escaso margen para la innovación conceptual y tecnológica, y el cambio hacia un renovado paradigma de vinculación. Aquello sería muy costoso y llevaría a rehacer los equilibrios hilvanados desde décadas atrás, concluye un funcionario legislativo.

8.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Desde la década de los noventa, Costa Rica vive un proceso de desafección de la política y debilitamiento de la adhesión a los valores democráticos⁹. En la actualidad este fenómeno es agravado por la conjugación de la crisis de información, vista en fenómenos de la posverdad y las noticias falsas, así como por el cambio tecnológico hacia la digitalización de la conversación ciudadana y el aumento de la conectividad gracias al mejoramiento de la infraestructura de las infocomunicaciones y el uso de los smartphones. **El resultado visible es una discusión política altisonante, basada más en emociones que en datos, en las que las opiniones reciben el tratamiento de verdades alternativas y, en esa línea de discusión, demandan el mismo trato que los hechos comprobados y verificados.**

Este fenómeno genera procesos de transformación social que, al igual que el fenómeno del Cambio Climático, **demandan procesos de adaptación de las instituciones frente a esta realidad**, considerando formas alternativas de vinculación con una ciudadanía expuesta a mayor cantidad de información

y tiene la capacidad de contribuir a la generación de contextos de opinión pública que movilizan a sectores, comunidades y poblaciones frente al accionar del Estado. Se trata de un cambio que vino para quedarse y son los actores políticos, la academia, las organizaciones encargadas de la promoción de la democracia y las élites nacionales, las encargadas de generar las condiciones de ajuste y mitigación necesarias en aras de preservar el vigor del respeto por el estado de derecho y los valores democráticos.

A pesar de ello, parece no existir conciencia plena de este fenómeno en la institucionalidad legislativa, la cual vive en el día a día y le resulta difícil proyectar acciones con resultados en el mediano y largo plazo. La adopción de cambios de paradigma – que no es otra

⁹ Desde finales de la década los noventa se registra un proceso de deterioro de las actitudes y comportamientos democráticos en la población costarricense. Para ampliar al respecto, puede consultarse a Rodríguez, Florisabel, Castro, Silvia y Espinosa, Rowland (1998). “La intolerancia anda suelta: el estado actual de la cultura política costarricense”, en: El sentir democrático: estudios sobre la cultura política centroamericana. Fundación UNA-PROCESOS: Heredia

cosa que el perfeccionamiento continuo del parlamento abierto – pasa por reconocer y solventar los déficits de alfabetización digital y legislativa en la población. La atención de este frente de trabajo se realiza desde hace años; no obstante, se debe invertir la ecuación facilitando la vinculación desde las necesidades de sus públicos y no desde el procedimiento legislativo.

Con facilidad el discurso de la necesidad de alfabetización legislativa puede convertirse en un inhibidor de las transformaciones necesarias, porque el ***"problema es que la gente no sabe y no entiende cómo funcionan las cosas"***. Existe el riesgo que la naturaleza política de la institución, junto con la inexistencia de jerarquías estables, provoque desánimo en los equipos administrativos y operativos de la Asamblea Legislativa, los cuales, ante la dificultad de impulsar medidas de cambio, podrían tender a mantener el estatus quo.

La naturaleza del espacio legislativo, las limitaciones presupuestarias y la desconfianza de un sector de los diputados a las iniciativas ciudadanas de seguimiento y control, sugieren un escenario complejo para la transformación estratégica requerida y los ajustes operativos que podrían mejorar la conexión con los públicos y audiencias de la institución.

A pesar de ello, es recomendable **aprovechar creativamente las facilidades que otorgan los dispositivos móviles celulares para el seguimiento y consulta de las discusiones legislativas** (incluidos los acuerdos de la reunión semanal de jefes de fracción) y mediante la puesta a disposición del público de productos elaborados por los departamentos legislativos, como parte de los esfuerzos por cumplir con el proyecto de expediente legislativo digital.

También se recomienda **la elaboración de una política de comunicación y relacionamiento institucional que considere la diversidad de públicos y audiencias de la institución**, que introduzca mejores estándares de evidencia en las comunicaciones institucionales, que contemple las acciones de comunicación que se realizan desde los despachos de las y los diputados,

y propicie la participación ciudadana equitativa en el seguimiento e incidencia de asuntos legislativos. En esta línea conviene asegurar que el portal legislativo sea amigable, intuitivo y seguro, y permanezca actualizado con información de interés para sus públicos.

En esta tarea, es fundamental el trabajo de mediación de los contenidos legislativos a un lenguaje consumible por amplios públicos¹⁰. Es posible **explorar la posibilidad de establecer convenios con instituciones académicas y emplear tecnologías que generen nuevas formas de conocimiento a partir de datos no estructurados**, como la que producen las discusiones en comisiones y plenario legislativo. En una perspectiva de perfeccionamiento de la democracia es altamente conveniente la introducción de este tipo de acciones afirmativas dada la desigualdad existente.

La visión del departamento de Participación Ciudadana se inspira en el paradigma de vinculación con la ciudadanía, no obstante, se trata de una iniciativa gerencial estratégica que, por el momento, la administración de la Asamblea la ubica en el plano de los procesos legislativos. Adicionalmente, las funciones a cargo de este departamento desbordan su capacidad real de acción y tiende a pasar fuera del lente de los legisladores y de los grupos ciudadanos que realizan su trabajo de seguimiento e incidencia directamente con los despachos legislativos.

Los esfuerzos hacia el Parlamento Abierto han tenido una preocupación cuantificable que, si bien

¹⁰ Esta es una tarea ambiciosa que puede despertar suspicacias entre las fracciones legislativas si no se realiza con las suficientes garantías éticas, pues este ejercicio tiene valor y consecuencias políticas per se. Por ello no es de extrañar que la Asamblea Legislativa tienda a comunicar la literalidad de los textos o declaraciones de diputados sin análisis, mediaciones, interpretaciones o valor agregado para la ciudadanía.

han fomentado la visión comparativa, han inclinado los estudios hacia una suerte de competición entre parlamentos sobre datos principalmente administrativos. Queda en evidencia la necesidad de complementar el trabajo impulsado con la introducción de metodologías cualitativas, que ciertamente abrirían una ventana de oportunidades para acercamientos innovadores que introduzcan la necesidad de contribuir con un debate público de calidad y ciudadanos mejor informados del quehacer de la institución – Poder de la República – encargada de las decisiones obligatorias para la población. Abonar a este esfuerzo desde los intereses y necesidades de la ciudadanía contribuye a la renovación de la confianza entre ésta y la institucionalidad democrática.

En un mundo hiperconectado, inmerso en un proceso de transformación política y debate público desordenado es necesario ampliar las capacidades cívicas, procurar la disminución de la brecha existente en el seguimiento e incidencia de poblaciones, comunidades y sectores en asuntos públicos, y resguardar valores y prácticas democráticas. Este es un desafío impostergable, en el que las instituciones parecieran, por decir lo menos, sentirse levemente interpeladas por la necesidad de repensar las condiciones y mecanismos de vinculación con la sociedad, en tiempos en los que el ejercicio de la representación ciudadana es objeto de disputa y los valores que sustentan la convivencia democrática tienden a languidecer, a manos de la desconfianza en las instituciones, la desigualdad social y el desconocimiento de derechos de minorías y poblaciones vulnerables.

9.

FUENTES CONSULTADAS

Alcántara, M. y García, M. (2013). *¿Parlamentos abiertos?: análisis comparado de la probidad y transparencia parlamentaria en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Alianza para la Asamblea Abierta. (2018). *Avances y pendientes en la agenda de Parlamento Abierto en Costa Rica*. Reporte. Disponible en: <http://www.asamblea.go.cr/pa/Documentos%20compartidos/Avances%20y%20Pendientes%20en%20la%20Agenda%20de%20Parlamento%20Abierto%20CR%20AAA.pdf>

Beetham, D. (2006). *Parliament and Democracy in the Twenty-First Century. A Guide to Good Practice*. Switzerland: Inter-Parliamentary Union.

Betancourt, F. (2014). *La importancia del debate público para la democracia*. Toluca: Instituto Electoral del Estado de México.

Castells, M. (2001a). *La sociedad red*. Madrid: Alianza Editorial.

Castells, M. (2001b). *La galaxia internet*. Madrid: Areté.

Castells, M. (2012). *Redes de indignación y esperanza: los movimientos sociales en la era de internet*. Madrid: Alianza Editorial.

Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública. (2017). *Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense*. San José: CICAP. Disponible en: <http://cicap.ucr.ac.cr/web/wp-content/uploads/2018/06/2017-ITSP-Informe-de-Evaluacion.pdf> (Acceso: 15.11.18).

Centro de Investigación en Comunicación. (2015). Costa Rica. *Coyuntura electoral y medios de comunicación: elecciones 2014*. San José: PROLEDI / CICOM. Disponible en: <http://proledi.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2018/10/Costa-Rica-Coyuntura-electoral-y-medios-de-comunicacio%CC%81n.-Elecciones-2014.pdf> (Acceso: 29.11.18).

Centro de Investigación y Estudios Políticos. (2018). *Informe de resultados del estudio de opinión sociopolítica realizada en noviembre de 2018*. Disponible en: <https://ciep.ucr.ac.cr/images/INFORMESUOP/EncuestaNoviembre2018/Informe-encuesta-CIEP-21-de-NOVIEMBRE-2018.pdf>

Coleman, S., y Blumer, J. G. (2009). *The internet and democratic citizenship: theory, practice and policy*. New York: Cambridge University Press.

Contraloría General de la República. (2017). *Memoria Anual 2017*. San José: Imprenta Nacional. Disponible en: https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/rev_dig/mem_anual/2017/mem-anual-2017-n.pdf (Acceso: 30.11.18).

Coroan, A. y Campos, E. (2011). *Gobierno abierto: alcances e implicaciones*. Madrid: Fundación Ideas. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/libro/572551.pdf> (Acceso: 01.12.18).

Corporación Latinobarómetro. (2017). *Informe 2017*. Santiago. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp> (Acceso: 30.11.18).

Espinoza, R. y Meyenberg, Y. (2017). *Puntos de observación de las tareas de transparencia en los cuerpos legislativos*. México: Instituto Belisario Domínguez. Disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3347> (Acceso: 28.11.18).

Feoli, L. (2010). *La gestión legislativa en Costa Rica 2006-2010*. Ponencia preparada para el Decimosexto Informe Estado de la Nación. San José: PEN.

Feoli, L. 2009. *Comparación de la oferta y la demanda legislativa en Costa Rica durante el período 2006-2009*. Ponencia preparada para el Decimoquinto Informe Estado de la Nación. San José: PEN.

Ferber, P., Foltz, F. y Pugliese, R. (2007). *Cyberdemocracy and Online Politics: A New Model of Interactivity*. Bulletin of Science, Technology & Society, 27(5), 391-400.

Ferri, C. (2013). *El Parlamento abierto en la era de la Internet. ¿Puede el pueblo colaborar con el Legislativo en la elaboración de las leyes?* Brasilia: Câmara dos Deputados.

Gómez, S. y Herrera, M. (2017). *Análisis del desempeño legislativo 1990-2017*. Ponencia preparada para el Vigésimotercero Informe Estado de la Nación. San José. PEN.

Habermas, J. (1985). *Conciencia moral y acción comunicativa*. Barcelona: Ediciones Península.

Habermas, J. (1999). *Teoría de la acción comunicativa, I. Racionalidad de la acción y racionalización social*. Buenos Aires: Taurus.

Harto, F. (2006). *Tipologías y modelos de democracia electrónica*. IDP. Revista de Internet, Derecho y Política, 2, 32-44.

Jarquín, M. (2017). *Las comisiones legislativas en Costa Rica: ¿Cómo se han integrado y cuán estables son? (1986-2018)*. Ponencia preparada para el Vigésimotercero Informe Estado de la Nación. San José. PEN.

Lendo, T. y Resina, J.F. (2017). *Parlamento Abierto: un análisis comparado de los congresos de Chile, España, Estados Unidos y México*. México: Instituto Belisario Domínguez. Disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3342> (Acceso: 28.11.18).

Lévy, Bernard-Henri (2019) *Google, las noticias falsas y la crisis de la verdad*. Disponible en <https://www.project-syndicate.org/commentary/intellectual-history-of-alternative-facts-by-bernard-henri-levy-2019-02>

Lindblom, C. (1991). *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. Madrid: MAP

MacIntyre, Lee C. (2018) *Post-truth. The MIT Press Essential Knowledge Series*. Cambridge, MA: MIT Press

Open Government Partnership. (2011). *Declaración de Gobierno Abierto*. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/declaracion-de-gobierno-abierto> (Acceso: 15.11.18).

Opening Parliament. (2012). *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria*. Disponible en: <http://openingparliament.s3.amazonaws.com/docs/declaration/1.0/spanish.pdf> (Acceso: 15.11.18).

ParlAmericas. (2016). *Hoja de ruta hacia la apertura legislativa*. Ottawa: Gobierno de Canadá. Disponible en: <http://parlamerica.org/uploads/documents/Roadmap-ES-SCREEN.pdf> (Acceso: 12.11.18).

ParlAmericas. (2017). *Participación ciudadana en el proceso legislativo*. Ottawa: Gobierno de Canadá. Disponible en: http://www.asamblea.go.cr/pa/Documentos%20compartidos/Kit%20de%20herramientas_Participaci%C3%B3n%20ciudadana%20en%20el%20proceso%20legislativo.pdf (Acceso: 12.11.18).

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2016). *Análisis comparado de probidad, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en poderes legislativos*. Santiago: PNUD. Disponible en: <http://parlamerica.org/uploads/documents/Resumen-ejecutivo.pdf>. (Acceso: 12.11.18).

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2017). *Buenas prácticas de transparencia y participación ciudadana en los poderes legislativos de las Américas*. Santiago: PNUD. Disponible en: http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/gobernabilidad/undp_cl_gobernabilidad_Buenas-Practicas-PARLAMERICAS.pdf (Acceso: 12.11.18).

Rawls, J. (2006). *Teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa. (2016). *Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa 2016*. Disponible en: http://www.asamblea.go.cr/pa/Documentos%20compartidos/Indice_Latinoamericano_de_Transparencia_Legislativa_2016.pdf (Acceso: 15.11.18).

Sánchez, J. (2016). *La democracia electrónica*. Barcelona: Editorial UOC.

Sartori, G. (2003). *Ingeniería constitucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: FCE.

Sebastián, M. y Martínez, S. (2016). *Gobierno y Parlamento abierto: la participación ciudadana en el tratamiento y visualización de la información pública*. Revista Interamericana de Bibliotecología, 39(1), 47-56

The London School of Economics and Political Science. (2018). *Tackling the Information Crisis: A Policy Framework for Media System Resilience*. London: LSE Truth, Trust & Technology Commission. Disponible en: <http://www.lse.ac.uk/media-and-communications/assets/documents/research/T3-Report-Tackling-the-Information-Crisis-v6.pdf> (Acceso: 29.11.18).

Veenhof, B., Wellman, B., Quell, C., y Hogan, B. (2008). *How Canadians' use of the internet affects social life and civic participation*. Ottawa: Science, Innovation and Electronic Information Division (SIED).

Zúñiga, A.G. (2017). El Estado abierto en Costa Rica: dinamizando la democracia. En A. Naser, A. Ramírez-Alujas y D. Rosales (eds.), *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe* (pp. 101-112). Santiago: CEPAL.

ENTREVISTAS

Enrique Sánchez Víquez. Diputado a la Asamblea Legislativa.

Franggi Nicolás Solano. Diputada a la Asamblea Legislativa.

Ivonne Acuña Cabrera. Diputada a la Asamblea Legislativa.

Carolina Hidalgo Herrera. Diputada presidente de la Asamblea Legislativa.

María Inés Solís Quirós. Diputada a la Asamblea Legislativa.

Alicia Fournier Vargas. Exdiputada a la Asamblea Legislativa.

Jorge Rodríguez Araya. Exdiputado a la Asamblea Legislativa.

Danilo Cubero Corrales. Exdiputado a la Asamblea Legislativa.

Natalia Díaz Quintana. Exdiputada a la Asamblea Legislativa.

Antonio Ayales Esna. Director Ejecutivo de la Asamblea Legislativa.

Karla Granados. Directora del Departamento de Relaciones Públicas y Protocolo.

Juan Carlos Chavarría. Director del Departamento de Participación Ciudadana de la Asamblea Legislativa.

Carolina Montero Araya. Funcionaria legislativa encargada de Parlamento Abierto.

Óscar Arévalo. Exasesor legislativo.

Carlos Sandoval. Profesor universitario.

TALLERES REALIZADOS EN LA SEDE DE LA PRESIDENCIA DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA:

TALLER 1. Consulta a funcionarios legislativos

Nombre del asistente	Departamento Legislativo
Carlos Sanabria	Departamento de Archivo Investigación y Trámite
Berlioth Monge	Departamento de Servicios Bibliotecarios Documentación e Información
Vanessa Gómez	Departamento de Relaciones Públicas y Protocolo
Gabriela Ríos	Departamento de Comisiones Legislativas
José Alberto Grillo	Departamento de Servicios parlamentarios
Carlo García	Departamento de Estudios Referencias y Servicios Técnicos
Carolina Montero	Coordinadora del proceso Parlamento Abierto
Kathya Araya	Departamento de Secretaría del Directorio
Rebeca Videche	Dirección Ejecutiva

TALLER 2. 1era consulta a representantes de sectores, comunidades y poblaciones

Nombre del asistente	Departamento Legislativo
José Oviedo	Unión Nacional de Productores Agropecuarios de Costa Rica
Federico Cartín	Rutas Naturbanas
Henry Picado	Federación Ecologista - FECON
Ariel Quirós	Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza - APSE
Alexánder Rodríguez	Foro de Occidente
Wilberth Monge	Federación de Estudiantes de la Universidad de Costa Rica - FEUCR
Carolina Montero	Asamblea Legislativa
Marianna García	Centro para la Sostenibilidad Urbana

TALLER 3. 2da consulta a representantes de sectores, comunidades y poblaciones

Nombre del asistente	Departamento Legislativo
Sofía Suárez	Colectivo Semillas
Michael Herradora	GoPato
Olga Sauma	Alianza Empresarial para el Desarrollo
Andrea Rodríguez	CEGESTI Desarrollo Sostenible
Marisela Zamora	Women Connecting
Alejandro García	Asociación Ecologista Desamparadeña - ASECODES
José Daniel Sirias	Asociación de Desarrollo de Goicoechea
Verónica García	Asociación Ecologista Desamparadeña - ASECODES
Marco Castillo	Familias Homoparentales
Marcela Piedra	sector privado – industria de plásticos

TALLER 4. 3ra consulta a representantes de sectores, comunidades y poblaciones

Nombre del asistente	Departamento Legislativo
Karina Fonseca	Servicio Jesuita de Costa Rica
Angie Cruikshak	Red de Mujeres Afrolatinas
Ana Cecilia Escalante	Mujeres en Acción
David Zúñiga	Desamparado Inclusivo
Marco Chacón	Desamparado Inclusivo
Patricia Abadía	Asociación Abba Animal
Adriana Naranjo	Red MICA
Irian Rojas Salas	GuanaRED
Mario Bonilla	Frente por los derechos igualitarios
Pablo Sivas	Frente Nacional de Pueblos Indígenas
Carlos Hernández	Red de Economía Social Solidaria
Joselyne Sánchez	Colectivo Beso Diverso



FLACSO
COSTA RICA



**KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG**