

Costa Rica

Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) Informe de Avance Costa Rica 2013-2014

Contenido

Executive Summary	2
Resumen Ejecutivo	13
I. Participación nacional en la AGA.....	24
II. Proceso: Desarrollo del plan de acción.....	28
III. Proceso: Implementación del Plan de Acción	32
IV. Análisis del contenido del Plan de Acción.....	34
Tema 1: Gestión interna del Gobierno	38
Tema 2: Plataformas electrónicas y sitios web	42
Tema 3: Participación ciudadana a través de plataformas digitales	48
Tema 4: Servicios para ciudadanos por medios electrónicos	54
Tema 5: Datos Abiertos	59
Tema 6: Generar conciencia sobre valor del Gobierno Abierto	65
Tema 7: Transparencia.....	70
Tema 8: Gobierno digital sobre trámites para el sector privado	79
Tema 9: Fortalecer el Sistema Nacional de Contralorías de Servicio.....	87
Tema 10: Presentar un proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública.....	90
Tema 11: Acceso a información y participación en la temática ambiental.....	94
V. Proceso: Autoevaluación	97
VI. Contexto nacional.....	99
VII. Recomendaciones generales.....	104
VIII. Metodología y fuentes.....	108



Executive Summary

Independent Reporting Mechanism (IRM) Costa Rica Progress Report 2013-2014

Costa Rica's first action plan needed wider civil society participation and over-emphasized 'e-government'. The next action plan should involve more social sectors, such as civil society outside of the metropolitan area, the private sector, and municipalities, especially through the full operation of the Open Government Commission. To capture the full potential of OGP, it will be important that the plan continue addressing essential policy areas such as environmental issues and transparency, for example through continuing the Public Institution Transparency Index initiative or the other new proposals contained in this report.

The Open Government Partnership (OGP) is a voluntary international initiative that aims to secure commitments from governments to their citizenry to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. The Independent Reporting Mechanism (IRM) carries out a biannual review of the activities of each OGP participating country.

Costa Rica joined OGP in January 2012, when it submitted its letter of intent.

The Digital Government Secretary (Secretaría Técnica de Gobierno Digital; STGD) was the body responsible for complying with Costa Rica's OGP commitments, as it was assigned the role of technical coordinator of open government initiatives. Civil society faced some important challenges in organizing and participating in the development and implementation of the first action plan. During the second half of 2013, an interinstitutional working group and a multi-sectoral advisory group were created. However, when these began their work, it was too late to influence the action plan. This Open Government Commission (which subsumed these two groups) had

not met at the time of writing this report.

OGP PROCESS

Countries participating in the OGP follow a process for consultation during development and implementation of their OGP action plan.

The first draft of the action plan was developed with the exclusive participation of the government, given that the government did not begin working with civil society members and the private sector until the initial proposal was concluded. Regarding the usefulness of this meeting, some civil society participants reported, feeling as if "they invited us to validate the plan rather than working together."

The self-assessment process that the government carried out included the progress achieved on each commitment. The document was submitted to civil society and the public sector for consultation, but the report was not officially published within the established timeframe. The final version was submitted and published in December 2014.

At a glance

Member since: 2012
Number of commitments: 23

Level of Completion:

Completed: 4 of 23
Substantial: 6 of 23
Limited: 13 of 23
Not started: 0 of 23

Timing:

On schedule: 4 of 23

Commitment Emphasis:

Access to information: 19 of 23
Civic participation: 10 of 23
Public accountability: 2 of 23
Tech. & innovation for transparency & accountability: 2 of 23
Unclear: 6 of 23

Number of Commitments that were:

Clearly relevant to an OGP value: 17 of 23
Of moderate or transformative potential impact: 12 of 23
Substantially or completely implemented: 10 of 23
All three (★): 4 of 23

Commitment Implementation

As part of OGP, countries are required to make commitments in a two-year action plan. The following tables summarize each commitment, including its level of completion, potential impact, whether it was completed according to the established schedule, and the next steps for future action plans. In Costa Rica, the Technical Secretariat of Digital Government (*Secretaría Técnica de Gobierno Digital*; STGD) opted to include in the action plan various projects that were already completed or in development as part of the digital government agenda. Partially for this reason, only half of the commitments had a moderate or transformative potential impact.

In order to facilitate comprehension of the contents and objectives of the Costa Rican action plan, the IRM researcher reorganized the 23 commitments from the plan by theme. In addition, this report does not analyze the fourth and final section of the plan, “Implementation, Monitoring, and Evaluation,” since such activities are considered intrinsic to the open government processes that OGP-participating governments follow.

Table 1: Assessment of Progress by Commitment

COMMITMENT SHORT NAME AND SYNOPSIS	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION			TIMING	NEXT STEPS	
⊛ = COMMITMENT IS SUFFICIENTLY SPECIFIC TO BE MEASURED, CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS SIGNIFICANT POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE	INCLUDE THIS COMMITMENT, IN PART OR IN TOTAL, IN THE NEXT PLAN?	
	Theme 1: Internal Government Management									
1. Feasibility study for modernizing the postal service (3.1.8) – Determine the cost-benefits of offering mobile government alternatives for the postal service.									On time	No
2. Pension system in the National Pension Directorate (DNP) (3.3.1) – Implement a technological solution to automatize some processes in the DNP.									Behind schedule	No
Theme 2: Electronic Platforms and Websites										
3. Interoperability framework (3.1.6) – Deliver the tool to manage connectivity between state institutions.									Behind schedule	Yes
4. Guide for website development (3.1.9) – Update the guide for public institutions.									Behind schedule	No
5. Social network manual (3.2.7) – Present a manual with the policy for public institutions to manage their social networks.									Behind schedule	No
Theme 3: Citizen Participation through Digital Platforms										
6. ‘On time’ platform (3.1.4) – Promote its use to improve the application of the ‘positive silence’ process in public institutions.									Behind schedule	No
7. Empower the population through access to information and participation (3.2.8) – Develop the platform ‘I propose’ for the presentation of draft laws, and strengthen and promote participatory mechanisms in the judiciary.									Behind schedule	Yes

COMMITMENT SHORT NAME AND SYNOPSIS	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION			TIMING	NEXT STEPS
<p>⊛ = COMMITMENT IS SUFFICIENTLY SPECIFIC TO BE MEASURED, CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS SIGNIFICANT POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.</p>	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE	INCLUDE THIS COMMITMENT, IN PART OR IN TOTAL, IN THE NEXT PLAN?
Theme 3 (Continued)									
8. Digital Citizen Security (3.3.3) – Prepare a technological solution to carry out police operations more effectively, with the collaboration of civil society.								On time	No
Theme 4: Services for Citizens through Electronic Means									
9. Citizen’s portal (3.1.1) – Establish the portal as a single point of access and exchange of public sector information.								Behind schedule	Yes
10. Single Service Windows (VES) (3.1.3) – Expand the coverage of the VES that citizens use to carry out services.								Behind schedule	No
Theme 5: Open Data									
11. National open data policy (3.2.4) – Establish a methodology for processing, publishing, and updating open data.								Behind schedule	Yes
⊛ 12. Opening data in public institutions (3.2.5) – Coordinate so that each public institution defines and implements its own strategy to open data.								Behind schedule	Yes
Theme 6: Promote Awareness of Open Government Values									
13. Spread the concept and philosophy of open government (3.2.6) – Carry out a variety of activities to promote open government to institutions, the citizenry, and public opinion.								Behind schedule	Yes
14. Open data hackathon (3.2.9) – Monitor implementation of the developed apps and carry out more events of this type.								Behind schedule	Yes
Theme 7: Transparency									
⊛ 15. Opening the public budget (3.2.1) – Develop a platform that permits citizen oversight of public expenditures, based on monitoring the national budget.								Behind schedule	Yes
⊛ 16. Public Institution Transparency Index (3.2.2) – Launch the Index with criteria like promoting participation, access, accountability, and correct administration.								Behind schedule	Yes
17. Directive for publishing minutes (3.2.11) – Emit a directive requiring public institutions to publish their minutes on the internet.								Behind schedule	Yes

COMMITMENT SHORT NAME AND SYNOPSIS	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION			TIMING	NEXT STEPS
<p>⊛ = COMMITMENT IS SUFFICIENTLY SPECIFIC TO BE MEASURED, CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS SIGNIFICANT POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.</p>	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE	INCLUDE THIS COMMITMENT, IN PART OR IN TOTAL, IN THE NEXT PLAN?
Theme 8: Digital Government for Private Sector Procedures									
18. Business creation platform (3.1.2) – Offer business registration services online in all municipalities of the country.								Behind schedule	Yes
19. Sanitary registration for products (3.1.5) – Implement the electronic platform to offer the service online to citizens.								On time	Yes
20. Single public procurement system (3.3.2) – Implement a single platform to give further transparency and efficiency to the process.								Behind schedule	Yes
Theme 9: National System of Service Audits									
21. National System of Service Audits (3.1.7) – Strengthen the system through a promotional campaign of its functions and the channels for citizen complaints and suggestions.								Behind schedule	Yes
Theme 10: Draft Law of Access to Public Information									
⊛ 22. Draft law of access to public information (3.2.3) – Present the draft to the Legislative Assembly, which will be addressed by an interinstitutional commission with representation from civil society.								Behind schedule	Yes
Theme 11: Access to Information and Civic Participation on Environmental Topics									
23. Forum on access to information and participation in environmental topics (3.2.10) – Carry out a discussion forum on Principle 10 of the Rio Declaration on the Environment and Development.								On time	No

Table 2: Summary of Progress by Commitment

COMMITMENT	SUMMARY OF FINDINGS
Theme 1: Internal Government Management	
<p>1. Feasibility Study for Modernizing the Postal Service (3.1.8)</p> <ul style="list-style-type: none"> OGP value relevance: Unclear Potential impact: None Completion: Complete 	<p>The objective of this study was to determine the costs and possible benefits of offering mobile government alternatives to improve postal services. The self-assessment report indicates that the study was carried out during 2013, that an agreement was signed to begin implementing the modernization project, and that by May 2014 the postal service was in the process of analyzing financial aspects of launching the project. Although the IRM researcher requested documentation, it was not provided.</p> <p>This commitment represents a one-time action that forms part of the implementation of a more ambitious commitment. Although the commitment mentioned civic participation, which would be clearly relevant to open government, there is no evidence that civil society was involved in the implementation process. Because no objectives were related to transparency, participation, or accountability, the relevance of this commitment was unclear. The IRM researcher therefore does not recommend continuing this commitment in the next action plan.</p>

VERSIÓN PARA COMENTARIOS PÚBLICOS: NO CITAR

COMMITMENT	SUMMARY OF FINDINGS
Theme 1 (Continued)	
<p>2. Pension System in the National Pension Directorate (DNP) (3.3.1)</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Unclear • Potential impact: Moderate • Completion: Substantial 	<p>The DNP receives around 10,000 requests annually, which it cannot address completely due to the use of seven different, manually applied methodologies. This has provoked a historic lag in processing of up to 10 years. The STGD assumed this project and led various tasks such as the development of 27 process flows, 25 forms, and 30 modules contained in the new system. But these databases are not available publicly, and as of October 2014 the system had not yet been implemented.</p> <p>The benefits of this system are of high potential impact. The benefit potentially most related to the OGP values is automatizing processes and procedures for forms, which could permit standardization of methodologies and greater transparency in the use and allocation of funds. But the commitment as written does not clearly establish how making processes automatic would be used to generate greater transparency, increase the accountability of resource use, or publish the information generated. Rather, it is more a system for internal use without a public-facing element. This commitment could be translated into the publication of information related to the use and oversight of the financial resources the DNP manages, which would improve accountability. However, to meet this goal, it is not sufficient that the information just be published. It also will be necessary for the DNP to publish it in a way that is easy to access and understand, which promotes citizen supervision.</p>
Theme 2: Electronic Platforms and Websites	
<p>3. Interoperability Framework (3.1.6)</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Unclear • Potential impact: Moderate • Completion: Limited 	<p>This ‘interoperability’ would allow the institutional systems to communicate and exchange information with each other and therefore faces significant technological challenges. According to the self-assessment report, by June 2014, various principal information-emitting institutions already had an interoperable platform. However, many of the challenges the government faced when implementing this commitment are still pending resolution. Some institutions that are key to society, like the Supreme Electoral Tribunal (Tribunal Supremo de Elecciones, TSE) and the Costa Rican Social Security Trust (Caja Costarricense del Seguro Social), still do not apply interoperability in all the procedures that their users carry out.</p> <p>Interoperability is a fundamental step towards facilitating procedures and promoting information from state entities and civic participation. However, as the commitment was written, it has more to do with an instrument of electronic government and not with open government on its own. One next step could be to develop specific objectives more relevant to open government. Since platforms currently exist where information on topics like budgets is centralized, constructing a web platform on ‘State Quality’ would be useful. The platform could offer results and metrics about government efficiency and effectiveness.</p>
<p>4. Guide for Website Development (3.1.9)</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: None • Completion: Limited 	<p>The STGD has published periodic guides since a first version in 2007. This third and most recent version was to emphasize improving public services through digital means, as well as the standardization of websites of state agencies. Despite the self-assessment qualifying this commitment as completed, as of October 2014 the Digital Government webpage did not offer the updated guide document.</p> <p>The fact that the last published guide was in 2009 indicates that an update was overdue. However, this commitment’s only references of open government are the indicators of two-directional information, which focus on responding to complaints. The next version of the guide should include guidance on the use of government webpages to improve open government values such as including subsections of open data, key performance indicators, use of public funds, and minutes.</p>
<p>5. Social Network Manual (3.2.7)</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Limited 	<p>The guides mentioned in the previous commitment focused on websites more than social networks. As a result, the way that each public institution uses websites depends on the criteria of the person and department in charge of managing social networks. The self-assessment report indicates that more than the presence of public institutions on social networks, the new guide offers details on style, graphics, methodologies, and archival options. It also indicates that the document was submitted to consultation from a government interinstitutional council. However, although the IRM researcher solicited the manual, the STGD did not provide the document, nor was it published as of October 2014.</p> <p>It is enormously important that the government make good use of social networks to generate a better relationship with citizens. That gives this commitment relevance to open government. However, in order to have a greater potential impact for open government, the commitment should include aspects such as communication strategies and social network campaigns to help empower the citizens to become part of decision making processes.</p>

VERSIÓN PARA COMENTARIOS PÚBLICOS: NO CITAR

COMMITMENT	SUMMARY OF FINDINGS
Theme 3: Citizen Participation through Digital Platforms	
<p>6. ‘On Time’ Platform (3.1.4)</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Limited 	<p>This tool was available to citizens during 2012, 2013, and the first half of 2014. After this period, it was taken offline due to a lack of use. During those months it was only used once, and the user could not finish the procedure because of technical difficulties. At the time of this report, the STGD and the MEIC were considering permanently discontinuing the platform.</p> <p>The site offers certification that the procedure was approved by “positive silence” due to a lack of response from the public administration. This makes the platform a mechanism for accountability in public bodies and encourages quality in service provision. Even so, the lack of use limits this platform’s potential impact. It could be linked to the draft law on access to public information, as a tool to help validate that right and to monitor compliance. It is also important to consider promoting the tool specifically to the demographic interested in using the platform, rather than investing in a general campaign.</p>
<p>7. Empower the Population through Access to Information and Participation (3.2.8)</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Transformative • Completion: Limited 	<p>The ‘I propose’ platform tried to encourage the presentation of draft laws. But according to the self-assessment, instead of the ‘I propose’ platform that did not become operational, the STGD proposed the creation of the digital space ‘Governing Together’ inside the Citizen Portal (gob.go.cr). ‘Governing Together’ would be a new channel for citizens to request information or datasets. The judiciary branch has some initiatives around participation and access to information, especially for migrant and refugee populations. However, these activities were started in 2008, and it was in 2010 (before the OGP action plan) that the reforms in this sector were approved.</p> <p>This commitment is clearly relevant to improving participation and access to information, and its potential impact is high. Nevertheless, according to some CSOs, much is still to be done to achieve this impact. As the commitment is written, its actual reach is limited. Still, it should be included in the next plan, with equally concrete but more ambitious actions. Its objective should be to generate real empowerment that translates into civic participation and influence over decision making. It also would be important to include open government activities developed by the judiciary.</p>
<p>8. Digital Citizen Security (3.3.3)</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Complete 	<p>In 2012 the Ministry of Public Security and the STGD developed a series of actions. A mobile app to advise citizens about risks and services of the police forces is most relevant for open government. The app “SeguridadCR” provides information about wanted people, notifications about risky areas close to the person’s location, advice for prevention, and the location of the nearest police headquarters. The commitment is relevant because apps of this type provide information to citizens and allow for the receipt of feedback. However, there is still much potential to develop. It would be useful to include commitments around public safety in the next action plan. For example, include the publication of information about crime rates and convictions according to geographic area.</p>
Theme 4: Services for Citizens through Electronic Means	
<p>9. Citizen’s Portal (3.1.1)</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: None • Completion: Limited 	<p>The Citizen’s Portal was launched in December 2011. By the end of the period under analysis, the website had been down for several months. A renovated version went online in September 2014 and consists primarily of an inventory of links to the principal government institutions that offer services to citizens. It also has a search engine that indexes all websites with addresses that end in “go.cr”, “sa.cr”, “fi.cr”, and “ac.cr”. A promotional campaign was proposed, but the IRM researcher found no evidence of awareness-promotion activities.</p> <p>The commitment is relevant, but it is basically an alternative search engine for government webpages. The new version is more visually attractive, but the content offered remains limited. To give the Portal more impact, it could offer information about topics citizens find most relevant, like legislation or other themes.</p>
<p>8. Single Service Windows (VES) (3.1.3)</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Unclear • Potential impact: Minor • Completion: Substantial 	<p>The VES began functioning in June 2012, and this commitment consisted in augmenting the number of services offered. Of the 60 locations selected as the goal, installation was achieved in 42%. The majority of the new windows are in regions outside the metropolitan area. However, this belongs more to a plan for digital government than to open government because it does not per se encourage more access to information, accountability, or participation. Rather, it only facilitates carrying out administrative processes. To make this relevant to open government, the VES could be converted into channels of communication with citizens. The government could then systematically obtain feedback through collecting information about customer satisfaction with each transaction.</p>

VERSIÓN PARA COMENTARIOS PÚBLICOS: NO CITAR

COMMITMENT	SUMMARY OF FINDINGS
Theme 5: Open Data	
<p>11. National Open Data Policy (3.2.4)</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Limited 	<p>The open data portal was launched in September 2012, before beginning development of the OGP action plan. As implementation of the commitment, the government reported the integration of the open data platform with the Citizen’s Portal, a user guide, and virtual courses on open data. The national policy for open data is still in progress.</p> <p>This commitment is very relevant and of a significant potential impact. But to develop this potential, the government should change the way it has previously promoted opening data, as well as how it chose the data to be opened. An open data policy could be approved that requires public institutions to publish all of their data in open data formats. As well, an interinstitutional committee could be created to monitor the open data policy, to promote its maintenance, and to consider alternatives for promoting citizen use of it such as through hackathons, data journalism, and app development. Finally, public budgets should be included in the data that government opens.</p>
<p>✦ 12. Opening Data in Public Institutions (3.2.5)</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Substantial 	<p>After the launch of the open data portal, 20 state institutions published information on the website in open data format, which is practically the same as the 21 institutions who do so currently. During 2012, 1,075 datasets were published, but there is little uniformity between them. Some of the institutions that began to collaborate with the project during the period of implementation of this plan are the Legislative Assembly, the Supreme Electoral Court, the Superintendent of Telecommunications, and the Central Bank. Interviewees reported the principal obstacle for this commitment as the lack of availability of bureaucrats and their limited interest in supporting the spread of open data within their institutions. Thus, much remains to be done for this commitment. The Red C recommended a more ambitious campaign to raise awareness of the site and its utility. The IRM researcher recommends the development of mechanisms to establish which data users most want to be published.</p>
Theme 6: Promote Awareness of Open Government Values	
<p>13. Spread the Concept and Philosophy of Open Government (3.2.6)</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Limited 	<p>The STGD reported the following actions for this commitment: an open data workshop for institutions and public universities, a high-level conference on open data, promotional efforts during the Annual Congress of Digital Government and the Interinstitutional Network of Digital Government, and the evaluation of the reach of open government in Costa Rica by OECD experts in December 2013. But despite these efforts, the perception of the promotion of the concept of open government is that it has been very little. Even some public sectors that work on open government do not seem to correctly understand it.</p> <p>Members of civil society categorized this commitment as very relevant and necessary, especially given the frequency of confusing open government with digital government. But given the specialization of the theme, media campaigns are rarely effective and are costly. One sign of this is the civil society perception that little promotion of the topic exists despite the communication efforts of the STGD. A more effective way to promote knowledge of open government is through actions that citizens value like publishing and sharing highly useful information. For inspiration, the government could consider the examples of the ‘Citizen budget’ in Quito, Ecuador, or the ‘Where does my money go?’ program in the United Kingdom.</p>
<p>14. Open Data Hackathon (3.2.9)</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Limited 	<p>Costa Rica held its first open data hackathon in December 2012, and it held the second in October 2013. As a result of the first hackathon, several apps were developed such as “Epicentro” and “Seguridad Pública CR.” In the second hackathon, the winner was “Ahorre Más,” an app that allows citizens to find information on any product they need to purchase and which establishment offers the best price. The rest of the apps that were created during these events, although also receiving prizes, did not make it out of the development phase and were never released.</p> <p>Hackathons are relevant to open government when they generate products that are useful and valuable and improve the quality of life of citizens using information shared by the government. It is important that the initiative is not limited to holding hackathons, but rather that activities continue via advisory and financial support that helps the programs developed improve their scalability and achieve distribution and use.</p>

COMMITMENT	SUMMARY OF FINDINGS
Theme 7: Transparency	
<p>★ 15. Opening the Public Budget (3.2.1)</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Substantial 	<p>Before 2013, no portal for publishing public institutions’ budgets and expenditures existed. The information was presented in a form that was difficult to understand for non-experts, so it was difficult for citizens to take action based on it. The portal “Know what your money buys” (<i>Conozca en qué se gasta su dinero</i>) became operational in August 2013. But the portal was developed entirely with resources from the comptroller’s office, which was therefore surprised with the STGD asked them for completion information about the commitment because the comptroller had not made any such commitment.</p> <p>This type of project can have a great impact in the efficiency with which public institutions manage and allocate their resources through empowering citizens to participate in the approval process. To accomplish such a goal, the data could be better processed prior to publication and then could be offered in a more understandable, simple, and visually appealing format. The IRM researcher recommends working in coordination with the comptroller to organize the platform in an open data format. The other grand challenge will be to raise awareness about the platform, which is currently practically unknown.</p>
<p>★ 16. Public Institution Transparency Index (3.2.2)</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Transformative • Completion: Substantial 	<p>No index exists that measures all state institutions according to the same standards, nor a local body that systematically publishes reports on the transparency of the management of each institution. This index initiative began in 2012, and at the end of 2013 some OSCs submitted for consultation a final document on the characteristics of the index and the methodology to be used. At the time of this research (September 2014), approval of the document was still pending.</p> <p>“Rankings” have had a demonstrated impact on Costa Rican institutions. With due acceptance on behalf of the institutions and adequate support from the state in terms of promotion, this initiative could change the way in which government bodies manage themselves and encourage radical change in them. The IRM researcher highly recommends including this commitment in the next plan. If by then the index is already being implemented, the new commitment could be based on awareness-raising activities, to which the government will need to dedicate resources. When the government weighs the investment necessary to complete this process, it will be important to consider the positive impact on government finances the project would generate despite its cost.</p>
<p>17. Directive for Publishing Minutes (3.2.11)</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Limited 	<p>This commitment’s objective was to require government institutions to publish on their websites the minutes of the themes and agreements made during their meetings. Before, no such directive existed. A draft decree was prepared, but as of August 2014, the draft text had not been sent to the Ministry of Science, Technology, and Telecommunications for its publication. Such a directive would be a significant step towards improving transparency and accountability of agencies with frequently meeting bodies. The IRM researcher recommends including this objective as part of one of the commitments of the next plan.</p>
Theme 8: Digital Government for Private Sector Procedures	
<p>18. Business Creation Platform (3.1.2)</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Unclear • Potential impact: Minor • Completion: Limited 	<p>When it was published in 2012, the platform was a significant reduction of the duration of some business-creation processes. However, only a limited number of new services have been offered in the second phase of development. Additionally, the commitment is relevant to a plan for digital government, but not necessarily to a plan for open government. It would be necessary to add components of open government to the commitment, for example through a public consultation or other form of civic participation on the subject.</p>
<p>19. Sanitary Registration for Products (3.1.5)</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Unclear • Potential impact: Moderate • Completion: Complete 	<p>Although outside the originally planned schedule, the platform became operational and allowed product registration beginning in November 2013. It allows the registration of new products, renewing existing sanitary registrations, and changing previously registered products. However, the way in which the commitment was written in the plan is based more on improving procedures than on open government principles. The second plan could include this commitment with some additional open government components like publishing information, detailing how the databases generated by the service will be managed, and a mechanism to improve accountability via the platform.</p>
<p>20. Single Public Procurement System (3.3.2)</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Transformative • Completion: Limited 	<p>The government uses close to 20 different applications for public procurement, but by volume and scale, ‘Compra Red’ and ‘Mer-Link’ are the most important. The change of government in May 2014 and an intense debate over which of these two would be converted into the unified platform have frozen this commitment. It would have a significant potential impact, because it not only would make the use of public funds more efficient, but also could improve transparency and possible means of accountability. The government should continue the search for a single system and unified procurement platform, but the government will have to make a decision about which of the existing two systems to prioritize.</p>

COMMITMENT	SUMMARY OF FINDINGS
Theme 9: National System of Service Audits	
<p>21. National System of Service Audits (3.1.7)</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Limited 	<p>The National System of Service Audits was created by decree in September 1993. The Ministry of Planning and Economic Policy coordinates the System, and its goal is promoting and monitoring the continuous improvement and innovation in the services offered by registered organizations. In 2010 a Regulatory Law for the National System of Service Audits was presented. It was published on 10 September 2013.</p> <p>This topic is clearly relevant for the principle of civic participation, especially due to the direct relation the Service Audits establish with users of the services. This places the Audits in a privileged position to measure citizen perception of services, the effectiveness of improvement plans, and the impact of changes they implement in any of their action areas. They are also in a position to develop a two-way communication (user-institution-user), for example through bulletins distributed via email or webpages on institutional portals to inform users about the traceability of their suggestions. It is fundamental that institutions assign the Audits a more central role in the formulation of strategic plans and decision making in such a way that through the Audits civic participation is real and of significant impact. Therefore, the IRM researcher recommends including the effectiveness of the Audits in the next action plan.</p>
Theme 10: Draft Law of Access to Public Information	
<p>★ 22. Draft Law of Access to Public Information (3.2.3)</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clara • Potential impact: Moderate • Completion: Substantial 	<p>The idea for a draft law of access to public information was proposed for the first time in 2002, but since then had not been finalized. In the second semester of 2012, a national commission presided by the Office of the First Vice President of the Republic began writing the draft law. It was presented for public comment in December 2013 via an online form. After months of work and successful collaboration between institutions, the commission prepared a final draft document of the law that satisfied the members of consulted CSOs. Nevertheless, the commission's document was never presented to the legislature. Before it could arrive at that stage, a very similar draft law was presented. Its only major difference was the creation of a Costa Rican Institute of Access to Information (<i>Instituto Costarricense de Acceso a la Información</i>; ICAI). The ICAI would be an autonomous institution with budgetary, technical, and functional independence. As a result, the process for the draft law subject of this commitment is "frozen."</p> <p>The law actually in consideration would add a normative and sanctionable component to access to information in Costa Rica. It would also create an independent body for monitoring compliance with the law and resolving disputes around non-compliance. The IRM researcher recommends continuing this theme in the next plan by including specific actions on how the government will promote the adoption of one of the two draft laws. The government will have to measure the political climate and public finances to decide which law to encourage, which predictably will be that which is considered to have real possibilities for approval.</p>
Theme 11: Access to Information and Civic Participation on Environmental Topics	
<p>23. Forum on Access to Information and Participation in Environmental Topics (3.2.10)</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Complete 	<p>During the United Nations Conference on Sustainable Development Rio +20 in June 2012, Costa Rica signed the Declaration on the application of Principle 10 of the Rio Declaration on the Environment and Development. This declaration establishes that the state should guarantee for everyone access to all the information the government holds on environment, and encourage civic participation by making this information available for everyone. The forum to which this commitment refers, which an estimated 40 Costa Rican civil servants and civil society representatives attended, was part of the agenda defined to encourage this goal. According to the Ministry of Foreign Relations and Culture (RREE), who organized the forum with the support of the STGD, the forum consisted in a series of presentations about national initiatives followed by discussion groups on the main challenges to applying Principle 10. This activity was open to the public and occurred on 16 July 2014.</p> <p>The inclusion of the environmental theme in the action plan, but in a way that encourages the government in the application of open government values, could be an effective strategy to help Costa Rica comply with its goal of becoming carbon neutral by the year 2021. It also could encourage Costa Rica's leadership in environmental initiatives in the region and help it achieve greater leadership in open government programs related to this theme. But by being a singly occurring activity, the potential impact of this commitment is limited. To achieve a more significant potential impact, the IRM researcher recommends proposing the environmental theme as part of a more ambitious commitment associated with objectives of accountability on environmental topics. Some examples include publishing information about the performance on environmental protection in government institutions or quantifying and publishing their ecological impact and the initiatives they have in place to reduce it.</p>

RECOMMENDATIONS

Based on all the findings of this report, including the national context and national priorities in Costa Rica (Section VI), the IRM researcher offers the following five most important recommendations for the next action plan.

The Five Principal Recommendations	
Recommendation	Suggested Indicator
1. Assign responsibility for coordinating Costa Rica's OGP projects to a body with access to the highest political authority.	1. The designee to coordinate open government and comply with the OGP commitments is housed within the Ministry of the President and works full time in this role.
2. Use the databases generated by the electronic services that the STGD encourages to generate metrics. Then, these metrics can be published to aid the development of participatory and accountability mechanisms on service quality, as well as data mining to identify tendencies in management and user needs.	2. A position within government bodies is created or, if not possible, the task is assigned to an existing position, to be in charge of best business practices, report preparation, and metrics on open government topics based on the databases generated by electronic services. These results are published, and projects are developed to improve services, transparency, and accountability.
3. Involve civil society more in all stages of the OGP process, both in terms of quality and quantity. Carry out consultations outside of San José. Include activities that involve CSOs that are not part of the 'Red C.'	3.1: At least two consultations are held for the next action plan outside the metropolitan region. 3.2: Interested stakeholders are mapped before the consultations for the second plan, so that these consultations focus on a well-known and broader group of interested parties who are invited to participate. 3.3: A specific commitment on civil society capacitation is included in the next plan with topics and a schedule focused on the needs that stakeholders identify.
4. Include commitments around initiatives promoted by other sectors or new political areas such as the judiciary, CONAMAJ, the Legislative Assembly, and the private sector.	4.1: At least one commitment is included in the next action plan with concrete actions related to security and justice such as publishing, in a format easily understood by the public, information on convictions and crime rates for the common crime types by geographic zone. 4.2: At least one commitment is included in the next plan to improve initiatives for transparency and access to information that the municipalities of the country are already developing.
5. Align the open government action plan with the strategic plans and most relevant topics for the country such as transparency and the environment.	5.1: The government works with the Ombudsman to improve the platform "Conozca en qué se gasta su dinero," so that it is more understandable and in open format. 5.2: A micro-site is created in the web portals of public institutions that displays their carbon footprint, broken down into different components with a graphic that shows the organizational goal to meet and in which phase of progress the institution currently is. 5.3: The Public Defender develops the Transparency Index for Public Institutions, and the index is promoted to be the benchmarking exercise for society of transparency in publicly funded bodies. 5.4: Commitments in the next action plan address priorities such as transparency, the environment, or others that civil society identifies during consultations. 5.5: Costa Rica joins the Natural Resource Openness OGP Working Group.

Eligibility Requirements 2012: To participate in OGP, governments must demonstrate commitment to open government by meeting minimum criteria on key dimensions of open government. Third-party indicators are used to determine country progress on each of the dimensions. For more information, visit <http://www.opengovpartnership.org/eligibility>. OGP values appear within parentheses.

Budget Transparency: Key documents public	(4 of 4)	Access to Information: In constitution	(3 of 4)
Asset Disclosure: Elected officials, to Parliament	(2 of 4)	Civic Participation: 9.41 of 10	(4 of 4)

Israel Aragón is an international consultant with expertise in the development of indices and research projects related to policy and the use of technology for development and democracy. He has worked for the principal news outlets at the Costa Rican national level as well as international media with publications on economic and social development in the region. He is currently a consultant for international firms. He graduated as a journalist from the University of Costa Rica and holds an MBA from the Incae Business School.

The Open Government Partnership (OGP) aims to secure concrete commitments from governments to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. OGP's Independent Reporting Mechanism assesses development and implementation of national action plans to foster dialogue among stakeholders and improve accountability.





Resumen Ejecutivo

Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) Costa Rica Informe de Avance 2013-2014

El primer Plan careció de participación amplia y se enfocó particularmente en temas de gobierno electrónico. El próximo Plan debería involucrar a más grupos de la población, como la sociedad civil fuera del área metropolitana, el sector privado y las municipalidades, a través de la Comisión Intersectorial de Gobierno Abierto. También es importante que, para aprovechar mejor el potencial de la AGA, el Plan dé continuidad a iniciativas en temas políticos esenciales como el ambiente y la transparencia, por ejemplo a través de la implementación del Índice de Transparencia de las Instituciones Públicas y propuestas nuevas contenidas en el presente informe.

La Alianza para Gobierno Abierto (AGA u OGP) es una iniciativa voluntaria que busca obtener compromisos concretos de los gobiernos hacia sus ciudadanos para promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y usar nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza. El Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) lleva a cabo una evaluación bianual de las actividades de cada país participante en la OGP.

Costa Rica se adhirió a la AGA en enero de 2012, cuando emitió su carta de intención de adhesión.

La Secretaría Técnica de Gobierno Digital (STGD) fue el organismo responsable de cumplir y dar seguimiento a los compromisos adquiridos con la AGA en Costa Rica, tras ser asignado como ente técnico y coordinador encargado de las iniciativas de gobierno abierto. En cuanto a la sociedad civil, esta tuvo que enfrentar retos importantes para organizarse y participar en el desarrollo e implementación del primer plan de acción. En la segunda mitad de 2013, se creó un grupo de trabajo interinstitucional y un grupo asesor multisectorial; sin embargo, cuando estos empezaron a trabajar ya era muy tarde para influir en el plan de acción. La Comisión Intersectorial de Gobierno Abierto se creó hasta

abril de 2014 y se había reunido sólo un par de ocasiones, y de manera informal, al momento de redactar este Informe de Progreso.

EL PROCESO AGA

Los países participantes en la OGP deben realizar un proceso de consulta con la sociedad civil para el desarrollo e implementación de sus Planes de Acción OGP.

En Costa Rica, el primer borrador del plan fue elaborado con la participación exclusiva del Gobierno, ya que este no convocó a miembros de la sociedad civil y del sector privado hasta que hubo concluido la propuesta inicial. En cuanto al provecho de esta convocatoria, algunos participantes de la sociedad civil dijeron haber sentido como si los “invitaran para hacer una validación más que para trabajar en conjunto.”

El Informe de Autoevaluación realizado por el gobierno incluyó el avance logrado en cada uno de los compromisos. El documento se sometió a consulta del sector público relacionado a alguno de los compromisos del Plan de Acción y a la sociedad civil, sin embargo, este se publicó hasta mediados de diciembre de 2014, casi tres meses después de la fecha definida en el cronograma establecido por la AGA para Costa Rica.

Vista Rápida

Participante desde: 2012
Número de compromisos: 23

Grado de cumplimiento:

Completos: 4 de 23
Sustantivos: 6 de 23
Limitados: 13 de 23
No iniciados: 0 de 23

Puntualidad

A tiempo: 4 de 23

Énfasis de los Compromisos:

Acceso a información: 19 de 23
Participación cívica: 10 de 23
Rendición de cuentas pública: 2 de 23
Tecnología e innovación para transparencia y rendición de cuentas: 2 de 23
No clara: 6 de 23

Número de compromisos que eran:

Claramente relevantes a un Valor de la OGP: 17 de 23
De impacto potencial moderado o transformador: 12 de 23
Sustantivo o completamente implementados: 10 de 23

Los tres (⊕): 4 de 23

Implementación de los compromisos

Como participantes en la AGA, los países tienen que diseñar planes de acción bianuales con compromisos puntuales. El siguiente gráfico resume el nivel de cumplimiento de cada compromiso: su impacto potencial; si este se cumplió en el tiempo establecido, y cuáles son los pasos a seguir en futuros planes de acción. En Costa Rica, la Secretaría Técnica de Gobierno Digital (STGD) optó por incluir dentro de su plan varios proyectos de su agenda de Gobierno Digital, ya implementados o en fase de desarrollo. En parte por esto, sólo una mitad de los compromisos tuvieron un impacto potencial moderado o transformador.

Con el objetivo de facilitar la comprensión sobre la consistencia y objetivos del Plan de Acción desarrollado por Costa Rica, el investigador re-organizó los 23 compromisos del Plan por temas. Además, el presente informe no analizará la cuarta y última sección del plan, “Implementación, Seguimiento y Evaluación” del Plan de Acción, pues tal tarea se considera intrínseca a los procesos de gobierno abierto seguidos por los países miembros de la AGA.

Tabla 1: Análisis de cumplimiento por compromiso

NOMBRE COMPROMISO Y RESUMEN	IMPACTO POTENCIAL				NIVEL DE CUMPLIMIENTO			PUNTUALIDAD	PRÓXIMOS PASOS
	NINGUNO	BAJO	MODERADO	TRANSFORMADOR	NO INICIADO	LIMITADO	SUSTANTIVO		
<p>⊛ = EL COMPROMISO COMO ESCRITO ES ESPECÍFICO Y MENSURABLE, CLARAMENTE RELEVANTE A LOS VALORES DE LA AGA, TIENE UN IMPACTO POTENCIAL SIGNIFICATIVO Y HA SIDO SUSTANCIALMENTE O COMPLETAMENTE IMPLEMENTADO.</p>									¿INCLUIR ESTE COMPROMISO, EN PARTE O EN TOTAL, EN EL PRÓXIMO PLAN?
Tema 1: Gestión interna del Gobierno									
1. Estudio de factibilidad de modernización del servicio postal (3.1.8) – Determinar los costos-beneficios de ofrecer alternativas de gobierno móvil para mejorar los servicios postales.								A tiempo	No
2. Sistema de pensiones en la Dirección Nacional de Pensiones, DNP (3.3.1) – Implementar una solución tecnológica que automatice algunos procesos de la DNP.								Atrasado	No
Tema 2: Plataformas electrónicas y sitios web									
3. Marco de interoperabilidad (3.1.6) – Suministrar una herramienta para gestionar la conectividad de las instituciones del Estado.								Atrasado	Sí
4. Guía del desarrollo de páginas Web (3.1.9) – Actualizar la guía para las instituciones públicas.								Atrasado	No
5. Manual del uso de redes sociales (3.2.7) – Presentar un manual con la política de gestión sobre redes sociales en las instituciones públicas.								Atrasado	No
Tema 3: Participación ciudadana a través de plataformas digitales									
6. Plataforma ‘En tiempo’ (3.1.4) – Fomentar su uso, que mejora la aplicación del proceso de silencio positivo en las instituciones públicas.								Atrasado	No
7. Empoderar a la población a través del acceso a la información y participación (3.2.8) – Desarrollar la plataforma ‘Yo propongo’ para la presentación de proyectos de ley y divulgar y potenciar los mecanismos de participación ciudadana en el Poder Judicial.								Atrasado	Sí

NOMBRE COMPROMISO Y RESUMEN	IMPACTO POTENCIAL				NIVEL DE CUMPLIMIENTO			PUNTUALIDAD	PRÓXIMOS PASOS	
✪ = EL COMPROMISO COMO ESCRITO ES ESPECÍFICO Y MENSURABLE, CLARAMENTE RELEVANTE A LOS VALORES DE LA AGA, TIENE UN IMPACTO POTENCIAL SIGNIFICATIVO Y HA SIDO SUSTANCIALMENTE O COMPLETAMENTE IMPLEMENTADO.	NINGUNO	BAJO	MODERADO	TRANSFORMADOR	NO INICIADO	LIMITADO	SUSTANTIVO	COMPLETO	¿INCLUIR ESTE COMPROMISO, EN PARTE O EN TOTAL, EN EL PRÓXIMO PLAN?	
Tema 3 (continuado)										
8. Seguridad Ciudadana Digital (3.3.3) – Disponer de una solución tecnológica para realizar las operaciones policiales más efectivamente, con la colaboración de la sociedad civil.									A tiempo	No
Tema 4: Servicios para ciudadanos por medios electrónicos										
9. Portal Ciudadano (3.1.1) – Potenciar el portal como ventanilla única de acceso e intercambio de la información del sector público.									Atrasado	Sí
10. Ventanillas Electrónicas de Servicios, VES (3.1.3) – Ampliar la cobertura de las VES que usan los ciudadanos para realizar servicios.									Atrasado	No
Tema 5: Datos Abiertos										
11. Política nacional de datos abiertos (3.2.4) – Establecer una metodología de procesamiento, publicación y actualización de datos abiertos.									Atrasado	Sí
✪ 12. Apertura de datos en las instituciones públicas (3.2.5) – Coordinar, para que cada institución pública logre definir e implementar su propia estrategia de apertura de datos.									Atrasado	Sí
Tema 6: Generar conciencia sobre valor de Gobierno Abierto										
13. Difundir el concepto y filosofía de Gobierno Abierto (3.2.6) – Realizar una variedad de actividades para difundir Gobierno Abierto en las instituciones, la ciudadanía y la opinión pública.									Atrasado	Sí
14. Hackathon de Datos Abiertos (3.2.9) – Seguir la implementación de las aplicaciones desarrolladas y realizar más eventos de este tipo.									Atrasado	Sí
Tema 7: Transparencia										
✪ 15. Apertura del Presupuesto Público (3.2.1) – Desarrollar una plataforma que permita el control del ciudadano sobre el gasto público, con base en el seguimiento al presupuesto nacional.									Atrasado	Sí
✪ 16. Índice de Transparencia de instituciones públicas (3.2.2) – Lanzar el Índice con criterios como promoción de participación, acceso, rendición de cuentas y correcta administración.									Atrasado	Sí
17. Directriz para la publicación de actas (3.2.11) – Emitir una directriz que obligue a las instituciones a publicar sus actas por internet.									Atrasado	Sí

NOMBRE COMPROMISO Y RESUMEN	IMPACTO POTENCIAL				NIVEL DE CUMPLIMIENTO			PUNTUALIDAD	PRÓXIMOS PASOS	
✪ = EL COMPROMISO COMO ESCRITO ES ESPECÍFICO Y MENSURABLE, CLARAMENTE RELEVANTE A LOS VALORES DE LA AGA, TIENE UN IMPACTO POTENCIAL SIGNIFICATIVO Y HA SIDO SUSTANCIALMENTE O COMPLETAMENTE IMPLEMENTADO.	NINGUNO	BAJO	MODERADO	TRANSFORMADOR	NO INICIADO	LIMITADO	SUSTANTIVO	COMPLETO		¿INCLUIR ESTE COMPROMISO, EN PARTE O EN TOTAL, EN EL PRÓXIMO PLAN?
Tema 8: Gobierno digital sobre trámites para el sector privado										
18. Plataforma Crear Empresa (3.1.2) – Ofrecer el servicio de registrar una empresa en línea en todas las municipalidades del país.									Atrasado	Sí
19. Registro sanitario de producto (3.1.5) – Implementar la plataforma electrónica para ofrecer este servicio en línea a los ciudadanos.									A tiempo	Sí
20. Sistema único de compra pública (3.3.2) – Implementar una plataforma única para dar más transparencia y eficiencia al proceso.									Atrasado	Sí
Tema 9: Sistema Nacional de Contralorías de Servicio										
21. Sistema Nacional de Contralorías de Servicio (3.1.7) – Fortalecer el sistema mediante una campaña de divulgación sobre sus funciones y los canales de denuncias y sugerencias ciudadanas.									Atrasado	Sí
Tema 10: Proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública										
✪ 22. Proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública (3.2.3) – Presentar a la Asamblea Legislativa el proyecto que se trabajará en una comisión interinstitucional, con representación de la sociedad civil.									Atrasado	Sí
Tema 11: Acceso a información y participación ciudadana en la temática ambiental										
23. Foro sobre acceso a la información y participación en la temática ambiental (3.2.10) – Realizar un foro de discusión relativo al Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo.									A tiempo	No

Tabla 2: Resumen de resultados de los compromisos

NOMBRE DEL COMPROMISO	RESUMEN DE LOS RESULTADOS
Tema 1: Gestión interna del Gobierno	
1. Estudio de factibilidad de modernización del servicio postal (3.1.8) <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores OGP: No clara • Impacto potencial: Ninguno • Cumplimiento: Completo 	<p>El objetivo del estudio era determinar los costos y posibles beneficios de ofrecer alternativas de gobierno móvil para mejorar los servicios postales. La autoevaluación indica que el estudio se realizó en el año 2013, cuando se firmó un convenio de cooperación para iniciar la implementación del proyecto de modernización. En mayo del 2014 la entidad estaba en el proceso de análisis de aspectos financieros para su lanzamiento. El investigador solicitó el documento final del estudio, pero no se le facilitó.</p> <p>Este compromiso representa una acción única que podría formar parte de un compromiso más ambicioso. Aunque mencionaba la participación cívica, lo cual sería de clara relevancia para el Gobierno Abierto, no hay evidencia de que se haya involucrado a la sociedad civil en el proceso de implementación. Debido a que no se encontraron objetivos relacionados con la transparencia, participación o rendición de cuentas, la relevancia de este compromiso no fue clara. No se encontraron motivos para darle continuidad en el siguiente plan de acción.</p>

VERSIÓN PARA COMENTARIOS PÚBLICOS: NO CITAR

NOMBRE DEL COMPROMISO	RESUMEN DE LOS RESULTADOS
Tema 1 (Continuado)	
<p>2. Sistema de pensiones en la Dirección Nacional de Pensiones, DNP (3.3.1)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores OGP: No clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: Sustantivo 	<p>La DNP recibe cerca de 10 mil solicitudes anuales, las cuáles no se pueden atender en su totalidad, en parte debido a que se usan siete metodologías distintas, aplicadas manualmente. Esto ha provocado un rezago histórico en su tramitación de hasta 10 años. La STGD asumió este proyecto liderando varias tareas, tales como el desarrollo de 27 flujos de procesos, 25 formularios y 30 módulos que contienen el nuevo sistema. Pero estas bases de datos no están disponibles y a octubre de 2014 el sistema aún no se había implementado.</p> <p>Los beneficios de implementar el sistema son de alto impacto potencial. Uno de ellos relacionado con los valores de la AGA es el de automatizar los procesos y trámites de planillas, lo cual a su vez podría usarse para generar mayor transparencia en el uso y asignación de los recursos, estandarizar las siete metodologías utilizadas y mejorar el servicio dado a los ciudadanos. Sin embargo, tal y como está redactado el compromiso, no establece claramente la forma cómo usará la automatización del proceso para generar mayor transparencia, rendir cuentas sobre el uso de los recursos ni divulgar públicamente la información generada. Se trata más bien de un sistema de uso interno sin una cara pública clara. Este compromiso podría traducirse más adelante en la publicación de información relacionada al uso y control de los recursos económicos manejados por la DNP. De esa forma el proyecto estaría fomentando el ejercicio de rendición de cuentas. No obstante, para cumplir con este objetivo no basta con que la información esté disponible, sino que será necesario que la DNP la publique de forma comprensible y fácil de acceder, y promueva el ejercicio fiscalizador por parte de la ciudadanía.</p>
Tema 2: Plataformas electrónicas y sitios web	
<p>3. Marco de interoperabilidad (3.1.6)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores OGP: No clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: Limitado 	<p>La interoperabilidad permite que los sistemas de las instituciones se comuniquen entre sí e intercambien información. Esta ha enfrentado importantes retos técnicos entre las instituciones públicas. De acuerdo con el informe de autoevaluación, en junio del 2014, varias de las principales instituciones emisoras de información para el ciudadano contaban ya con una plataforma interoperable. Sin embargo, varios de los retos que enfrentó el Gobierno durante la implementación de este compromiso aún siguen pendientes. Algunas de las instituciones clave para la sociedad, como el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y la Caja Costarricense del Seguro Social, aún no aplican la interoperabilidad en todos los trámites que sus usuarios realizan.</p> <p>La interoperabilidad es un paso fundamental para facilitar los trámites, divulgar la información del Estado, y para generar participación. Sin embargo, dada la forma como está escrito el compromiso, se trata más bien de un instrumento de gobierno electrónico y no de un objetivo de Gobierno Abierto. Un paso siguiente podría ser el desarrollar objetivos específicos más relevantes para Gobierno Abierto. Así como actualmente existen plataformas donde se centraliza información, como los presupuestos, sería conveniente construir una plataforma web sobre 'Calidad en el Estado', en la que se ofrezcan resultados y métricas sobre eficacia y eficiencia en el uso de recursos y prestación de servicios de las instituciones.</p>
<p>4. Guía del desarrollo de páginas Web (3.1.9)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Ninguno • Cumplimiento: Limitado 	<p>La STGD ha publicado guías Web periódicas desde 2007. Esta tercera y última versión haría énfasis en mejorar la prestación de servicios públicos por medios digitales, así como la normalización de los sitios de Internet de organismos del Estado. A pesar de que la autoevaluación califica el compromiso como cumplido, para octubre de 2014 la página de internet de Gobierno Digital no ofrecía el documento actualizado.</p> <p>El hecho de que la última guía fuese del año 2009 permite pensar que era momento de actualizarla. Sin embargo, al único aspecto de Gobierno Abierto al cual se hace referencia es a los indicadores de comunicación bidireccional, que se enfocan en la atención de quejas. La siguiente versión debería incluir lineamientos sobre uso de páginas <i>web</i> del Gobierno para mejorar aspectos relacionados a valores de Gobierno Abierto, como incluir subsecciones de datos abiertos, indicadores claves de desempeño, uso de recursos públicos y actas.</p>
<p>5. Manual del uso de redes sociales (3.2.7)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Bajo • Cumplimiento: Limitado 	<p>Las guías mencionadas en el compromiso anterior se enfocaron en las páginas web más que en redes sociales. Así, la forma en que se utilizan los sitios web 2.0 de cada institución pública, se rigen por el criterio de la persona y del departamento encargado de manejar las redes sociales. La Autoevaluación indica que además de la presencia de las instituciones públicas en las redes sociales, la nueva guía ofrece detalles sobre estilo, gráficos, metodologías y opciones para almacenar históricos. También se indica que el documento se sometió a consulta de una Comisión Interinstitucional de Gobierno. A pesar de que se solicitó el manual, la STGD no facilitó el documento ni lo había publicado para octubre de 2014.</p> <p>El buen uso de las redes sociales por parte del Gobierno es de enorme importancia para generar una mejor relación con los ciudadanos, lo cual confiere relevancia al compromiso. Sin embargo, para que tenga un impacto potencial en un Gobierno Abierto, debería incluir aspectos tales como estrategias de comunicación y campañas de redes sociales, que ayuden a empoderar a la ciudadanía para que participen en procesos de toma de decisiones.</p>

VERSIÓN PARA COMENTARIOS PÚBLICOS: NO CITAR

NOMBRE DEL COMPROMISO	RESUMEN DE LOS RESULTADOS
Tema 3: Participación ciudadana a través de plataformas digitales	
<p>6. Plataforma 'En tiempo' (3.1.4)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Bajo • Cumplimiento: Limitado 	<p>Esta herramienta estuvo a disposición de los ciudadanos a lo largo de los años 2012, 2013 y la primera mitad del 2014. Después de este período se sacó de funcionamiento debido a la falta de uso, pues durante esos meses fue utilizada una única vez, y en esa ocasión el usuario no pudo completar su trámite por problemas técnicos. Al momento de hacer esta investigación, la STGD y el MEIC estudiaban la conveniencia de discontinuar la plataforma.</p> <p>El sitio ofrece una certificación de que el trámite fue aprobado por silencio positivo ante la no respuesta de la administración pública, lo que le convierte en una herramienta para la rendición de cuentas por parte de los organismos públicos, fomentando así la calidad en la prestación de sus servicios. No obstante, la falta de uso limita su impacto potencial. Podría ligarse al proyecto de ley sobre el derecho a la información de interés público, como una herramienta para hacer valer ese derecho y para monitorear su cumplimiento. También es importante considerar la divulgación de la herramienta entre la población especializada que pueda tener mayor interés en su uso, más que invertir en una campaña masiva.</p>
<p>7. Empoderar a la población a través del acceso a la información y participación (3.2.8)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Transformador • Cumplimiento: Limitado 	<p>“Yo propongo” era una iniciativa de plataforma para fomentar la presentación de proyectos de ley, pero de acuerdo con la Autoevaluación, en vez de “Yo Propongo”, que no llegó a operar, la STGD se propone crear el espacio “Gobernando Juntos” dentro del Portal Ciudadano (gov.go.cr), un nuevo canal para que el ciudadano solicite información o datos.</p> <p>Es claramente un compromiso muy relevante para mejorar la participación y el acceso a la información, y su impacto potencial es muy alto. No obstante, de acuerdo con OSC, falta mucho por hacer para alcanzar ese impacto, pues tal y como está redactado, su alcance actual es muy limitado. Debería incluirse en el siguiente plan, con acciones igualmente concretas pero más ambiciosas, con el objetivo de generar un empoderamiento real que se traduzca en participación ciudadana y su influencia en la toma de decisiones. También sería fundamental incluir las iniciativas de Gobierno Abierto desarrolladas por el Poder Judicial.</p>
<p>8. Seguridad Ciudadana Digital (3.3.3)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Bajo • Cumplimiento: Completo 	<p>En el año 2012, el Ministerio de Seguridad Pública y la STGD desarrollaron una serie de acciones, entre las cuales la más relevante para Gobierno Abierto es una aplicación móvil para advertir a los ciudadanos sobre áreas de riesgo y servicios de la Fuerza Pública. El <i>app</i> “SeguridadCR” brinda información sobre personas buscadas, notificaciones sobre áreas de riesgo a las que sería peligroso acercarse, consejos de prevención, y ubicación de las sedes policiales más próximas. El compromiso es relevante porque <i>apps</i> de este tipo brindan información a los ciudadanos y permiten recibir retroalimentación. No obstante, aún tienen mucho potencial por desarrollar. Sería conveniente incluir en el próximo plan compromisos de seguridad ciudadana, como divulgar la información sobre incidencia delictiva y sentencias condenatorias por área geográfica.</p>
Tema 4: Servicios para ciudadanos por medios electrónicos	
<p>9. Portal Ciudadano (3.1.1)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Ninguno • Cumplimiento: Limitado 	<p>El Portal Ciudadano se lanzó en diciembre de 2011. Al cierre del período de análisis del presente informe, hacía varios meses que el sitio web se encontraba inhabilitado. La versión renovada se puso en línea en setiembre de 2014, y consiste principalmente en un inventario de links de las principales instituciones del Gobierno que brindan servicios a los ciudadanos, y de un motor de búsqueda que indexa los sitios web con direcciones “go.cr”, “sa.cr”, “fi.cr” y “ac.cr”. Se propuso realizar una campaña de divulgación, pero durante el período de estudio no se encontró evidencia de actividades destinadas a dar a conocer la herramienta.</p> <p>El compromiso es relevante, pero básicamente se trata de un buscador alternativo para las páginas del Gobierno. La nueva versión resulta visualmente más atractiva, pero la oferta de contenidos sigue siendo limitada. Para dar más impacto al Portal, debería ofrecer información sobre temas de alta relevancia para ciudadanos, como legislación, entre otros.</p>
<p>8. Ventanillas Electrónicas de Servicios, VES (3.1.3)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores OGP: No clara • Impacto potencial: Bajo • Cumplimiento: Sustantivo 	<p>Las VES empezaron a funcionar en junio de 2012, y el compromiso consistió en ampliar los servicios ofrecidos. No obstante, se instalaron solo un 42 de las 60 localidades que se fijaron como meta. La mayor parte de las nuevas ventanillas se encuentran en regiones fuera del área Metropolitana. Este compromiso pertenece más a un plan de gobierno digital, no de Gobierno Abierto, pues no promueve <i>per se</i> un mayor acceso a la información, rendición de cuentas ni transparencia. Solamente facilita la realización de procesos administrativos. Para hacerlas relevantes a Gobierno Abierto, las VES podrían convertirse en canales de comunicación con los ciudadanos, y obtener su retroalimentación de manera sistemática, recolectando información acerca de la satisfacción del usuario en cada transacción.</p>

VERSIÓN PARA COMENTARIOS PÚBLICOS: NO CITAR

NOMBRE DEL COMPROMISO	RESUMEN DE LOS RESULTADOS
Tema 5: Datos abiertos	
<p>11. Política nacional de datos abiertos (3.2.4)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: Limitado 	<p>El portal de datos abiertos se lanzó en setiembre de 2012, antes de empezar a elaborar el Plan de Acción, y la política nacional de datos abiertos es todavía trabajo en progreso. Para cumplir con el compromiso, el Gobierno reportó la integración de la plataforma de datos abiertos con el Portal Ciudadano, una guía de uso, y cursos virtuales de datos abiertos.</p> <p>Este es un compromiso muy relevante y de un impacto potencial muy significativo. Pero para desarrollar ese potencial, el Gobierno debe cambiar la forma en que ha promovido la apertura de datos, así como los datos seleccionados para su divulgación. Podría aprobar una política de datos abiertos en la que se exija a las instituciones publicar todos sus datos en formatos abiertos. También podría crearse un comité interinstitucional que dé seguimiento a las políticas de datos abiertos, promueva su mantenimiento y busque alternativas para impulsar su uso en la ciudadanía, a través de <i>hackathones</i>, de periodismo de datos y del desarrollo de aplicaciones. Finalmente, la publicación de datos debería incluir los presupuestos públicos.</p>
<p>✪ 12. Apertura de datos en las instituciones públicas (3.2.5)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: Sustantivo 	<p>Para el lanzamiento del portal de datos abiertos, 20 instituciones del Estado publicaron información en el sitio web bajo el formato de datos abiertos, prácticamente las mismas 21 que lo hacen hoy en día. Durante el año 2012, se publicaron 1.075 conjuntos de datos abiertos, pero no existe uniformidad entre la mayoría de ellos. Algunas de las instituciones que empezaron a trabajar en el proyecto de publicación de datos abiertos dentro del período de implementación del plan, son la Asamblea Legislativa, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Superintendencia de Telecomunicaciones y el Banco Central. Se informó que el principal obstáculo para este compromiso fue la falta de disposición de los funcionarios y su limitado interés en apoyar la difusión de datos abiertos dentro de sus instituciones. Aún queda mucho por hacer con respecto a este compromiso. La Red C recomendó impulsar una campaña más ambiciosa para dar a conocer el sitio y su utilidad. El investigador sugiere desarrollar mecanismos para conocer cuáles son los datos que a los usuarios les interesa que se difundan.</p>
Tema 6: Generar conciencia sobre valor de Gobierno Abierto	
<p>13. Difundir el concepto y filosofía de Gobierno Abierto (3.2.6)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: Limitado 	<p>La STGD indicó que se han emprendido las siguientes acciones para difundir el concepto de Gobierno Abierto: un taller de datos abiertos impartido a instituciones y universidades públicas; una conferencia de alto nivel sobre Open Data; actos de divulgación durante el Congreso Anual de Gobierno Digital y en la Red Interinstitucional de Gobierno Digital, así como la evaluación del alcance de Gobierno Abierto en Costa Rica con la visita de expertos de la OECD en diciembre 2013. A pesar de esos esfuerzos, la percepción sobre la difusión del concepto de Gobierno Abierto es que ha sido muy baja; el término se conoce muy poco y no se entiende correctamente, incluso entre algunos de los sectores públicos que lo trabajan.</p> <p>Miembros de la sociedad civil calificaron este compromiso como muy relevante y necesario, especialmente por la frecuencia con que se confunde el concepto de Gobierno Abierto con el de Gobierno Digital. Pero, debido a la especialización del tema, las campañas en medios de comunicación no suelen ser muy efectivas, además de lo costosas que pueden resultar. Muestra de ello es que en la sociedad civil existe la percepción de que se ha hecho muy poca difusión del tema, a pesar de los esfuerzos de comunicación realizados por la STGD. La manera más eficaz de dar a conocer el concepto de Gobierno Abierto y su importancia es mediante acciones que agreguen valor a los ciudadanos; mediante el ejercicio de un Gobierno Abierto que divulgue información de utilidad. Como inspiración, podrían considerarse los ejemplos del “Presupuesto ciudadano” en Quito, Ecuador, y “<i>Where does my money go?</i>” (¿A dónde va mi dinero?) del Reino Unido.</p>
<p>14. <i>Hackathon</i> de Datos Abiertos (3.2.9)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Bajo • Cumplimiento: Limitado 	<p>Costa Rica celebró su primera <i>hackathon</i> de datos abiertos en diciembre de 2012, y en octubre de 2013 realizó la segunda. Producto de la primera <i>hackathon</i>, se desarrollaron varias aplicaciones, como “Epicentro” y “Seguridad Pública CR”. En la segunda <i>hackathon</i> resultó ganadora “Ahorre Más”, un <i>app</i> que permite al ciudadano encontrar información sobre cualquier artículo que necesite comprar y en cuál establecimiento se consigue a mejor precio. El resto de las aplicaciones creadas durante estas actividades, también premiadas, no llegaron a superar la fase de desarrollo y, por lo tanto, nunca se publicaron.</p> <p>Las <i>hackathones</i> serán más relevantes en la medida en generen productos útiles y que agreguen valor o calidad de vida a los ciudadanos, a partir de información compartida por el Gobierno. Es importante que la iniciativa no se limite a la celebración de la <i>hackathon</i>, sino que se prolongue después a través de acompañamiento, financiamiento y asesorías que ayuden a los programas desarrollados a mejorar su escalabilidad y pasar a la etapa de distribución y promoción.</p>

VERSIÓN PARA COMENTARIOS PÚBLICOS: NO CITAR

NOMBRE DEL COMPROMISO	RESUMEN DE LOS RESULTADOS
Tema 7: Transparencia	
<p>★ 15. Apertura del Presupuesto Público (3.2.1)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: Sustantivo 	<p>Hasta el 2013 no existía ninguna plataforma que publicara los presupuestos de las instituciones públicas junto con su ejecución. La información que sí se presentaba no incluía el nivel de ejecución, era poco inteligible para no expertos y difícil de derivar en acciones por parte los ciudadanos. Así, el portal “Conozca en qué se gasta su dinero” se puso en operación en agosto de 2013. Este fue desarrollado por completo con recursos de la Contraloría, razón por la cual los miembros de esta institución se sorprendieron cuando la STGD les pidió cuentas sobre el compromiso, pues desde su perspectiva no lo habían asumido.</p> <p>Este tipo de proyecto puede tener un gran impacto en la eficacia con que las instituciones públicas emplean sus recursos y en la asignación adecuada de los mismos, a la vez que empoderan a la ciudadanía al hacerle participe del proceso de fiscalización. Podría mejorarse procesando mejor la información antes de publicarla para hacerla más comprensible y presentarla en formatos más sencillos y agradables visualmente. Se recomienda trabajar en coordinación con la Contraloría para darle a la plataforma un formato de datos abiertos. El otro gran reto es el de la divulgación de la plataforma, prácticamente desconocida.</p>
<p>★ 16. Índice de Transparencia de instituciones públicas (3.2.2)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Transformador • Cumplimiento: Sustantivo 	<p>No existe un índice sobre este tema que mida a todas las instituciones del Estado bajo los mismos estándares, ni tampoco una institución local que publique sistemáticamente informes sobre la transparencia en la gestión de cada una de ellas. La iniciativa del Índice se inició en el 2012, y a finales del 2013 se obtuvo un documento final sobre las características del Índice y la metodología que utiliza. Este se sometió a consulta de algunas pocas OSC. Al momento de hacer la investigación (septiembre 2014) aún estaba pendiente la validación del documento.</p> <p>Los “rankings” tienen un impacto demostrado en las instituciones. Con la debida acogida por parte de las instituciones y el adecuado apoyo del Estado para su divulgación, esta iniciativa podría cambiar la forma en que los organismos del Estado se gestionan e impulsarlos a una radical mejora. Es altamente recomendable incluir este compromiso en el siguiente plan. Y si para entonces se hubiese empezado a implementar el Índice, el nuevo compromiso podría orientarse a su divulgación, para lo cual el Estado tendría que destinar recursos. Sería conveniente que el Gobierno valore el impacto positivo en las finanzas del Estado y la ejecución de presupuestos que esta iniciativa podría llegar a tener</p>
<p>17. Directriz para la publicación de actas (3.2.11)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Bajo • Cumplimiento: Limitado 	<p>El objetivo de este compromiso era inducir a las instituciones a que publicaran, a través de sus páginas de Internet, las actas con los temas y acuerdos tomados durante las sesiones directivas. Para agosto de 2014 no existía ninguna directriz de esta naturaleza. Si bien se preparó el borrador del decreto, para ese mes el texto aún no se había enviado al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones para su respectiva publicación. Una directriz en este sentido sería un paso significativo en el camino correcto hacia una mayor transparencia y rendición de cuentas por parte de los organismos con órganos colegiados. Se recomienda incluir este objetivo dentro de alguno de los compromisos del próximo plan.</p>
Tema 8: Gobierno digital sobre trámites para el sector privado	
<p>18. Plataforma Crear Empresa (3.1.2)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores OGP: No clara • Impacto potencial: Bajo • Cumplimiento: Limitado 	<p>Cuando salió en 2012, la plataforma fue un avance significativo en la reducción de tiempo de algunos de los procesos para crear una empresa. Sin embargo, es limitado el número de nuevos servicios que ha ofrecido en su segunda fase de desarrollo. Además, este compromiso forma parte de un plan de gobierno digital, pero no necesariamente de uno de Gobierno Abierto. Es necesario agregarle al compromiso componentes de Gobierno Abierto, por ejemplo, a través de una consulta u otra forma de participación cívica sobre este tema.</p>
<p>19. Registro sanitario de producto (3.1.5)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores OGP: No clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: Completo 	<p>El registro de productos por medio de la plataforma empezó a funcionar en noviembre de 2013, aunque la tramitación de los registros no estaba cumpliendo con los tiempos esperados inicialmente. Permite inscribir nuevos productos, renovar registros sanitarios y cambiar productos previamente registrados. Sin embargo, la forma en que el compromiso está redactado se centra más en la agilización de trámites que en principios de Gobierno Abierto. El segundo plan debería incluir estos principios en el compromiso, agregándole componentes sobre divulgación de la información, detallando cómo se van a manejar las bases de datos generadas y qué mecanismo se usarían para rendir cuentas a través de la plataforma.</p>
<p>20. Sistema único de compra pública (3.3.2)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Transformador • Cumplimiento: Limitado 	<p>El Estado utiliza cerca de 20 aplicativos para realizar sus compras públicas, pero por volumen y escalabilidad, Compra Red y Mer-Link son los más importantes. El cambio de Gobierno en mayo de 2014 y la fuerte discusión sobre cuál de las dos se convertiría en la plataforma única, descarrilaron este compromiso. El objetivo tiene un alto impacto potencial, pues produciría una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos y además mejoraría la transparencia y la rendición de cuentas de manera precisa. Conviene seguir buscando un sistema único de compras sin destinar innecesariamente recursos al desarrollo de otra plataforma.</p>

Tema 9: Sistema Nacional de Contralorías de Servicio	
<p>21. Sistema Nacional de Contralorías de Servicio (3.1.7)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: Limitado 	<p>Por medio de un decreto de septiembre de 1993 se creó el Sistema Nacional de Contralorías de Servicios, coordinado por el Ministerio de Planificación y Política Económica y creado con el objetivo de promover y vigilar el mejoramiento continuo y la innovación de los servicios ofrecidos por las organizaciones inscritas. En 2010 se empezó a gestar una Ley Reguladora del Sistema Nacional de Contralorías de Servicio, que se publicó el 10 de septiembre de 2013.</p> <p>El tema es relevante para la participación cívica, especialmente por la relación directa que establecen con los usuarios de los servicios. Esto les da a las Contralorías una posición privilegiada para tomarle el pulso a la percepción de los ciudadanos sobre sus servicios, la eficacia de sus planes de mejora y el impacto que tienen los cambios implementados en cualquiera de sus áreas de acción. De este modo están en posición de desarrollar una comunicación de dos vías (usuario-institución-usuario), por ejemplo, a través de boletines distribuidos por correo electrónico o páginas web dentro de los portales de la institución, que informen a los usuarios sobre la trazabilidad de sus sugerencias. Es fundamental que las instituciones le den a las Contralorías un papel más protagónico dentro de la formulación de los planes estratégicos y la toma de decisiones, de manera que la participación cívica a través de ellas sea real y su impacto resulte significativo. Por lo tanto, el investigador MRI recomienda dar seguimiento e impulsar la efectividad de las Contralorías en el próximo plan.</p>
Tema 10: Proyectos de Ley de Acceso a la Información Pública	
<p>★ 22. Proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública (3.2.3)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: Sustantivo 	<p>La idea de un anteproyecto de ley sobre acceso a la información se planteó desde el año 2002, pero desde entonces no se había concretado. En el segundo semestre de 2012, una comisión nacional presidida por el despacho de la Primera Vice Presidencia de la República empezó a trabajar en la redacción del anteproyecto de Ley de Acceso a la Información Pública. Se presentó a consulta pública en diciembre de 2013 a través de un formulario en línea. Tras meses de trabajo y colaboración exitosa entre instituciones, la comisión elaboró un documento final del anteproyecto de ley, a satisfacción de miembros de OSC consultados. No obstante, el documento de la comisión nunca llegó a presentarse ante la corriente legislativa. Antes de llegar a esa etapa, se presentó otro proyecto de ley muy similar, excepto por la propuesta de crear un Instituto Costarricense de Acceso a la Información (ICAI), institución autónoma de independencia presupuestaria, técnica y funcional. Posteriormente, el trámite del proyecto de ley presentado en la corriente legislativa quedó “congelado”.</p> <p>El proyecto de ley en consideración agregaría un componente normativo y sancionatorio al acceso a la información, y crearía el organismo encargado de darle seguimiento al tema y resolver las disputas por incumplimiento. El investigador recomienda darle continuidad en el próximo plan, de manera que se procure la aprobación de alguno de los proyectos de ley y se incluyan acciones tendientes a este objetivo. El Gobierno tendrá que valorar el clima político y las finanzas públicas para decidir cuál proyecto de ley impulsar. Previsiblemente será el que considere con más posibilidades reales de ser aprobado.</p>
Tema 11: Acceso a información y participación ciudadana en la temática ambiental	
<p>23. Foro sobre acceso a la información y participación en la temática ambiental (3.2.10)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia Valores OGP: Clara • Impacto potencial: Bajo • Cumplimiento: Completo 	<p>Durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río+20 en junio de 2012, Costa Rica firmó la Declaración sobre la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Esta declaración establece que el Estado debe garantizar el acceso a la información sobre el tema, y fomentar, a la vez, su participación. El foro al que este compromiso se refiere, en el que se estimó que participaron cerca de 40 funcionarios de instituciones de Gobierno y representantes de la Sociedad Civil costarricense, fue parte de la agenda definida para fomentar tal convenio. De acuerdo con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, institución que organizó el foro con el apoyo de la STGD, este consistió en una serie de presentaciones sobre iniciativas nacionales, seguidas de mesas de discusión sobre los principales retos que presenta el Principio 10. La actividad fue de participación abierta, y se realizó el miércoles 16 de julio del 2014.</p> <p>La inclusión del componente ambiental dentro del plan de acción podría ser una eficaz estrategia para ayudar a Costa Rica a cumplir con su meta de convertirse en un país carbono neutral para el 2021, fomentar su protagonismo en materia ambiental y ayudarle a adquirir mayor liderazgo en iniciativas de Gobierno Abierto relacionadas con este tema. Pero esta inclusión debe impulsar en el Estado el ejercicio de los valores de Gobierno Abierto. En este caso, al tratarse de una actividad de ocurrencia única, su impacto es muy limitado. Se recomienda plantear un compromiso más ambicioso y asociarlo a objetivos de rendición de cuentas en materia ambiental. Algunos ejemplos son el divulgar información sobre el desempeño en materia de protección al medio y uso de recursos naturales en instituciones públicas, o cuantificar y divulgar su huella ecológica y las iniciativas para disminuirla.</p>

RECOMENDACIONES

Con base de todos los hallazgos de este informe, incluido el contexto nacional costarricense y las prioridades nacionales (Sección 6), el investigador ofrece las siguientes cinco recomendaciones más importantes para el próximo plan de acción.

Las cinco recomendaciones principales	
Recomendación	Indicador Sugerido
1. Asignar la responsabilidad de coordinar los proyectos costarricenses AGA a un órgano con acceso al más alto poder político.	1. Que la persona designada para coordinar Gobierno Abierto y cumplir con los compromisos se dedique a ello a tiempo completo y esté dentro del Ministerio de la Presidencia.
2. Utilizar las bases de datos generadas a través de los servicios electrónicos impulsados por la STGD para generar métricas. Luego, que estas se divulguen para ayudar al desarrollo de mecanismos de participación y rendición de cuentas sobre la calidad de los servicios, y para hacer minería de datos y encontrar tendencias en las gestiones más solicitadas por los usuarios y sobre sus necesidades.	2. Crear una plaza dentro de los organismos del Estado, o, en su defecto, asignar la tarea a un rol existente, a fin de que se encargue de realizar labores de inteligencia de negocios, generación de reportes y métricas relacionadas con temas de Gobierno Abierto a partir de las bases de datos generadas por los servicios electrónicos, cuyos resultados se publiquen y generen proyectos de mejora de servicios, transparencia y rendición de cuentas.
3. Involucrar más a la sociedad civil en todas las etapas del proceso, tanto en calidad como cantidad. Deberían realizarse consultas fuera de San José. También se necesitarán actividades que involucren OSC más allá de la Red C.	3.1: Realizar al menos dos consultas para el próximo plan de acción fuera del área metropolitana. 3.2: Mapear a los grupos interesados antes de realizar las consultas para el segundo plan, de manera que estas se enfoquen en un público de conocido interés y más amplio que el actual, e invitar a estas OSC a participar. 3.3: Incluir un compromiso específico sobre capacitación de la sociedad civil, con temas y cronograma, enfocado en las necesidades identificadas por las partes interesadas.
4. Incluir en el próximo plan de acción compromisos sobre iniciativas de Gobierno Abierto impulsadas por otros sectores o áreas del ambiente político, como el Poder Judicial, CONAMAJ, la Asamblea Legislativa, las municipalidades y el sector privado.	4.1: Incluir en el próximo plan de acción al menos un compromiso con acciones concretas relacionadas con temas de Seguridad y Justicia, como la divulgación –en formatos fácilmente comprensibles por todo el público– de sentencias y tasas de criminalidad de los principales delitos por zona geográfica, y su respectiva divulgación. 4.2: Incluir un compromiso para mejorar las iniciativas de transparencia que ya estén desarrollando las municipalidades e instituciones privadas en el país.
5. Alinear el plan de acción de Gobierno Abierto a los planes estratégicos y a los temas más relevantes para el país, como podrían ser los relacionados a Transparencia y Medio Ambiente.	5.1: Trabajar con la Contraloría General para mejorar la plataforma “Conozca en qué se gasta su dinero”, de manera que sea más entendible y en formato abierto. 5.2: Crear un micro-sitio dentro de los portales web de las instituciones en los que se dé a conocer su huella de carbono, desglosada en sus diferentes componentes, con una gráfica que muestre la meta organizacional a cumplir y en qué fase de avance se encuentra actualmente. 5.3: Implementar el Índice de Transparencia de las Instituciones Públicas desarrollado por la Defensoría de los Habitantes, y promocionarlo para que se posicione en la sociedad como ejercicio <i>benchmark</i> sobre Transparencia en los organismos financiados por fondos públicos. 5.4: Incluir compromisos sobre temas prioritarios identificados por la sociedad civil durante las consultas. 5.5: Unirse al grupo de trabajo Apertura en Recursos Naturales, de la Alianza para el Gobierno Abierto.

Requisitos de elegibilidad 2012: Para participar en la AGA, los gobiernos tienen que demostrar adhesión a la idea de gobierno abierto, conformado con criterios mínimos en algunas dimensiones claves. Se usan indicadores objetivos para determinar el progreso del país en cada dimensión. Para más información, visite <http://www.opengovpartnership.org/eligibility>. Las cifras OGP (AGA) para Costa Rica aparecen entre paréntesis.

Transparencia presupuestaria: Documentos clave públicos (4 de 4) **Acceso a información:** En Constitución (3 de 4)

Divulgación de patrimonio: Solo elegidos al parlamento (2 de 4) **Participación ciudadana:** 9,41 de 10 (4 de 4)

Israel Aragón es consultor internacional para el desarrollo de índices e investigaciones relacionadas a temas políticos y sobre el uso de tecnología en el desarrollo y ejercicio de la democracia. Colaboró para los principales medios de comunicación a nivel nacional y para medios internacionales con publicaciones sobre desarrollo económico y social en la región, y se desempeña como consejero para firmas internacionales. Se graduó como periodista en la Universidad de Costa Rica y posee un MBA de Incae Business School.

La AGA busca obtener compromisos concretos de los gobiernos para ampliar la transparencia, empoderar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y usar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza. El Mecanismo de Revisión Independiente evalúa el diseño e implementación de planes de acción nacionales para ampliar el diálogo entre las partes interesadas y mejorar la rendición de cuentas.



I. Participación nacional en la AGA

Open Government Partnership (Alianza para el Gobierno Abierto-AGA, u OGP por sus siglas en inglés) es una iniciativa internacional voluntaria que busca la adopción de compromisos por parte de los Gobiernos respecto a sus ciudadanos para promover la transparencia, empoderar a la ciudadanía, combatir la corrupción y utilizar las nuevas tecnologías con el fin de mejorar la gobernanza democrática. La AGA ofrece un foro internacional para el diálogo y para el intercambio sobre innovaciones entre gobiernos, sociedad civil y el sector privado, siendo todos ellos actores comprometidos en la consecución del Gobierno Abierto.

Historia de la participación en la AGA

Costa Rica se adhirió a la AGA en enero de 2012, cuando emitió su carta de intención de adhesión fechada el día 10 de ese mes.¹ La decisión se tomó luego de que la entonces Presidenta, doña Laura Chinchilla Miranda, tomara conocimiento más acabado de las labores y objetivos de la Alianza durante una visita a Nueva York en setiembre de 2011, tras la invitación por parte de la entonces Secretaria de Estado, Hillary Clinton, extendida el 20 de setiembre de 2011 durante las sesiones de la Asamblea General de la Naciones Unidas.

Luego de dicha visita la Presidenta asignó a algunos funcionarios de Gobierno la labor de investigar sobre la AGA y las implicaciones de formar parte de la Alianza, a la que finalmente decidió entrar. La responsabilidad de cumplir con los distintos requerimientos del órgano multilateral recayeron en la Secretaría Técnica de Gobierno Digital (STGD), órgano técnico encargado hasta entonces de las diferentes iniciativas digitales y tecnológicas del sector público, con el objetivo de hacerlo más eficiente, utilizar mejor sus recursos y reducir la burocracia y tramitología.

Para participar en la Alianza para el Gobierno Abierto, los Gobiernos deben demostrar un compromiso claro con la idea de Gobierno Abierto, reflejada en un conjunto de indicadores fundamentales: 1) transparencia fiscal; 2) divulgación pública de los ingresos y activos de personas que ocupan cargos políticos y altos funcionarios públicos; 3) acceso a la información pública; y 4) participación ciudadana en el control de las cuentas públicas. Se usan como base indicadores objetivos elaborados por organismos externos a la AGA para determinar el grado de progreso de cada país en cada una de estas dimensiones, asignando una valoración máxima de 4 puntos a cada indicador.

Cuando Costa Rica se sumó a la AGA contaba con 4 puntos sobre un total de 4 en aquellos indicadores mínimos de transparencia fiscal.² Respecto a la divulgación pública de ingresos y activos de cargos políticos y altos funcionarios públicos, el país obtuvo un puntaje de 2 sobre un total de 4.³ En relación al acceso a la información, Costa Rica obtuvo 3 puntos de un total de 4 por no contar con una ley de transparencia y acceso a la información, pero sí con resguardo constitucional de esos derechos. Finalmente, en participación ciudadana, logró un total de 4 puntos ya que obtuvo un puntaje de 9,41 sobre un total de 10 en la categoría referida a las libertades civiles del Índice de Democracia del *Economist Intelligence Unit*.⁴

Se requiere que todos los Gobiernos participantes en la AGA desarrollen planes de acción nacionales con compromisos concretos para un periodo inicial de dos años. Los Gobiernos deberían iniciar sus planes de acción nacionales dando a conocer los esfuerzos existentes relacionados con los grandes desafíos escogidos (ver Sección IV), incluyendo las estrategias de gobierno abierto y los programas específicos que han estado en curso. Estos compromisos pueden avanzar sobre esos esfuerzos existentes;

identificar nuevas medidas para completar las reformas en curso; o iniciar una acción específica nueva.

Junto con los demás siete países participantes del tercer cohorte, Costa Rica desarrolló su Plan de Acción Nacional para el período comprendido entre los años 2013 y 2014. El período de vigencia del plan, presentado oficialmente en abril de 2013, comprende desde el 1 de julio de 2013 hasta el 30 de junio de 2014. A la hora de redactar el presente informe, el Gobierno aún no había publicado su Informe de Autoevaluación (octubre 2014).

De acuerdo a los *Artículos de Gobierno de la AGA*, el Mecanismo de Revisión Independiente (MRI o IRM por su nombre en inglés) se ha asociado con investigadores locales independientes y con experiencia en la materia, a fin de realizar en cada país una evaluación del desarrollo e implementación de los planes de acción. Para el caso de Costa Rica, el MRI se asoció con Israel Aragón Matamoros, consultor independiente, a fin de realizar la investigación del progreso alcanzado durante el primer Plan de Acción de Costa Rica. Con su trabajo, el MRI busca establecer un diálogo continuo en torno al desarrollo e implementación de los compromisos futuros en cada país participante. La metodología utilizada, las fuentes y referencias se detallan en la Nota Metodológica.

Contexto institucional básico

La Secretaría Técnica de Gobierno Digital (STGD) fue el organismo responsable de cumplir con los compromisos adquiridos con la AGA en Costa Rica, tras ser asignado como ente técnico y coordinador encargado de las iniciativas de Gobierno Abierto, labor para la cual designó a Maikol Porras como encargado.

La STGD tiene una autoridad limitada dentro de la jerarquía estatal para garantizar el cumplimiento de los compromisos e impulsar las acciones que estos puedan requerir en otros organismos del Gobierno. No tiene el poder político necesario para influir significativamente en otras instituciones. Actualmente, la eficacia de su mandato depende en gran medida del apoyo que reciba del Ministerio de la Presidencia. Este le ha ayudado a impulsar varias de sus iniciativas, entre ellas la promulgación, en abril de 2014, del decreto que creó la Comisión Intersectorial de Gobierno Abierto,⁵ compuesta por la secretaria/o de la STGD, los Ministros de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones; de Relaciones Exteriores y Culto; y de Planificación y Política Económica; un representante del sector de los trabajadores designado por la Presidencia; un representante de la UCCAEP y otro de Costa Rica Íntegra, organización de la sociedad civil. No obstante, la limitada autoridad política de la STGD afectó la aplicación y consecución total de algunos de los objetivos planteados en el Plan de Acción.

Adicionalmente, uno de los principales motivos para crear la STGD fue la necesidad de implementar soluciones tecnológicas para realizar trámites y mejorar la eficiencia del Estado. Esto influyó en que el Plan de Acción se orientara particularmente a aspectos de gobierno digital, tales como la generación de herramientas y servicios tecnológicos, y no tanto al uso de estos instrumentos con el fin fomentar la transparencia y rendición de cuentas.

En cuanto a la sociedad civil, esta tuvo que enfrentar importantes retos para organizarse adecuadamente y participar en el desarrollo e implementación del primer Plan de Acción de Gobierno Abierto de Costa Rica. Durante la segunda mitad del año 2013, se creó un grupo de trabajo interinstitucional y un grupo asesor multisectorial. Sin embargo, cuando estos empezaron a trabajar ya era muy tarde como para influir en el Plan de Acción, ya publicado en abril de ese año.

La Comisión de Gobierno Abierto, después de ser creada en abril de 2014, se había reunido en una sola ocasión al momento de redactar este Informe de Progreso (octubre

2014) y posterior a la publicación del citado decreto que la creó. Su misma continuidad era incierta para entonces, pues el Gobierno valoraba la derogación del decreto y por lo tanto de la Comisión, debido a serios desacuerdos con la sociedad civil sobre las partes que la integran. La Red Ciudadana de Gobierno Abierto (Red C), entidad creada por las partes de la sociedad civil interesadas en participar y fomentar las iniciativas de Gobierno Abierto, quedó excluida, y en su lugar se integró la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP) como representante del sector privado, y a un representante de los trabajadores.

La Red C se manifestó muy disconforme con la medida, pues expresaron que a pesar de intentar involucrarse durante la etapa de elaboración e implementación del Plan de Acción, al final se les excluyó para incluir a un organismo que hasta entonces se había mantenido al margen del proceso (en referencia a la UCCAEP), con el fin de emitir un decreto que calificaron de “apresurado” en un momento “políticamente conveniente”.⁶

La STGD justificó su decisión en la necesidad de incluir en la Comisión a una entidad debidamente inscrita y con personería jurídica, características con las que no cuenta la Red C. “Pero varias de las organizaciones de la sociedad civil a las que también pertenecemos algunos miembros de la Red C y que también se relacionan con temas de Gobierno Abierto, sí tienen personería jurídica, por lo que de habernos enterado a tiempo, pudimos haberlas usado para incluir miembros dentro de la Comisión Nacional de Gobierno Abierto”, expresó una persona integrante de la Red C en entrevista realizada por el investigador para el presente informe.

Nota metodológica

El MRI colabora con los investigadores nacionales independientes que tienen experiencia en el tema para elaborar y difundir los informes de cada gobierno participante en la AGA. En Costa Rica, el MRI se asoció con el investigador independiente Israel Aragón Matamoros, quien revisó dos documentos clave preparados por el Gobierno: el primer Plan de Acción⁷ de Costa Rica y un borrador del Informe de Autoevaluación del Gobierno, que a la hora de publicar este informe no estaba disponible al público. Este informe hace numerosas referencias a ambos documentos.

También recabó opiniones de la sociedad civil y del sector privado, y entrevistó a funcionarios de Gobierno y otras partes pertinentes interesadas. El informe fue revisado por el personal de la AGA y por un panel de expertos.

Para conocer las opiniones de las múltiples partes interesadas, el investigador organizó dos foros, uno en San José y el otro virtual, los cuales se realizaron de acuerdo a un modelo de grupo focalizado o *focus group*. Adicionalmente, se entrevistó a cerca de 30 personas involucradas en alguno de los 23 compromisos contenidos en el Plan de Acción, y se distribuyó un formulario electrónico entre miembros de la sociedad civil y del sector privado que se relacionaran con los procesos de Gobierno Abierto en el país. El anexo metodológico detalla cada una de estas fuentes.

¹ Enlace a la carta: <http://www.opengovpartnership.org/es/node/302>

² International Budget Partnership, “Open Budgets Transform Lives,” 2010 Open Budget Index, <http://bit.ly/1hTd9TQ>

³ Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer, “Disclosure by Politicians,” (a working paper, Tuck School of Business, 2009-60, 2009), <http://bit.ly/19nDEfK>; Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), “Types of Information Decision Makers Are Required to Formally Disclose, and Level Of Transparency,” in *Government at a Glance 2009*, (OECD, 2009). <http://bit.ly/13vGtqS>; Ricard Messick, “Income and Asset Disclosure by World Bank Client Countries” (World Bank, Washington, DC, 2009), <http://bit.ly/1c1okyf>

⁴ Economist Intelligence Unit, “Democracy Index 2010: Democracy in Retreat” The Economist Intelligence Unit (London, 2010), <http://bit.ly/eLC1rE>.

⁵ Decreto 38276-RE-MIDEPLAN-MICITT, del 3 de abril de 2014:

<http://www.hacienda.go.cr/cifh/sidovih/uploads/Archivos/Decreto/Decreto%2038276-RE-MIDEPLAN-MICITT-La%20Gaceta%2066%20-3Abril%202014.docx>

⁶ El decreto se firmó el 18 de marzo de 2014, durante la visita a Costa Rica de un panel de expertos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), órgano del que el país pretendía empezar a formar parte: https://www.larepublica.net/app/cms/www/index.php?pk_articulo=533313028

⁷ Disponible en http://www.gobiernofacil.go.cr/E-GOB/gobiernodigital/Gobierno_Abierto/OG.html y <http://www.opengovpartnership.org/country/costa-rica/action-plan>

II. Proceso: Desarrollo del plan de acción

Costa Rica aprovechó su infraestructura y varios de sus proyectos de Gobierno Digital para dar impulso a la iniciativa de Gobierno Abierto y cumplir con los plazos definidos por la AGA para publicar su Plan de Acción. Pero esta ventaja no benefició el proceso de consulta del documento, el cual se vio afectado por la premura y falta de experiencias previas.

Los países participantes en la AGA deberían consultar ampliamente con el público durante la preparación de sus planes de acción. Deberían conformarse de acuerdo a los siguientes criterios:

- *Difundir públicamente los detalles de los procesos de consulta pública y el horario (al menos virtualmente) antes de las consultas.*
- *Consultar ampliamente con la comunidad nacional, tanto con la sociedad civil como con el sector privado; Buscar diversidad de opiniones, y resumir la consulta pública y ponerla a disposición junto con todos los comentarios individuales escritos recibidos.*
- *Llevar a cabo actividades de divulgación de la AGA para aumentar la participación del público en las consultas.*
- *Notificar con anticipación al público antes de las consultas, usando diversos mecanismos —incluyendo reuniones virtuales y en persona— y así crear oportunidades para la participación ciudadana.*

Una última directriz del proceso incluido en la Carta de AGA será abarcada en la Sección III “Consulta durante implementación”:

- *Identificar un foro viable para consultar regularmente con las diversas partes interesadas sobre la implementación de AGA. Puede ser una entidad nueva o una ya existente.*

Gráfico 1: Proceso de consulta del plan de acción

Fase	Requisitos de la AGA: <i>Articles of Governance</i>	¿Se cumplió con este requisito?
Durante el desarrollo del plan	¿Los detalles del proceso y su calendarización estuvieron disponibles antes de comenzar la consulta?	No
	¿Estuvo disponible el cronograma en línea?	No
	¿Estuvo disponible a través de otros canales?	No
	¿Hubo aviso previo antes del proceso de consulta?	No
	¿Fue adecuado este aviso previo?	No
	¿Hubo actividades de difusión y sensibilización?	Sí
	¿Se celebraron consultas en línea?	Sí
	¿Se celebraron consultas presenciales?	Sí
	¿Estuvo disponible públicamente un resumen de la consulta pública?	No ¹

	¿Dependió la participación de una invitación privada, o estuvo abierta a todos?	Abierta
	Ubicar las consultas en el Espectro IAP2 de participación pública. ²	Informar
Durante la implementación	¿Existió un foro regular para consulta durante la implementación?	Sí
	¿Dependió la participación de una invitación privada, o estuvo abierta a todos?	Abierta
	Ubicar las consultas en el Espectro IAP2 de participación pública.	Informar

Aviso previo y promoción

En septiembre de 2012, la Secretaría Técnica de Gobierno Digital (STGD) inició la elaboración del Plan de Acción de Gobierno Abierto 2013-2014. Entre noviembre y diciembre del 2012 la STGD se reunió con instituciones públicas que ya estaban trabajando en proyectos relacionados con los principios de Gobierno Abierto para incluirlos en la primera versión del Plan, la cual estuvo lista en enero de 2013 e incluyó 19 compromisos.

Las primeras organizaciones de la sociedad civil (OSC) en enterarse del proyecto de elaboración del Plan lo hicieron ese mismo mes de enero 2013, durante la reunión regional de AGA (OGP) celebrada en Chile. De acuerdo a estas organizaciones (especialmente Costa Rica Íntegra), se les indicó entonces que el Plan no se iba a presentar aún pues apenas estaba iniciando su primera fase de elaboración.

Profundidad y calidad

A pesar de lo indicado anteriormente, el primer borrador del Plan de Acción de Gobierno Abierto de Costa Rica fue elaborado con la participación exclusiva del Gobierno, ya que este no trabajó con miembros de la sociedad civil y el sector privado hasta que concluyó esta propuesta inicial.

El documento borrador se presentó públicamente el 13 de febrero de 2013, durante una Jornada de Gobierno Abierto de participación abierta iniciado el martes 12 de febrero, con la participación de representantes del sector público, la sociedad civil, la academia, el sector empresarial y medios de comunicación, y en colaboración con la Defensoría de los Habitantes (DHR) y la Comisión Nacional de Mejoramiento de la Administración de Justicia (CONAMAJ) del Poder Judicial. En esa fecha comenzó el período de consulta pública del Plan, que se anunció a través de los sitios electrónicos de la Secretaría de Gobierno Digital y publicaciones periódicas en los principales diarios de difusión nacional, y que se extendió hasta el 28 de febrero.

Esta Jornada de Gobierno Abierto se dividió en dos días: en el primero se realizó un foro para divulgar el concepto y oportunidades de Gobierno Abierto; en el segundo se efectuó la presentación de la primera versión del Plan de Acción de Gobierno Abierto y se realizó el lanzamiento de la consulta pública en línea para recibir comentarios y sugerencias de nuevos compromisos a incluir en el plan, el cual se mantuvo abierto hasta el 8 de marzo. De acuerdo con la STDG, a esta última sesión asistieron 67 personas, en su mayoría representantes de instituciones públicas del país. La asistencia por parte de la sociedad civil fue limitada, pues fueron cuatro las organizaciones formales que asistieron:

- La Asociación Demográfica Costarricense, enfocada en temas de promoción de los derechos sexuales y reproductivos.

- El Instituto de Prensa y Libertad de Expresión, IPLEX, Costa Rica, que se ocupa de temas de acceso a información.
- La organización Costa Rica Íntegra, interesada en tópicos relacionados con la integridad pública y transparencia.
- La organización ASCODI, centrada en temas de discapacidad y adultos mayores.

De ellas, Costa Rica Íntegra fue la única que se mantuvo involucrada hasta el final del proceso de desarrollo del plan.

La Secretaria Técnica registró durante la Jornada de Gobierno Abierto las sugerencias de 13 ciudadanos del público, quienes aportaron y opinaron sobre la importancia de darle institucionalidad y sostenibilidad al Gobierno Abierto en Costa Rica; remarcaron la necesidad de involucrar a un número mayor de actores de la sociedad civil, y recomendaron divulgar el tema para empoderar a la ciudadanía en los temas de transparencia, participación y acceso a la información.

En cuanto al provecho de esta reunión, algunos miembros de la Red Ciudadana de Gobierno Abierto (Red C) dijeron haber sentido como si los “invitaran para hacer una validación más que para trabajar en conjunto; como para cumplir con el requisito de convocar a la sociedad civil”. En ese momento la Red Ciudadana no existía y sus miembros participaban por cuenta propia o en representación de otras organizaciones de la sociedad civil. El grupo fue conformado posteriormente, en julio de 2013, como un foro de la sociedad civil para participar en la creación de las políticas de Gobierno Abierto en el país.

Entre el 11 y el 22 de marzo de 2013, la STGD revisó las sugerencias recibidas durante la Jornada de Gobierno Abierto a través del formulario electrónico, para luego redactar la segunda versión del Plan de Acción. Esta versión se envió a las instituciones públicas a fin de recibir una última retroalimentación en la semana del 25-29 de marzo. Sin embargo, los miembros de la sociedad civil consultados afirmaron no haber conocido la nueva versión del Plan hasta que esta se presentó en Londres, durante la reunión del Comité Directivo de la Alianza para el Gobierno Abierto, en abril de 2013. El documento que se presentó entonces incluyó cuatro compromisos adicionales a los 19 del borrador inicial, que se elaboraron a partir de las sugerencias hechas por la sociedad civil y entidades del sector público. Los cuatro nuevos compromisos incluidos en la versión final fueron los siguientes:

- 3.1.8 Realizar un estudio de factibilidad sobre la modernización del servicio postal en Costa Rica (sugerido por Correos de Costa Rica)
- 3.1.9 Actualizar la guía para el desarrollo de páginas Web (propuesto por un ciudadano a través del formulario electrónico de consulta)
- 3.2.10 Realizar un foro sobre el acceso a información y participación ciudadana en la temática ambiental (propuesto por CoopeSolidar, organización de sociedad civil)
- 3.2.11 Emitir una directriz para la publicación de actas (a solicitud de una ciudadana, enviada a través de correo electrónico).

Aunque la Secretaría de Gobierno Digital ofreció un sistema de trazabilidad para todas las sugerencias, de modo que eventualmente pudieran comunicarle a los sugerentes su aceptación o rechazo, de acuerdo a lo expresado por representantes de la sociedad civil, estos nunca recibieron retroalimentación sobre el tratamiento que se dio a sus propuestas y observaciones. “Cuando se presentó (la versión final) se incluyeron cambios que no sabíamos de dónde habían salido, y lo que habíamos sugerido no apareció incluido, aun cuando inicialmente estaban de acuerdo con nuestras sugerencias”, expresó un miembro de Costa Rica Íntegra.³

Por tales razones –y según una opinión expresada a través del formulario en línea distribuido para recabar criterios para este Informe– para las OSC la ejecución del proceso de consulta de este primer Plan de Acción fue “bastante pobre, pues no hubo elementos para saber qué se hizo con los insumos dados por la sociedad civil. No se sabía si era un tema de validación o elaboración, no hubo un seguimiento adecuado y uno no sabía con claridad cuándo terminan los procesos”. También consideraron que en general el proceso de consulta de este Plan fue algo apresurado. Entre las razones con que justifican ese calificativo está el que:

- Desde el inicio del proceso faltó un interlocutor claro en Gobierno, pues primero se dijo que sería el Ministerio de Relaciones Exteriores y luego se trasladó a la STGD;
- No existió una metodología consistente para realizar las consultas en las diferentes etapas del proceso;
- Hizo falta un mayor esfuerzo para convocar a la sociedad civil, para despertar el interés de un mayor número de organizaciones y personas.

En conclusión, para el primer Plan de Acción de Costa Rica sobre Gobierno Abierto, la sociedad civil costarricense involucrada es de opinión que no existió participación efectiva de su parte. A pesar de que se incluyó a la sociedad civil en algunas etapas del proceso de elaboración, no hubo claridad sobre cómo influyeron en el documento final, excepto por los 4 compromisos que se agregaron a los 19 que contenía el primer borrador.

A pesar de ello, esos 4 compromisos no fueron propuestos directa ni específicamente por miembros de la sociedad civil, sino que el Gobierno los construyó a partir de las observaciones recibidas en la jornada de consulta de febrero de 2013.

El Gobierno, por su parte, manifestó haber enfrentado varios retos a la hora de relacionarse con la sociedad civil, según expresaron algunos de sus miembros en posteriores entrevistas. Entre las dificultades se cuenta lo fraccionada que está la sociedad civil en Costa Rica; la informalidad de muchas de las organizaciones, que no cuentan con entidad jurídica, y su falta de constancia y compromiso a la hora de ofrecer respuestas con la rapidez y constancia requeridas.

De acuerdo a las autoridades gubernamentales, muchas organizaciones civiles que participaron en algún momento del proceso se perdieron después, porque no descubrieron interés en el tema, o no lograron organizarse con las demás para generar planes de acción ni dar el seguimiento requerido al proceso, de manera que se pudiera cumplir con los plazos requeridos. Tanto el Gobierno como los miembros de la sociedad civil coinciden en que ha sido difícil despertar el interés y lograr la participación de más sectores sociales en los temas de Gobierno Abierto.

¹ La STGD afirmó que pensó, como parte del proceso de consulta, crear un sitio web público donde se pusiera a disposición de la ciudadanía todo los documentos y propuestas surgidos como parte del proceso, junto con las minutas de las reuniones. Sin embargo, no se le dio seguimiento a esta iniciativa y nunca se llegó a implementar.

² “IAP2 Spectrum of Political Participation”, *International Association for Public Participation*, <http://bit.ly/1kMmlYC>

³ Este criterio fue coincidente en diferentes opiniones expresadas durante entrevistas realizadas por separado a miembros de Costa Rica Íntegra y de la Red Ciudadana de Gobierno Abierto.

III. Proceso: Implementación del Plan de Acción

El Gobierno y la sociedad civil colaboraron en un largo proceso que concluyó con la creación de la Comisión Intersectorial de Gobierno Abierto, que no llegó a participar en la elaboración del primer Plan de Acción pues se formalizó en abril de 2014. Al momento de elaborar este informe, la Comisión aún no trabajaba debido a que la sociedad civil no estaba conforme con la elección de algunos de los representantes llamados a conformarla. Sociedad civil y Gobierno negociaban derogarla para constituir una nueva Comisión integrada por más actores de la sociedad civil involucrados en el tema.

Como parte de la participación en la AGA, los Gobiernos se comprometen a identificar un foro para consultar regularmente sobre la implementación de la AGA a las diversas partes interesadas. Dicho foro puede ser una entidad nueva o una ya existente. Esta sección resume esa información.

Consulta multisectorial regular

Después de publicado el Primer Plan de Acción de Costa Rica, en mayo de 2013 la Secretaría Técnica de Gobierno Digital convocó a la sociedad civil a una reunión a fin de proponerle elegir un representante que participara en procesos posteriores, y que sirviera como punto de contacto e interlocutor de los intereses y opiniones de toda la sociedad civil. De acuerdo con Carolina Flores, de la Red C, los miembros de las diferentes organizaciones asistentes a esa reunión no estuvieron de acuerdo en elegir un solo representante, en parte porque apenas se venían conociendo e introduciendo en el tema de Gobierno Abierto. Entonces sugirieron iniciar un proceso dentro de la sociedad civil que incluyera una convocatoria más amplia y concluyera con la elección de los representantes más idóneos aprobados por las diferentes organizaciones.

Como se indicó, este proceso se realizó a mediados del 2013. Antes de esa fecha, el Gobierno no había realizado ninguna convocatoria o proceso de consulta cuyo objetivo específico fuera recibir retroalimentación de la sociedad civil, el sector privado o cualquier otro sector, con respecto a la ejecución del Plan de Acción de Gobierno Abierto de Costa Rica 2013-2014. Se realizaron varias actividades con varios grupos interesados, pero orientadas a buscar representantes de la sociedad civil y de los demás sectores, incluidos el público y el privado, con miras a conformar la Comisión Intersectorial de Gobierno Abierto. Posteriormente, esta Comisión se creó por medio de un decreto que la Secretaría de Gobierno Digital ya estaba trabajando junto con la Presidencia de la República.

Tampoco hubo reportes de medio período ni reuniones de validación durante la implementación del Plan de Acción que nos ocupa en este análisis.

Una vez publicado y presentado el Plan de Acción Costa Rica 2013-2014, la sociedad civil realizó un primer taller sobre Gobierno Abierto en junio de 2013, con el fin de designar a los representantes de la sociedad civil. El Gobierno había ofrecido inicialmente solo una plaza dentro de la Comisión de Gobierno Abierto que por entonces buscaba crear. Pero la sociedad civil solicitó cinco espacios debido a la diversidad de sus sectores y de intereses de sus miembros. Al final, la Comisión Interinstitucional de Gobierno Abierto reservó tres plazas para representantes de sus distintos sectores, las cuales se distribuyeron entre un representante del sector trabajador, uno del sector privado y un miembro de Costa Rica Íntegra, organización de la sociedad civil.¹

El decreto que creó esta Comisión finalmente se firmó en marzo y se publicó en abril de 2014.² Sin embargo, debido a los desacuerdos con la sociedad civil ya explicados, y a que el Gobierno actual del presidente Luis Guillermo Solís analizaba su derogación, para

octubre de 2014 la Comisión aún no operaba formalmente, a pesar de que el decreto establece que se reuniría una vez al mes.

¹ Como se explicó en la sección I, esta Comisión está compuesta por la secretaria(o) de la STGD, los ministros de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, de Relaciones Exteriores y Culto, y de Planificación y Política Económica, un representante del sector de los trabajadores designado por la Presidencia, un representante de la UCCAEP y otro de Costa Rica Íntegra, organización de la sociedad civil.

² Decreto 38276-RE-MIDEPLAN-MICITT, del 3 de abril de 2014. Artículo 3º: "Se crea la Comisión Intersectorial de Gobierno Abierto que tendrá como objetivo fomentar y facilitar la implementación del Gobierno Abierto en el sector público de Costa Rica, colaborar en la formulación y evaluación de los planes de acción que sobre la materia se determinen necesarios, así como colaborar en la definición las políticas para promover la transparencia y acceso a la información, participación ciudadana, trabajo colaborativo e innovación utilizando las tecnologías de información y comunicación y herramientas alternativas que atiendan la brecha digital."

IV. Análisis del contenido del Plan de Acción

Los países participantes en la AGA desarrollan planes de acción bianuales. Los gobiernos deberían empezar sus planes explicando los esfuerzos corrientes relacionados a los grandes desafíos de la AGA por ellos escogidos, incluyendo sus estrategias específicas de gobierno abierto y programas en marcha. Luego, los planes deberían señalar los compromisos del gobierno, los cuales debieran modificar la práctica gubernamental en ese sector o gran desafío. Estos compromisos pueden estar basados en esfuerzos existentes, identificar nuevos pasos para completar reformas en curso o iniciar una acción en nuevas áreas.

Los compromisos deberían estar enfocados en un conjunto de cinco “grandes desafíos” que todos los gobiernos enfrentan. La AGA reconoce que cada país empieza desde un punto de referencia o de partida distinto. Por lo tanto, los países son los encargados de elegir los grandes desafíos y compromisos concretos que sean más relevantes según su propio contexto nacional. Ningún plan de acción, estándar o compromiso específico será impuesto a ningún país.

Los cinco grandes desafíos son:

- Mejorar los servicios públicos —medidas que abarcan todo el espectro de servicios públicos, incluidas la salud pública, justicia, agua, electricidad, telecomunicaciones y cualquier otro servicio relevante para fomentar mejoras en los servicios o innovación privada.
- Ampliar la integridad pública —medidas que abarcan corrupción y ética pública, acceso a la información, reformas al financiamiento político y libertad de los medios de comunicación y de la sociedad civil.
- Manejar eficientemente los recursos públicos —medidas que abarcan presupuestos, adquisición, recursos naturales y la ayuda extranjera.
- Crear comunidades más seguras —medidas que abarcan la seguridad pública, el sector de seguridad nacional, respuesta a desastres, crisis y amenazas ambientales.
- Mejorar la rendición de cuentas corporativa —medidas que abarcan la responsabilidad corporativa en temas como medioambiente, anticorrupción, protección al consumidor, y relación con las comunidades.

Si bien el diseño de los compromisos concretos respecto a un gran desafío debe ser flexible de manera que pueda ser adaptado a las circunstancias específicas de cada país, los compromisos para con la AGA deben ser relevantes en relación a los valores de la AGA descritos en los *AGA Articles of Governance* y en la *Open Government Declaration* firmada por todos los países participantes en la AGA. El MRI usa las siguientes definiciones orientativas para evaluar la relevancia de los compromisos respecto a los valores clave de gobierno abierto.

- **Acceso a la información**— estos compromisos:
 - abarcan la información que tiene el gobierno;
 - no están limitados solamente a los datos sino que se aplican a todo tipo de información;
 - pueden incluir transparencia proactiva o reactiva;
 - pueden estar asociados al fortalecimiento del derecho a la información; y
 - proveen acceso abierto a la información (no privilegian ni se limitan internamente al gobierno).
- **Participación cívica** — los gobiernos buscan movilizar a los ciudadanos para que participen en el debate público y contribuyan de una manera que hagan la

gobernanza más responsable, innovadora y efectiva. Los compromisos sobre participación ciudadana:

- abren la toma de decisiones a todos los miembros interesados del público. Los foros suelen ser ‘desde arriba’ en el sentido de ser creados por el gobierno (o actores delegados por el gobierno) para informar la toma de decisiones;
- suelen incluir elementos de acceso a la información para garantizar que las contribuciones de los miembros interesados del público sean significativas en la toma de decisiones.
- suelen incluir el derecho del ciudadano a ser escuchado aunque no necesariamente el derecho a ser obedecido.
- **Rendición de cuentas pública** — deben existir reglas, regulaciones y mecanismos para que los actores gubernamentales justifiquen sus acciones, actúen en respuesta a las críticas que reciben y acepten las consecuencias de su falta de cumplimiento de leyes o compromisos.
 - como parte del gobierno abierto tales compromisos tienen un elemento ‘abierto’ en el sentido de no ser sistemas internos o cerrados de rendición de cuentas, sin una cara pública.
- **Tecnología e innovación para transparencia y rendición de cuentas** — estos compromisos:
 - promueven nuevas tecnologías que ofrecen oportunidades públicas para compartir información, participar y colaborar;
 - deben hacer pública más información de manera que permita a la sociedad entender lo que hace el gobierno e influir en sus decisiones;
 - pueden desarrollar la capacidad del gobierno y de la ciudadanía para usar tecnología para mejorar la transparencia y rendición de cuentas;
 - pueden apoyar el uso de tecnología por parte de los funcionarios públicos y ciudadanos por igual.

Los países pueden enfocar sus compromisos en el nivel nacional, local o subnacional, según donde consideren que los esfuerzos tendrán el mayor impacto.

Dado que lograr compromisos de gobierno abierto requiere un proceso de varios años, los gobiernos deberían incluir cronogramas y puntos de referencia en sus compromisos para indicar lo que pretenden lograr cada año, en la medida de lo posible.

Aunque en su mayor parte las medidas son metodológicamente claras y objetivas, algunas merecen explicación.

1. **Relevancia:** El investigador del MRI evaluó cada compromiso en su relevancia respecto a los valores y ‘grandes desafíos’ de la AGA.
 - a. *Valores AGA:* Algunos compromisos no son claros en su relación con los valores de la AGA. Para identificar tales casos, el investigador tomó su decisión según una lectura rigurosa del texto del compromiso, el cual identifica compromisos que pueden articular mejor su relación con los problemas fundamentales de gobierno abierto.
 - b. *Grandes desafíos:* Mientras algunos compromisos pueden ser relevantes a más de un gran desafío, el investigador solo evaluó el desafío identificado por el gobierno, ya que la mayoría de los compromisos se orienta a uno.
2. **Ambición:**
 - a. *Impacto potencial:* Para contribuir a una definición inclusiva de ambición, el investigador MRI determinó cuán potencialmente

transformador podría ser cada compromiso en su área política. Esta determinación se basa en la evidencia de la investigación y la experiencia del investigador como experto en gobernanza. Para determinar el impacto potencial, el investigador identifica el problema político, establece una línea de base al inicio del Plan de Acción y evalúa el grado al cual el compromiso, si fuera implementado, impactaría la situación y responder al problema político.

- b. *Nuevo o previamente existente*: El investigador también considera si el compromiso se publicó por primera vez en el Plan de Acción (o si mejora la especificidad de la acción), o si el compromiso fue traído de otros documentos públicos.

3. Plazos:

- a. *Cumplimiento proyectado*: Los *AGA Articles of Governance* instan a los países participantes a hacer compromisos con resultados claros e hitos anuales esperados. En casos donde esta información no está disponible, el investigador usa la evidencia y su experiencia para tomar una decisión en cuanto al cumplimiento esperado para el final del periodo de implementación.

Panorama general de los compromisos

Debido a que se dispondría de solo un año para presentar y cumplir los diferentes proyectos y compromisos asumidos por Costa Rica con la AGA, y ya que la administración Chinchilla Miranda terminaría su período en mayo de 2014, la Secretaría Técnica de Gobierno Digital (STGD) optó por incluir dentro de su Plan de Acción 2013-2014, varios de los proyectos ya implementados o en fase de desarrollo de su agenda de Gobierno Digital. Fue así como entraron al Plan de Acción -el cual es objeto de este análisis- iniciativas como el Portal Ciudadano (www.gob.go.cr); los portales web Crearempresa.go.cr y Entiempo.go.cr; las Ventanillas Electrónicas de Servicios (VES); la redacción del anteproyecto de Ley de Acceso a la Información Pública y los planes para implementar un sistema único de compras del Estado, entre otros.

“Se discutió mucho sobre por qué (el Plan de Acción) estaba tan enfocado en el gobierno digital y tecnología. Pero estábamos contra el tiempo y se quería difundir el concepto de Gobierno Abierto, así que preferimos escoger objetivos factibles que se pudieran alcanzar en el corto plazo”, explicó Alicia Avendaño, directora de la Secretaría Técnica de Gobierno Digital.

También se seleccionaron “proyectos con base en el impacto que pudieran tener en otros indicadores y que a la vez se pudieran medir a través de informes internacionales, como por ejemplo”, el *Doing Business* desarrollado por el Banco Mundial, agregó Avendaño.

Agrupación y organización del informe

A fin de facilitar la comprensión de la consistencia y objetivos del Plan de Acción desarrollado por Costa Rica, el investigador re-organizó por temas los compromisos del Plan. El esquema siguiente muestra la nueva organización. La numeración asignada a cada compromiso no es secuencial debido a que refleja el número asignado originalmente por el Gobierno a cada compromiso en el Plan de Acción.

- **Tema 1: Gestión interna de Gobierno**
 - 3.1.8: Realizar un estudio de factibilidad sobre la modernización del servicio postal en Costa Rica.

- 3.3.1: Implementar el sistema de pensiones en la Dirección Nacional de Pensiones.
- **Tema 2: Gestión electrónica del Gobierno**
 - 3.1.6: Fomentar el marco de interoperabilidad.
 - 3.1.9: Actualizar la guía para el desarrollo de páginas Web.
 - 3.2.7: Desarrollar un manual para el uso de redes sociales en las instituciones públicas de Costa Rica.
- **Tema 3: Participación y seguridad ciudadanas digitales**
 - 3.1.4: Fomentar el uso de la plataforma “En tiempo”.
 - 3.2.8: Empoderar a la población a través del acceso a la información y de los espacios de participación ciudadana
 - 3.3.3: Implementar el Proyecto “Seguridad Ciudadana Digital”.
- **Tema 4: Portales y ventanillas de servicios para ciudadanos**
 - 3.1.1: Potenciar y fortalecer el Portal Ciudadano (www.gob.go.cr).
 - 3.1.3: Ampliar los servicios en las Ventanillas Electrónicas de Servicios (VES).
- **Tema 5: Crear la base estructural para datos abiertos**
 - 3.2.4: Definir e implementar la política nacional de datos abiertos.
 - 3.2.5: Potenciar la apertura de datos en las instituciones públicas.
- **Tema 6: Divulgación y uso de datos abiertos**
 - 3.2.6: Difundir el concepto y filosofía de Gobierno Abierto en las instituciones públicas, la ciudadanía y la opinión pública.
 - 3.2.9: Dar seguimiento a la primera *Hackathon* de Datos Abiertos y realizar más eventos de este tipo.
- **Tema 7: Transparencia**
 - 3.2.1: Implementar la Apertura del Presupuesto Público.
 - 3.2.2: Desarrollar un Índice de Transparencia de las instituciones públicas de Costa Rica.
 - 3.2.11: Emitir una directriz para la publicación de actas.
- **Tema 8: Gobierno electrónico para sector privado**
 - 3.1.2: Utilizar la plataforma Crear Empresa en la totalidad de municipalidades del país.
 - 3.1.5: Implementar electrónicamente el registro sanitario de productos.
 - 3.3.2: Implementar un sistema único de compra pública en el Estado.
- **Tema 9:** 3.1.7: Fortalecer el Sistema Nacional de Contralorías de Servicio.
- **Tema 10:** 3.2.3: Presentar a la Asamblea Legislativa un proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública.
- **Tema 11:** 3.2.10: Realizar un foro sobre el acceso a información y participación ciudadana en la temática ambiental.

El presente informe no analizará la cuarta y última sección del Plan de Acción de Gobierno Abierto de Costa Rica 2013-2014, “Implementación, Seguimiento y Evaluación” del Plan de Acción”, pues tal tarea se considera intrínseca a los procesos de Gobierno Abierto, seguidos por los países miembros de la AGA. No obstante, ya se ha mencionado el Decreto Ejecutivo que crea la Comisión Intersectorial de Gobierno Abierto y el proceso de su emisión, al cual hace referencia esta sección.

Tema 1: Gestión interna del Gobierno

Los siguientes compromisos se agruparon por beneficiar procesos internos del Gobierno o ser parte de la gestión interna electrónica de las instituciones. Se consideró que su cumplimiento no tiene componentes de atención directa al ciudadano ni le genera un beneficio inmediato.

3.1.8: Realizar un estudio de factibilidad sobre la modernización del servicio postal en Costa Rica: El estudio busca determinar los costos-beneficios de ofrecer alternativas de gobierno móvil para mejorar los servicios postales a los ciudadanos y potenciar su participación en el proceso de diseño y conceptualización; así como las mejores opciones para una mayor eficiencia en los procesos internos de Correos de Costa Rica bajo un nuevo modelo de negocio postal.

3.3.1: Implementar el sistema de pensiones en la Dirección Nacional de Pensiones: Este proyecto pretende la provisión de una solución tecnológica, que permita la automatización del proceso de emisión de planilla, revalorización y pago de las pensiones de la Dirección Nacional de Pensiones (DNP) y su implementación gradual de todos los regímenes, iniciando con el Régimen de Hacienda...El proyecto estará listo para el primer semestre del 2013 y a través del sistema se realizará el pago de pensiones a una población de 8000 pensionados en una primera etapa y de 14 mil pensionados en una segunda etapa; además la revalorización automática de pensiones para 13 de los 14 regímenes de pensiones que administra la Dirección Nacional de Pensiones, más 2 regímenes de prejubilación; se realizará el cálculo y pago por montos de períodos adeudados a solicitud de parte; se permitirá la actualización de escalas e índices salariales en forma directa por parte de las instituciones y se integrará con múltiples instituciones que requieren o solicitan información del pago de pensiones.

(Textos de los compromisos resumidos por cuestiones de formato)

Descripción del compromiso						
Responsabilidad	Institución responsable	3.1.8- Correos de Costa Rica S.A. 3.3.1- Ministerio de Trabajo				
	Instituciones de apoyo	Para el 3.3.1, la Secretaria Técnica de Gobierno Digital.				
	¿Se especificó un punto de contacto?	No				
Grado de especificidad y mensurabilidad		3.1.8: Modernización del servicio postal	Medio: En su redacción el compromiso describe actividades objetivamente verificables pero no especifica hitos o productos.			
		3.3.1: Sistema de pensiones	Alto: El compromiso provee hitos claros, medibles y verificables en relación a la meta.			
Relevancia	Grandes desafíos de la AGA	Mejoramiento de los servicios públicos. Aumento de la integridad pública. Gestión más eficaz de los recursos públicos.				
	Valores de la AGA relevantes					
	Hito o acción	Acceso a la información	Participación cívica	Rendición de cuentas pública	Tecno. e Innov. para Transp. y Rend. de	No claramente relevante

					Cuentas	
	3.1.8: Modernización del servicio postal					✓
	3.3.1: Sistema de pensiones					✓
Ambición						
Hito o Acción		¿Nuevo o preexistente?	Impacto Potencial			
3.1.8: Modernización del servicio postal		Nuevo	Ninguno: El compromiso mantiene el status quo.			
3.3.1: Sistema de pensiones		Nuevo	Moderado: El compromiso es un paso significativo en la práctica de la política pública relevante pero su alcance es limitado.			
Nivel de cumplimiento						
3.1.8: Modernización del servicio postal						
Fecha de comienzo: No especificada			Fecha de cierre: II semestre 2013			
Cumplimiento proyectado	Completo		Cumplimiento actual	Completo		
3.3.1: Sistema de pensiones						
Fecha de comienzo: No especificada			Fecha de cierre: II semestre 2013			
Cumplimiento proyectado	Completo		Cumplimiento actual	Sustantivo		
Próximos pasos						
3.1.8: Modernización del servicio postal			No es necesario incluir ninguna otra medida en el siguiente Plan de Acción.			
3.3.1: Sistema de pensiones			No es necesario incluir ninguna otra medida en el siguiente Plan de Acción.			

¿Qué pasó?

3.1.8: Realizar un estudio de factibilidad sobre la modernización del servicio postal en Costa Rica: Correos de Costa Rica S.A. es el operador postal del Estado, encargado por ley de la República, y convenios de orden internacional, de brindar el servicio social de comunicación postal declarado servicio público en todo el territorio nacional. Esta entidad se sostiene con sus ventas, sin apoyo financiero por parte del Estado ni endeudamiento. El decreciente volumen en la demanda de sus servicios sufrido desde varios años atrás afectó las finanzas de la institución significativamente, haciéndola deficitaria por algunos períodos y obligándola a hacer uso del superávit disponible e ingresos por otros servicios.¹ Tal circunstancia hizo necesario que buscara nuevas alternativas de ingresos.

El objetivo del estudio de factibilidad planteado por este compromiso era determinar los costos y posibles beneficios de ofrecer alternativas de gobierno móvil para mejorar los servicios postales, así como indagar opciones de nuevos modelos de negocio y posibles eficiencias en los servicios postales. En acatamiento a una solicitud explícita de la Contraloría General de la República, la institución debía realizar a más tardar el 1 de julio del 2013, un plan estratégico para mejorar la operación de la empresa.

El Informe de Autoevaluación del Gobierno indica que el estudio de factibilidad se realizó durante el 2013. También destaca que se firmó un convenio de cooperación para iniciar la implementación del proyecto de modernización, sin indicar con quién, y que para mayo del 2014 la entidad estaba en el proceso de análisis de aspectos financieros para su lanzamiento.

El investigador solicitó el documento final del estudio, tanto a la STGD como a Correos de Costa Rica. Sin embargo, la primera no lo facilitó y la segunda, luego de tres semanas

de realizar llamadas y enviar correos electrónicos, exigió una serie de requisitos que imposibilitaron contar con el estudio a tiempo para cumplir con los plazos del presente Informe.

3.3.1: Implementar el sistema de pensiones en la Dirección Nacional de Pensiones:

La Dirección Nacional de Pensiones (DNP) de Costa Rica tiene como responsabilidad y funciones dictar las políticas y directrices en materia de pensiones, resolver las solicitudes de pensión y jubilación, declarar los derechos a estas y realizar los reajustes y revisión, o cualquier otra gestión posterior, relacionada con regímenes de pensión con cargo al Presupuesto Nacional. También se ocupa de elaborar la planilla mensual de pagos y emitir certificaciones de pensión para los 16 regímenes bajo su administración,² que cubren a más de 22 mil pensionados.

De acuerdo con un informe del Ministerio de Trabajo del 2013,³ la DNP recibe cerca de 10 mil solicitudes anuales de revalorización, ajustes y certificaciones, las cuáles no puede atender en su totalidad en parte debido a que usa 7 metodologías distintas de revalorización de pensiones, las cuales aplica manualmente. Esto ha provocado un rezago histórico en su tramitación de hasta 10 años. Por tales razones, en 2011 la DNP empezó a trabajar en la digitalización del 90% de los expedientes y en la implementación del uso de la firma digital en las resoluciones de pagos, iniciando así un proyecto para contar con una solución basada en tecnologías de información y telecomunicaciones.

La Secretaría Técnica de Gobierno Digital asumió este proyecto como entidad ejecutora de apoyo a partir de noviembre de 2011, liderando tareas como la construcción de una base de datos fiable, inclusión en formato digital de los expedientes del régimen de Hacienda, primero, y del resto sistemas de pensiones después, así como el diseño de la arquitectura del hardware y el software, soporte y mantenimiento que se le daría a la base de datos. La STGD indicó que se han desarrollado 27 flujos de procesos, 25 formularios y 30 módulos que contienen el nuevo sistema, pero estas bases de datos no están aún disponibles públicamente. A pesar de que está en una etapa de desarrollo avanzada y el informe de Autoevaluación de Gobierno Digital lo consideró completado, a octubre de 2014 el sistema aún no se había implementado ni se había completado la creación de los expedientes digitales de los usuarios.

Relevancia

3.1.8: Realizar un estudio de factibilidad sobre la modernización del servicio postal en Costa Rica: Más que un objetivo parte de una estrategia de Gobierno Abierto, este compromiso representa una acción única y específica que podría formar parte de la implementación de un compromiso más ambicioso. Sin duda el estudio de factibilidad era necesario para determinar de qué forma se podía ayudar a Correos de Costa Rica a recuperar su salud financiera y ser más eficiente en el uso de sus recursos. Sin embargo, un fin ulterior al estudio, como aquel cuya factibilidad pretendía demostrar o descartar, habría ciertamente sido más ambicioso.

Además, aunque el compromiso mencionaba la participación cívica en la modernización del servicio, lo cual sería claramente relevante al Gobierno Abierto, no hay evidencia de que se haya involucrado a la sociedad civil en el proceso de implementación de este compromiso. La Red Ciudadana consideró este compromiso como no relevante para los planes de Gobierno Abierto, y no consideró necesario que se la incluyera en un plan de acción sobre este tema. El investigador coincide con este criterio, al no encontrar iniciativas específicas que mejoren el acceso a la información o la rendición de cuentas.

3.3.1: Implementar el sistema de pensiones en la Dirección Nacional de Pensiones:

Los beneficios que se esperan de él son de alto impacto potencial: el ahorro de los 600 millones de colones (cerca de \$1,1 millones) anuales presupuestados para

indemnizaciones, otros 200 millones de colones (unos \$367 mil) ahorrados por concepto de sumas no giradas de más, la reducción de los tiempos requeridos para hacer los cálculos y revalorizaciones de pensión, así como de los plazos para los mismos pagos. El beneficio más potencialmente relacionado con los valores de la Alianza para el Gobierno Abierto es el de automatizar los procesos y trámites de planillas. Tal automatización podría permitir una estandarización en las metodologías utilizadas según el cálculo requerido, mayor transparencia en el uso y asignación de los recursos que administran los diferentes regímenes, y mejor servicio a los ciudadanos.

A pesar de ello, el compromiso tal y como está redactado no establece claramente la forma en que usará la automatización del proceso para generar mayor transparencia, ni refleja explícitamente entre sus objetivos el rendir cuentas sobre el uso de los recursos ni el divulgar públicamente la información generada. Se trata más bien de un sistema de uso interno sin una cara pública clara, lo cual es potencialmente relevante, sin llegar a serlo actualmente.

Recomendaciones

- **3.1.8: Realizar un estudio de factibilidad sobre la modernización del servicio postal en Costa Rica:** Es recomendable tener presentes los valores de Gobierno Abierto a la hora de plantear este tipo compromisos, de manera que estos se incluyan siempre en la redacción de los mismos y las acciones contenidas incentiven prácticas en favor de los valores de Gobierno Abierto. Como se señaló anteriormente con respecto a este compromiso, no se encontraron objetivos específicamente relacionados a estos valores, como la transparencia, participación y rendición de cuentas. Es debido a esto que su relevancia no fue clara y que no se encontraron motivos para darle continuidad a este compromiso en el siguiente Plan de Acción.
- **3.3.1: Implementar el sistema de pensiones en la Dirección Nacional de Pensiones:** Este compromiso podría traducirse más adelante en la publicación de información relacionada al uso y control de los recursos económicos manejados por la DNP. De esa forma el proyecto estaría fomentando el ejercicio de rendición de cuentas. No obstante, para cumplir con este objetivo no basta con que la información esté disponible, sino que será necesario que la DNP la publique de forma tal que sea de fácil acceso y comprensión para el público, de modo que la ciudadanía pueda cumplir con su rol fiscalizador.

¹ Informe del a Auditoría Operativa Realizada en Correos de Costa Rica S.A. Sobre la Eficacia de la Estrategia de la Gestión de Negocios del Área Comercial para Contribuir a la Sostenibilidad Financiera. 6 de noviembre de 2012.

² La Gaceta #95. Decreto n. 30397-MTS del 25 de mayo de 2002.

³ “Proyecto DNP”, presentación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Sandra Pizsk, Noviembre 2011.

Tema 2: Plataformas electrónicas y sitios web

Al igual que en el Tema 1, se consideró que de los compromisos agrupados en este tema no tienen una cara pública, y que su cumplimiento no genera un beneficio directo para los ciudadanos. En este caso se beneficia más a la gestión y uso de las plataformas electrónicas.

3.1.6: Fomentar el marco de Interoperabilidad: *El Marco de Interoperabilidad permitirá simplificar los procesos y actividades necesarios para la conectividad de las Instituciones del Estado a fin de aumentar el número de prestaciones que se realizan sin requerir documentos, certificaciones adicionales a los ciudadanos...Este marco consistirá en suministrar la herramienta destinada a gestionar la interoperabilidad en el Estado.*

3.1.9: Actualizar la guía para el desarrollo de páginas Web: *Durante el segundo semestre del 2013, la Secretaría Técnica de Gobierno Digital actualizará la Guía para el Desarrollo de Sitios Web que contendrá los requisitos fundamentales para la creación y normalización de páginas web en las instituciones públicas de Costa Rica, así como las recomendaciones para la incorporación de componente de accesibilidad web y accesibilidad de la información para las personas con discapacidad.*

3.2.7: Desarrollar un manual para el uso de redes sociales en las instituciones públicas de Costa Rica: *En el segundo semestre del año 2013 se presentará un manual con la política nacional de gestión sobre el uso de las redes sociales en las instituciones públicas de Costa Rica.*

(Textos de los compromisos resumidos por cuestiones de formato)

Descripción del compromiso						
Re sp on sa bi li da d	Institución responsable	Secretaría Técnica de Gobierno Digital (STGD)				
	Instituciones de apoyo	No				
	¿Se especificó un punto de contacto?	No				
Grado de especificidad y mensurabilidad		3.1.6: Marco de Interoperabilidad	Medio: En su redacción, el compromiso describe actividades objetivamente verificables, pero no especifica hitos o productos.			
		3.1.9: Guía para páginas Web	Medio			
		3.2.7: Manual para redes sociales	Alto: El compromiso provee hitos claros, medibles y verificables en relación a la meta.			
R el ev an ci a	Grandes desafíos de la AGA	Mejoramiento de los servicios públicos; Aumento de la integridad pública; Gestión más eficaz de los recursos públicos.				
	Valores de la AGA relevantes					
	Hito o acción	Acceso a la información	Participación cívica	Rendición de cuentas pública	Tecno. e Innov. para Transp. y Rend. de Cuentas	No claramente relevante
	3.1.6: Marco de Interoperabilidad					✓

	3.1.9: Guía para páginas Web	✓				
	3.2.7: Manual para redes sociales	✓				
Ambición						
Hito o Acción		¿Nuevo o preexistente?	Impacto Potencial			
3.1.6: Marco de Interoperabilidad		Nuevo	Moderado: El compromiso es un paso significativo en la práctica de la política pública relevante pero su alcance es limitado.			
3.1.9: Guía para páginas Web		Nuevo	Ninguno: El compromiso mantiene el <i>statu quo</i> .			
3.2.7: Manual para redes sociales		Nuevo	Bajo: El compromiso es un paso incremental aunque positivo en la práctica de la política pública relevante.			
Nivel de cumplimiento						
3.1.6: Marco de Interoperabilidad						
Fecha de comienzo: No especificada			Fecha de cierre: II semestre 2013			
Cumplimiento proyectado	Completo		Cumplimiento actual	Limitado		
3.1.9: Guía para páginas Web						
Fecha de comienzo: No especificada			Fecha de cierre: II semestre 2013			
Cumplimiento proyectado	Completo		Cumplimiento actual	Limitado		
3.2.7: Manual para redes sociales						
Fecha de comienzo: No especificada			Fecha de cierre: II semestre 2013			
Cumplimiento proyectado	Completo		Cumplimiento actual	Limitado		
Próximos pasos						
3.1.6: Marco de Interoperabilidad			Sí, hay otras medidas que es necesario incluir en el siguiente Plan de Acción.			
3.1.9: Guía para páginas Web			No es necesario incluir ninguna otra medida en el siguiente Plan de Acción.			
3.2.7: Manual para redes sociales			No es necesario incluir ninguna otra medida en el siguiente Plan de Acción.			

¿Qué pasó?

3.1.6: Fomentar el marco de Interoperabilidad: La Interoperabilidad entre organismos públicos es una meta que Costa Rica empezó a procurar hace varios años atrás. En el país no ha existido, ni existe aún, una norma supra institucional que ayude a normalizar y definir los parámetros de las plataformas tecnológicas del Estado, por lo que muchas instituciones han optado por desarrollar la suya propia, siguiendo sus propios estándares. Por esta razón, era normal que una persona debiera llevar los mismos documentos a las diferentes entidades públicas donde tuviera que realizar trámites.

La interoperabilidad buscada por la STGD permite que los sistemas electrónicos de instituciones diferentes se comuniquen entre sí e intercambien información, de manera que los documentos que presente y los trámites que realice un ciudadano en un ente estatal, alimenten los sistemas de información del resto de órganos públicos interoperables.

La interoperabilidad enfrenta importantes retos técnicos en las instituciones costarricenses. “Al no haber políticas nacionales que definan estándares sobre cómo compartir información y qué tecnología a utilizar, cada organismo quiere imponer su

manera de hacer las cosas, reinventar la rueda. Eso hace que en cada proyecto se deba empezar de cero y se atrase esa interoperabilidad”, apuntó un profesional en informática que lideraba algunos proyectos de interoperabilidad en el Gobierno.¹

La Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos, de marzo de 2002,² promueve la interoperabilidad en su artículo 2. Esta ley, y en especial este artículo, funcionaron como el marco jurídico y mandato legal que impulsó el desarrollo de una plataforma digital que permitiera la interacción de los sistemas electrónicos de diferentes instituciones públicas y órganos del Estado.

De acuerdo con el informe de Autoevaluación del Gobierno, a junio del 2014 contaban ya con una plataforma interoperable varias de las principales instituciones emisoras de información para el ciudadano: la Dirección General de Migración y Extranjería, la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), la Dirección General de Tributación del Ministerio de Hacienda, la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, el Ministerio de Salud, el Registro Nacional, las entidades bancarias estatales, el Instituto Nacional de Seguros, el Registro Civil, la Dirección de Notariado, la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, varias municipalidades y el Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

Gracias a los esfuerzos de interoperabilidad, el sector público ha dado pasos importantes en los últimos ocho años. Sin embargo, varios de los retos que enfrentó el Gobierno durante la implementación de este compromiso aún siguen pendientes. Algunas de las instituciones clave para la sociedad, como el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y la Caja Costarricense del Seguro Social, aún no aplican la interoperabilidad en todos los trámites que realizan sus usuarios. El primero aún opera muchas de sus gestiones por medios presenciales, y la segunda aún exige la presentación de documentos, tales como la orden patronal, a la hora de ofrecer sus servicios.

El otro gran problema es la falta de cooperación de algunas instituciones a la hora de compartir información y fomentar la interoperabilidad. De acuerdo a los profesionales mencionados que participaron en varios de los proyectos de interoperabilidad, algunas incluso pretendieron cobrar por cada transacción en la que se solicitaba información de sus bases de datos. El investigador del MRI considera que el cumplimiento de este compromiso es limitado, pues hay instituciones clave que aún no se integran totalmente al marco de interoperabilidad; además, falta una directriz del Gobierno que delimite y estandarice los lineamientos técnicos de los sistemas electrónicos de las instituciones públicas.

3.1.9: Actualizar la guía para el desarrollo de páginas Web: La Secretaría Técnica de Gobierno Digital publicó en julio de 2007 su primera Guía para el Desarrollo de Sitios Web, creada con el fin de establecer los lineamientos básicos que deberían seguir las páginas de Internet de las instituciones públicas y del Gobierno. En febrero de 2009, publicó la “Guía para el Desarrollo de Sitios Web 2.0”, continuación de la versión de julio de 2007. El documento incluye temas tales como políticas de seguridad en portales Web y resguardo de datos de los usuarios, diseño responsivo, uso de redes sociales, recomendaciones de usabilidad, componentes de accesibilidad *web* y móvil, y sugerencias para mejorar el acceso de personas con discapacidad.

La tercera y última versión, a la que se refiere el presente objetivo, pondría énfasis en mejorar la prestación de servicios públicos por medios digitales, así como la normalización de los sitios de Internet de organismos del Estado. A pesar de que el Informe de Autoevaluación califica el compromiso como cumplido, para octubre de 2014 la página de internet de Gobierno Digital no ofrecía el documento actualizado.

Se solicitó a la STGD la guía a la que se refiere este compromiso, y que según el Informe de Autoevaluación estaría completa. Sin embargo, no fue posible obtenerla. Se indicó

que los *links* para acceder al documento se publicarían junto con el Informe de Autoevaluación una vez que este se publicase, lo cual aún no sucedía en octubre de 2014.

Para entonces, varias de las instituciones incluidas dentro de la audiencia meta de esta Guía afirmaron desconocer su existencia, razón por la cual consideraron incorrecto calificar como cumplido este compromiso, opinión que comparte el investigador.

3.2.7: Desarrollar un manual para el uso de redes sociales en las instituciones públicas de Costa Rica: Como se señaló anteriormente, la STGD había publicado dos documentos con guías y consejos sobre el uso de internet en las instituciones públicas. No obstante, tanto la primera como la segunda versión enfocaron su atención en las páginas *web* más que en redes sociales. Así, la forma en que se utilizan los sitios *web* 2.0 de cada institución pública se rige por el criterio de la persona y el departamento encargado de las redes sociales, que por lo general es Relaciones Públicas.

El Informe de Autoevaluación indica que además de sugerir formas para aumentar la presencia de las instituciones públicas en las redes sociales, la nueva guía ofrece detalles sobre estilos de redacción, tipos de gráficos a utilizar, metodologías para la publicación de contenidos, y opciones para almacenar históricos de redes sociales. También se indica que el documento se sometió a consulta de una Comisión Interinstitucional de Gobierno.

A pesar de que se solicitó el manual desarrollado, la STGD no facilitó el documento ni lo había publicado para octubre de 2014, razón por la cual, tanto el investigador como los representantes de la sociedad civil consideraron que este compromiso se había cumplido en forma limitada.

Relevancia

3.1.6: Fomentar el marco de interoperabilidad: la interoperabilidad entre los diferentes sistemas digitales que utilizan las entidades públicas es un paso fundamental y de gran relevancia para lograr la facilitación de trámites, el aprovechamiento y la divulgación de información de entidades del Estado y la participación ciudadana en la democracia, así como para el ejercicio de derechos fundamentales tales como el acceso a la información. Sin embargo, la redacción del compromiso indica que se trata tan solo de un instrumento de gobierno electrónico, no de Gobierno Abierto, por lo que su relevancia resulta poco clara.

Para que el compromiso resulte relevante y la interoperabilidad se convierta en un instrumento de Gobierno Abierto eficaz, es necesario asociarlo a fines ulteriores que fomenten valores tales como la divulgación de información de interés público; la participación ciudadana en la toma de decisiones, y la transparencia mediante la divulgación de información útil, manipulable, y que refleje la calidad del desempeño. Tal es la opinión del investigador y de la Red Ciudadana de Gobierno Abierto. Es por tales razones que la relevancia de este compromiso para un Gobierno Abierto no está clara, y su impacto se ha considerado como moderado.

3.1.9: Actualizar la guía para el desarrollo de páginas Web: El hecho de que la última guía para el desarrollo de páginas Web del Gobierno sea del año 2009, permite pensar que se trata de una actualización. Sin embargo, el único aspecto de Gobierno Abierto al cual el Informe e Autoevaluación y el informe de INCAE, “Evaluación de la Calidad de la Prestación de los Servicios Públicos por Medios Digitales en Costa Rica” hacen referencia, son los indicadores de comunicación bidireccional, que se enfocan en la atención de quejas.

Para que este compromiso adquiera relevancia clara en un plan de Gobierno Abierto, es necesario que la guía incluya instrucciones sobre los siguientes elementos:

- Divulgación de información sobre uso de recursos, presupuestos, y metodologías de medición de desempeño.
- Resultados y calificaciones obtenidas producto de las mediciones de desempeño.
- Información de interés público que promueva la rendición de cuentas e incentive un mejor uso de los recursos del Estado.
- El tipo y formato de la información a compartir.

Diferentes sectores de la sociedad civil consideraron que se necesitan esos componentes para calificar el compromiso como relevante para el plan de Gobierno Abierto.

3.2.7: Desarrollar un manual para el uso de redes sociales en las instituciones públicas de Costa Rica: El buen uso de las redes sociales por parte del Gobierno es de enorme importancia para generar una mejor relación con los ciudadanos por parte del Gobierno y las instituciones públicas. Esto hace que un compromiso relevante para su gestión también sea relevante como estrategia de Gobierno Abierto. Sin embargo, tal como sucede con la Guía de desarrollo para la páginas de Internet de Gobierno, para que este compromiso tenga un impacto potencial en un Gobierno Abierto, debería incluir aspectos explícitamente relacionados a los valores de Gobierno Abierto. Debido a que la Secretaría de Gobierno Digital no facilitó el texto del compromiso, no fue posible verificar si los incluía. Sin embargo, el Informe de Autoevaluación no hacía ninguna mención en detalle de ellos.

Recomendaciones

- **3.1.6: Fomentar el marco de Interoperabilidad:** Un paso siguiente podría ser el desarrollar objetivos específicos sobre los usos que se le darán a la interoperabilidad sobre temas de transparencia, divulgación de información de interés y utilidad para los ciudadanos y de rendición de cuentas, de manera que esta herramienta diseñada por instituciones del Estado se aproveche con fines de Gobierno Abierto.
Así como actualmente existen en el país plataformas donde se centraliza información tal como la de presupuestos del Gobierno Central y de las instituciones descentralizadas, sería muy conveniente construir una plataforma *web* sobre *Calidad en las funciones del Estado*, en la que se ofrezcan resultados y métricas sobre la eficacia y eficiencia de los servicios que prestan las instituciones públicas, sus funcionarios y programas financiados con recursos públicos; sus tiempos de respuesta por transacción; usos del presupuesto; cronogramas de ejecución de proyectos con su respectivo estado (a tiempo, adelantado, atrasado), entre muchas otras métricas posibles.
- **3.1.9: Actualizar la guía para el desarrollo de páginas Web:** Sería conveniente incluir lineamientos sobre el uso de las páginas de internet del Gobierno para mejorar la transparencia, rendición de cuentas, divulgación de información y formas de hacer participar a los ciudadanos en el quehacer interno de la institución. Algunos de los lineamientos sugeridos son los siguientes:
 - Incluir en la página de “Inicio” un link a una sección dentro del portal en la que se muestren datos bajo el formato de datos abiertos.
 - Crear una sección en la que se compartan indicadores claves de desempeño de la institución, de forma que se rinda cuentas mediante métricas y mediciones objetivas de la calidad de los servicios prestados por la institución. Actualmente esta práctica es inexistente.

- Incluir información sobre el uso de los recursos públicos según los diferentes rubros de gastos e inversión de las instituciones, de forma comprensible para personas no técnicas.
- Publicar actas actualizadas de las sesiones recientes de los órganos colegiados, en los casos en que aplique y aún no lo hagan.
- **3.2.7: Desarrollar un manual para el uso de redes sociales en las instituciones públicas de Costa Rica:**
 - A partir de la consulta con el sector privado y la sociedad civil, se recomienda al Gobierno que, para incrementar la relevancia de este compromiso dentro de la estrategia de Gobierno Abierto, el manual haga referencia a la importancia de desarrollar estrategias de comunicación y campañas a través de las redes sociales, orientadas a empoderar a la ciudadanía, ayudándole a formar parte de los procesos de toma de decisiones.
 - También se recomienda incluir consejos sobre cómo usarlas como instrumento para divulgar el concepto de Gobierno Abierto y sus beneficios para los ciudadanos; para interactuar con la sociedad y conocer sus experiencias en el uso de los servicios públicos; para compartir y ofrecer vínculos a contenidos relevantes que incluyan temas de transparencia y rendición de cuentas.

¹ El profesional, quien labora para una empresa privada, solicitó mantener su anonimato al compartir sus declaraciones en el presente informe.

² Ley No. 8220 del 4 de marzo de 2002. Ley de Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos: <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/leyproteccionciudadano.pdf>

Tema 3: Participación ciudadana a través de plataformas digitales

Estos compromisos se agruparon bajo un mismo tema por generar canales de participación ciudadana a través de medios digitales utilizados por medio de Internet.

3.1.4: Fomentar el uso de la plataforma “En tiempo”: Durante el año 2013 se fomentará el uso por parte del ciudadano de la plataforma “En tiempo” que mejora la aplicación del proceso de silencio positivo en las instituciones públicas.

3.2.8: Empoderar a la población a través del acceso a la información y de los espacios de participación ciudadana: Dos acciones a corto plazo: desarrollar una plataforma “Yo propongo” en coordinación con la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa (para la presentación ágil de proyectos o iniciativas de ley); divulgar y potenciar los mecanismos de participación ciudadana con que cuenta el Poder Judicial.

3.3.3: Implementar el Proyecto “Seguridad Ciudadana Digital”: El objetivo es disponer de una solución basada en tecnologías de información y telecomunicaciones que permita al Ministerio de Seguridad realizar las operaciones policiales en forma eficiente y efectiva para la disminución y prevención de la delincuencia recibiendo colaboración de la sociedad civil.

(Textos de los compromisos resumidos por cuestiones de formato)

Descripción del compromiso						
Responsabilidad	Institución responsable	3.1.4- Ministerio de Economía, Industria y Comercio 3.2.8- Secretaría Técnica de Gobierno Digital 3.3.3- Ministerio de Seguridad				
	Instituciones de apoyo	3.1.4- Secretaría Técnica de Gobierno Digital 3.2.8- Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa y Poder Judicial 3.3.3- Secretaría Técnica de Gobierno Digital				
	¿Se especificó un punto de contacto?	No				
Grado de especificidad y mensurabilidad	3.1.4: Plataforma “En tiempo”		Nulo: La redacción del compromiso no contiene productos verificables ni hitos.			
	3.2.8: Empoderar a la población		Medio: En su redacción el compromiso describe actividades objetivamente verificables pero no especifica hitos o productos.			
	3.3.3: “Seguridad Ciudadana Digital”		Bajo: La redacción del compromiso describe actividades que no son claras pero que pueden ser interpretadas como medibles.			
Relevancia	Grandes desafíos de la AGA	Mejoramiento de los servicios públicos; aumento de la integridad pública; gestión más eficaz de los recursos públicos; creación de comunidades más seguras				
	Valores de la AGA relevantes					
	Hito o acción	Acceso a la información	Participación cívica	Rendición de cuentas pública	Tecno. e Innov. para Transp. y Rend. de Cuentas	No claramente relevante ante

	3.1.4: Plataforma “En tiempo”		✓	✓		
	3.2.8: Empoderar a la población	✓	✓			
	3.3.3: “Seguridad Ciudadana Digital”		✓			
Ambición						
Hito o Acción	¿Nuevo o preexistente?	Impacto Potencial				
3.1.4: Plataforma “En tiempo”	Preexistente	Bajo: El compromiso es un paso incremental aunque positivo en la práctica de la política pública relevante.				
3.2.8: Empoderar a la población	Nuevo	Transformador: El compromiso implica una reforma que podría transformar la práctica de la política pública relevante.				
3.3.3: “Seguridad Ciudadana Digital”	Nuevo	Bajo: El compromiso es un paso incremental aunque positivo en la práctica de la política pública relevante.				
Nivel de cumplimiento						
3.1.4: Plataforma “En tiempo”						
Fecha de comienzo: No especificada			Fecha de cierre: II semestre 2013			
Cumplimiento proyectado	Completo	Cumplimiento actual		Limitado		
3.2.8: Empoderar a la población						
Fecha de comienzo: No especificada			Fecha de cierre: I semestre 2014			
Cumplimiento proyectado	Completo	Cumplimiento actual		Limitado		
3.3.3: “Seguridad Ciudadana Digital”						
Fecha de comienzo: No especificada			Fecha de cierre: I semestre 2014			
Cumplimiento proyectado	Completo	Cumplimiento actual		Completo		
Próximos pasos						
3.1.4: Plataforma “En tiempo”		No es necesario incluir ninguna otra medida en el siguiente Plan de Acción.				
3.2.8: Empoderar a la población		Sí, hay otras medidas que es necesario incluir en el siguiente Plan de Acción.				
3.3.3: “Seguridad Ciudadana Digital”		No es necesario incluir ninguna otra medida en el siguiente Plan de Acción.				

¿Qué pasó?

3.1.4- Fomentar el uso de la plataforma “En tiempo”: La creación del portal www.entiempo.go.cr es previa al Plan de Acción de Gobierno Abierto de Costa Rica, pues fue lanzado en noviembre del 2012, con la participación inicial de 6 instituciones y 119 trámites disponibles para usar en la plataforma. El sitio permite a los ciudadanos solicitar la aplicación del “silencio positivo”, es decir, les permite monitorear el tiempo que una institución pública tarda en darles una respuesta y considerar su solicitud aprobada o aceptada cuando este exceda el tiempo máximo definido por la ley, según sea el caso.

La herramienta estuvo a disposición de los ciudadanos a lo largo del 2012, el 2013 y la primera mitad del 2014, período después del cual se sacó de funcionamiento debido a su falta de uso, pues durante esos meses fue utilizada una única vez, y en esa ocasión el usuario no pudo completar su trámite por problemas técnicos, de acuerdo con la información suministrada por personeros de la Dirección de Mejora regulatoria del Ministerio De Economía, Industria y Comercio. Tal escenario no permite considerar el compromiso de fomento de uso de la plataforma como completo.

El concepto de silencio positivo es muy poco conocido en la sociedad costarricense y, por lo tanto, poco utilizado. Esto hizo que la herramienta resultara novedosa a nivel local y que su demanda de uso fuera casi nula. El uso tan bajo que se le dio permite pensar en que su difusión fue insuficiente, a pesar de la inversión que hizo el Gobierno en una campaña de comunicación y divulgación que incluyó desplegados, afiches y mensajes a través de medios radiofónicos, vallas publicitarias, buses y televisión.

Debido a lo anterior, y al trabajo e inversión que implicaba actualizar la herramienta con la información y contactos a disposición del nuevo Gobierno en ejercicio, al momento de hacer esta investigación la STGD y el MEIC estaban evaluando la posibilidad de discontinuar la plataforma.

3.2.8- Empoderar a la población a través del acceso a la información y de los espacios de participación ciudadana: El término "empoderar" ofrece un amplio margen de uso y ciertamente puede ser ambicioso. En este compromiso, el Plan de Acción se refiere concretamente a dos iniciativas que pretendía realizar:

- Desarrollar la plataforma "Yo propongo" en coordinación con la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa, que busca fomentar la presentación de proyectos o iniciativas de ley.
- Divulgar y potenciar los mecanismos de participación ciudadana con que cuenta el Poder Judicial.

Exceptuando la plataforma "Yo Propongo", que no llegó a operar, las iniciativas a las que se refiere este compromiso son previas al Plan de Acción. La Oficina de Iniciativa Popular se creó el 13 de abril de 1999. Esta Oficina busca facilitar y promover la participación y una comunicación más fluida entre las personas representadas y sus representantes en la Asamblea Legislativa. Está capacitada para brindar toda la información que se encuentre en la red de informática de la Asamblea Legislativa. La información se entrega telefónicamente, a través de la línea gratuita 800-674-6466, o por el correo electrónico INICIATIVA-POPULAR@asamblea.go.cr. También recibe sugerencias, propuestas y anteproyectos de ley de cualquier persona, a la vez que asesora a quienes deseen presentar directamente un proyecto de ley a la Asamblea Legislativa, con el equivalente al 5% de las firmas del Padrón Electoral, de conformidad con lo establecido en la Ley 8491.¹

De acuerdo con el informe de Autoevaluación del Gobierno, en vez de la plataforma "Yo Propongo", ahora la STGD piensa crear el espacio "Gobernando Juntos" dentro del Portal Ciudadano (gob.go.cr), un nuevo canal para que el ciudadano solicite información o conjuntos de datos. Esta herramienta permitiría, a su vez, recabar datos sobre la demanda de información de la ciudadanía, y de esa forma conocer mejor sus necesidades y/o dificultades en el acceso a la información.

El Poder Judicial, por su parte, cuenta, desde el 1985, con la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia (Conamaj). Conamaj fue reformada mediante decreto en 2008 y encargada de coordinar actividades, promover y difundir estudios e investigaciones, y realizar programas de asistencia técnica y capacitación a funcionarios públicos de las entidades que conforman el sector justicia, a abogados y a particulares. La forman dignatarios de los poderes del Estado, la Procuraduría General de la República, la Defensoría de los Habitantes de la República, la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica y el Colegio de Abogados. Uno de los temas que trabaja esta comisión es el Programa de Participación Ciudadana en el sistema de administración de Justicia. Como parte de este programa, desde el año 2008 se ejecuta el proyecto piloto en la Región Huetar Norte (RHN) del Programa de Participación Ciudadana (PPC) en la Administración de Justicia, que tiene por objetivo mejorar la

respuesta del sistema judicial a las necesidades locales y fortalecer los vínculos entre la comunidad y las instituciones del Sector Justicia.

El organismo también tiene iniciativas relevantes de acceso a la información y a la justicia, especialmente para la población migrante y refugiada. Sin embargo, estas se empezaron a desarrollar a partir del año 2008. En el año 2010 se aprobó la Política Institucional para el Acceso a la Justicia de la Población Migrante y Refugiada, y la Propuesta de Modelo de Participación Ciudadana en el Poder Judicial. Debido a que tales proyectos son previos al Plan de Acción; a que no se encontraron iniciativas concretas elaboradas en coordinación con CONAMAJ durante el período de ejecución del Plan de Acción, y que fuesen motivadas por este compromiso, se consideró como inexistente el avance logrado.

El Informe de Autoevaluación señala que “este compromiso no obtuvo tantos resultados concretos cómo se proponía, por lo que no fue posible contabilizar un amplio avance”.

3.3.3- Implementar el Proyecto “Seguridad Ciudadana Digital”: En el 2012 el Ministerio de Seguridad Pública y la Secretaría Técnica de Gobierno Digital desarrollaron una serie de plataformas para equipar las patrullas con cámaras inteligentes de video vigilancia y geo-referenciación, y realizar trámites de registro de agentes y empresas de seguridad, así como de tenencia y portación de armas.

Las acciones del compromiso también incluyeron una aplicación móvil para advertir a los ciudadanos sobre riesgos y servicios de la Fuerza Pública. El *app* “SeguridadCR” brinda a los usuarios información con fotografías de las personas más buscadas, notificaciones sobre áreas de riesgo a las que se acerque o entre, consejos de prevención, y ubicación de las sedes policiales más próximas.

Uno de los principales aportes fue la creación del sistema de Control de Portación de Armas y Seguridad Privada (CONTROLPAS), una solución tecnológica para gestionar de forma electrónica las solicitudes de venta, inscripción y emisión de permisos de portación de armas; así como la regulación de las empresas y los agentes de seguridad privada.

Relevancia

3.1.4- Fomentar el uso de la plataforma “En tiempo”: Para la Red C, el servicio que ofrece la plataforma es relevante para el ejercicio de Gobierno Abierto, sin embargo, la divulgación que se le dio no fue la adecuada.

El sitio web ofrece una certificación de que el trámite fue aprobado por silencio positivo, es decir, debido la falta de respuesta al usuario por parte de la administración pública. Esto lo convierte en una herramienta apta para pedir rendición de cuentas a los organismos públicos y para fomentar la calidad en la prestación de sus servicios, de acuerdo a lo establecido por ley. No obstante, la falta de uso por parte de los ciudadanos limita su impacto potencial.

3.2.8- Empoderar a la población a través del acceso a la información y a los espacios de participación ciudadana: Es claramente un compromiso muy relevante para mejorar la participación ciudadana y el acceso a la información, y su impacto potencial es muy alto. No obstante, de acuerdo con OSC, falta mucho por hacer para alcanzar ese impacto, pues tal y como está redactado, con las dos iniciativas que pretendía impulsar (la plataforma “Yo Propongo” y los mecanismos de participación del Poder Judicial, sin especificar cuáles), su alcance actual es muy limitado.

Pudo haber sido un compromiso marco que incluyera como acciones otros compromisos mencionados en el Plan de Acción, como el de la presentación ante la Asamblea Legislativa de un anteproyecto de ley sobre Acceso a la Información Pública, o la

realización de un foro sobre el acceso a la información y participación ciudadana en la temática ambiental.

3.3.3- Implementar el Proyecto “Seguridad Ciudadana Digital”: El tema de la seguridad ciudadana fue siempre una de las prioridades de la administración de la ex presidenta de la República, Laura Chinchilla Miranda, uno de los cinco principales ejes de su gestión. Esto, unido al hecho de que es uno de los grandes retos establecidos por la Alianza para el Gobierno Abierto, creaba un escenario ideal para incluirlo como una de las áreas de acción del Plan de Acción, pues resulta un tema relevante para todas las partes.

El compromiso es también relevante para el principio de participación ciudadana debido a la aplicación “SeguridadCR” desarrollada para dispositivos móviles, la cual brinda a los usuarios información útil para la toma de decisiones y en el momento oportuno. El desarrollo de este tipo de aplicaciones es muy conveniente por lo cercano que resulta para los ciudadanos y por las posibilidades que ofrece para brindarles información relevante. A su vez, genera retroalimentación del usuario a través de la información que genera el uso que este da al aplicativo, lo que a su vez contribuye a mejorar la aplicación y hacer un uso eficiente de los recursos.

No obstante, si bien las acciones desarrolladas son positivas y su impacto es relevante, el compromiso aún tiene mucho potencial que desarrollar, pues hay varias iniciativas por aplicar dentro del concepto al que hace referencia este compromiso.

Recomendaciones

3.1.4- Fomentar el uso de la plataforma “En tiempo”: En cuanto a la iniciativa de la plataforma entempo.go.cr, esta podría ligarse al proyecto de ley sobre el derecho a la información de interés público, como una herramienta para hacer valer ese derecho y para monitorear el cumplimiento del mismo por parte de las instituciones públicas, de manera que constituya una herramienta de control y rendición de cuentas para la ciudadanía. Una vinculación de ese tipo entre ambos compromisos le daría una relevancia más significativa a la herramienta.

Si la base de datos que se puede formar a través de ella se publicase, permitiría también a los ciudadanos disponer de un sistema de trazabilidad de las mejoras en el tiempo que demoran las instituciones en dar solución a sus trámites.

Por otro lado, y en parte debido a la novedad, más que invertir en una campaña masiva, es importante considerar la divulgación de la herramienta entre la población especializada que pudiera tener mayor interés en su uso. También las contralorías de servicio resultan un aliado natural para su divulgación, pues, por su naturaleza, es de esperar que quienes pasan por ellas tengan interés en las mismas. Es así como una campaña más estratégica y menos intensiva en recursos podría ser más exitosa que la realizada hasta ahora, y que no surtió el efecto esperado.

3.2.8- Empoderar a la población a través del acceso a la información y de los espacios de participación ciudadana: Debido a la relevancia de este compromiso y considerando que queda mucha tarea por hacer, más de la mitad de las personas de la sociedad civil consultadas coincidieron en recomendar incluirlo en el siguiente Plan de Acción, con acciones igualmente concretas pero más ambiciosas, con el objetivo de generar un empoderamiento real que se traduzca en participación ciudadana e influencia en la toma de decisiones. Se recomienda incluir componentes de datos abiertos y directrices concretas sobre las características que debe tener la información divulgada, de manera que se asegure su calidad. La publicación de información no genera empoderamiento ni rendición de cuentas por definición, pues para hacerlo debe de ser lo suficientemente clara, inteligible para el grueso de la población y facilitar la toma de acciones y decisiones.

Lo que sí sería fundamental incluir en el próximo Plan de Acción son las iniciativas de Gobierno Abierto desarrolladas por el Poder Judicial, de manera que se impulsen proyectos tales como el de transparentar los presupuestos y sus procesos de compra, o las iniciativas desarrolladas por su Comisión de Transparencia, así como su posible inclusión dentro del Índice de Transparencia de la Defensoría de los Habitantes, aspectos en los que ya trabaja este poder del República.

3.3.3- Implementar el Proyecto “Seguridad Ciudadana Digital”: Una parte significativa de las personas de la sociedad civil consultadas coincidieron en calificar este compromiso como cumplido, lo que permitiría pensar que no requiere de seguimiento en el próximo Plan de Acción. Lo que sí sería conveniente es incluir compromisos que generen beneficios en el área de seguridad ciudadana, por ejemplo a través de la divulgación de información sobre incidencia delictiva y las sentencias condenatorias por área geográfica. También sería valioso incluir las iniciativas desarrolladas por el Poder Judicial sobre la divulgación de información sobre sentencias en firme, de manera que se potencie y ayude a informar la percepción de seguridad de los ciudadana.

¹ Ley de Iniciativa Popular, publicada en abril de 2006.

Tema 4: Servicios para ciudadanos por medios electrónicos

Estos compromisos se integraron en un mismo tema por ofrecer servicios dirigidos principalmente a los ciudadanos y facilitar la gestión de trámites o acceso a la información a través de servicios electrónicos.

3.1.1: Potenciar y fortalecer el Portal Ciudadano (www.gob.go.cr): Durante el 2013 se potenciará el uso del Portal Ciudadano (www.gob.go.cr) como ventanilla única de entrada de los ciudadanos a la información del sector público de Costa Rica y se iniciarán los procesos de convertir el portal www.gob.go.cr en una herramienta interactiva de intercambio de información y realización de trámites...Se incentivará en las instituciones del Estado la incorporación de servicios ofrecidos a través del portal y con la autenticación con la firma digital. Además, se realizará una campaña de divulgación por redes sociales y otros medios sobre la existencia del portal y las oportunidades que ofrece a la sociedad civil.

3.1.3: Ampliar los servicios en las Ventanillas Electrónicas de Servicios (VES): Las Ventanillas Electrónicas de Servicio, conocidas como VES, son ventanillas de acceso para los ciudadanos, con el fin de ampliar la prestación de los servicios (pasaportes, cédulas de residencias, permisos de armas, trámite de pensiones, entre otros) que brindan las instituciones del Estado costarricense. Durante el 2013 se buscará ampliar a 60 puntos de servicio y la cobertura en todo el país, así como la ampliación de la oferta de servicios que se pueden realizar.

(Textos de los compromisos resumidos por cuestiones de formato)

Descripción del compromiso						
Re sp on sa bi li da d	Institución responsable	Secretaría Técnica de Gobierno Digital (STGD)				
	Instituciones de apoyo	3.1.1- Instituciones incluidas en la Red de Gobierno Digital 3.1.3- Ministerio de Seguridad, Dirección General de Migración y Correos de Costa Rica				
	¿Se especificó un punto de contacto?	No				
Grado de especificidad y mensurabilidad		3.1.1: Portal Ciudadano	Bajo: La redacción del compromiso describe actividades que no son claras pero que pueden ser interpretadas como medibles.			
		3.1.3: Ventanillas Electrónicas de Servicios (VES)	Bajo			
R el ev an ci a	Grandes desafíos de la AGA	Mejoramiento de los servicios públicos; aumento de la integridad pública; gestión más eficaz de los recursos públicos, creación de comunidades más seguras.				
	Valores de la AGA relevantes					
	Hito o acción	Acceso a la información	Participación cívica	Rendición de cuentas pública	Tecno. e Innov. para Transp. y Rend. de Cuentas	No clara ment e relevante
3.1.1: Portal Ciudadano		✓	✓			

	3.1.3: Ventanillas Electrónicas de Servicios (VES)					✓
Ambición						
Hito o Acción	¿Nuevo o preexistente?	Impacto Potencial				
3.1.1: Portal Ciudadano	Preexistente	Ninguno: El compromiso mantiene el status quo.				
3.1.3: Ventanillas Electrónicas de Servicios (VES)	Nuevo	Bajo: El compromiso es un paso incremental aunque positivo en la práctica de la política pública relevante.				
Nivel de cumplimiento						
3.1.1: Portal Ciudadano						
Fecha de comienzo: No especificada			Fecha de cierre: II semestre 2013			
Cumplimiento proyectado		Completo	Cumplimiento actual		Limitado	
3.1.3: Ventanillas Electrónicas de Servicios (VES)						
Fecha de comienzo: No especificada			Fecha de cierre: II semestre 2013			
Cumplimiento proyectado		Completo	Cumplimiento actual		Sustantivo	
Próximos pasos						
3.1.1: Portal Ciudadano			Sí, hay otras medidas que es necesario incluir en el siguiente Plan de Acción.			
3.1.3: Ventanillas Electrónicas de Servicios (VES)			No es necesario incluir ninguna otra medida en el siguiente Plan de Acción.			

¿Qué pasó?

3.1.1- Potenciar y fortalecer el Portal Ciudadano (www.gob.go.cr): El Portal Ciudadano se lanzó en diciembre de 2011, por lo que su existencia es previa a este compromiso de Gobierno Abierto. Es un buscador de servicios e información dentro de las diferentes páginas de Internet del Gobierno, lo que ayuda a centralizar la búsqueda de información de instituciones públicas. El objetivo era que el portal se convierta en la base para la construcción de una nube de servicios gubernamentales con la que se detonaría la automatización de trámites ciudadanos, no obstante, su servicio es más de despliegue de información que transaccional.

Al cierre del período de análisis del que es sujeto el presente informe, que llega hasta el 30 de junio de 2013, el sitio web tenía varios meses de encontrarse inhabilitado, mostrando la leyenda "Sitio en Renovación". La versión renovada se puso en línea en setiembre de 2014, aunque el Plan de Acción definía su cumplimiento para el segundo semestre de 2013.

La nueva versión del portal consistió principalmente en un inventario de links de acceso a las principales instituciones del Gobierno que brindan servicios a los ciudadanos, divididos en las áreas temáticas según su funcionalidad: Personas, Salud, Educación, Trabajo y Pensión. También ofrecía vínculos a las plataformas del Estado que ofrecen trámites de forma electrónica, como Regístrelo y CrearEmpresa, y algunas noticias relacionadas con Gobierno Abierto.

Sin embargo, el principal servicio para el que se diseñó la página es el que da su motor de búsqueda, que indexa todos los sitios web con direcciones que terminen en "go.cr", "sa.cr", "fi.cr" y "ac.cr".

El Plan de Acción incluyó, como parte de este compromiso, incorporar servicios en el portal, ofrecidos con la autenticación de la firma digital. Sin embargo, la nueva página aún no los ofrecía.

También se propuso realizar una campaña de divulgación de la existencia del portal y las oportunidades que ofrece a la sociedad civil a través de las redes sociales y otros medios. El Informe de Autoevaluación no menciona ninguna acción con miras a cumplir con este objetivo. Durante su lanzamiento, esta herramienta se divulgó electrónicamente y en medios de circulación nacional, sin embargo, durante el período de estudio no se encontró evidencia de que se realizaran otras actividades para dar a conocer la herramienta o fomentar su uso, salvo su mención dentro de actividades y presentaciones propias de Gobierno Digital. Los sectores de la sociedad civil interesados en Gobierno Abierto, durante los grupos focales realizados para esta investigación, consideraron que prácticamente no existió divulgación, razón por la que calificaron este compromiso como incompleto. La STGD lo consideró completo.

3.1.3- Ampliar los servicios en las Ventanillas Electrónicas de Servicios (VES): Las VES empezaron a funcionar en junio de 2012, por lo que son otra de las iniciativas existentes que se incorporaron al plan de Acción Costa Rica 2013-2014. El compromiso consistió en ampliar los servicios ofrecidos inicialmente: el dar una opción a las personas residentes para realizar la renovación o solicitar un duplicado de su Documento de Identificación Migratorio para Extranjeros en Costa Rica (DIMEX). Durante la implementación, se agregaron los servicios de solicitud de emisión o renovación de pasaportes para personas mayores de edad. Además, se incluyó la obtención de permiso para portar armas, registro de armas y carné de agente de seguridad privada.

El Informe de Autoevaluación señala que de las 60 localidades que el Plan de Acción se fijó como meta, se lograron instalar 25, lo que representa un 42% del total planteado inicialmente. Representantes de la sociedad civil consideraron que por esta razón no cabe darle a este compromiso un 100% de cumplimiento, como lo hizo la autoevaluación de la STGD. Para agosto de 2014, se habían realizado 18.451 servicios a través de estas ventanillas.

Realizar trámites a través de las VES ahorra tiempo en la gestión al usuario y le permite obtener una cita previa por teléfono, por medio del número 1311, en la oficina de Correos de Costa Rica de su conveniencia. Anteriormente, había que hacer estos trámites por separado en cada una de las instituciones encargadas, es decir, en la Dirección General de Migración y Extranjería, la Dirección de Servicios de Seguridad Privada y del Ministerio de Seguridad Pública.

Un aspecto que limita el impacto potencial del compromiso es que varios de los servicios ofrecidos están dirigidos a segmentos de la población con necesidades muy específicas. Esto no implica que por tal motivo estos servicios no deban darse, sino que al sumarle otros de uso más generalizado entre los ciudadanos, se generaría un impacto mayor.

Un aspecto positivo de las acciones emprendidas, es que la mayor parte de las nuevas ventanillas habilitadas se encuentran en regiones fuera del área Metropolitana, lo que genera un mayor impacto en cuanto al acceso a trámites.

Relevancia

3.1.1- Potenciar y fortalecer el Portal Ciudadano (www.gob.go.cr): El compromiso es relevante al valor de acceso a la información y la participación ciudadana. Sin embargo, su aporte es bajo, pues básicamente se trata de un buscador alternativo para las páginas del Gobierno. La Red C considera que el nivel de acceso a la información que ofrece este buscador es el mismo que ofrecería cualquier otro buscador común.

Sin embargo, los cambios hechos por la STGD mejoran su aporte al darle más utilidad, pues se constituye en un sumario de links o accesos a los sitios electrónicos más importantes del Estado. Conforme al criterio del investigador, las reformas hechas al portal son más de forma que de fondo, pues la nueva versión resulta visualmente mucho

más atractiva, pero la oferta de contenidos sigue siendo limitada. La página no genera ningún contenido propio y se limita a ser como un “hub” de accesos o *links* a otros portales y herramientas desarrolladas especialmente para el gobierno digital.

3.1.3- Ampliar los servicios en las Ventanillas Electrónicas de Servicios (VES): La relevancia de este compromiso fue calificada como baja en la mayor parte de los cuestionarios recibidos y durante las entrevistas realizadas a miembros de la sociedad civil. Conforme a su criterio, este compromiso pertenece a un plan de gobierno digital pero no de Gobierno Abierto, pues no impulsa *per se* un mayor acceso a la información, rendición de cuentas ni transparencia, sino que solamente facilita la realización de procesos administrativos.

Lo que logró el Gobierno con este compromiso se centra en aspectos transaccionales, en la realización de trámites dirigidos, en su mayoría, a sectores específicos de la sociedad, lo que limita significativamente su relevancia. En la redacción del compromiso no se incluyeron detalles sobre el uso de la información que genera la realización de esos trámites, ni aspectos de rendición de cuentas sobre la calidad de los servicios prestados por las ventanillas.

Recomendaciones

3.1.1- Potenciar y fortalecer el Portal Ciudadano (www.gob.go.cr): El Informe de Autoevaluación no ofrece información sobre el número de visitas que recibe el portal ni el tiempo promedio que le dedican sus visitantes. Sería positivo incluir dentro de la evaluación del compromiso indicadores cuantitativos como esos, que ayuden a dar una idea sobre la relevancia del portal, el uso que le dan y el valor que aporta a la sociedad. Además, ayudaría a medir el impacto que el rediseño del sitio pudiese tener según el número en sus visitantes.

Cabe preguntarse, ¿por qué escogería un ciudadano que desea entrar al sitio de Internet de un Ministerio pasar antes por este Portal? ¿Por qué alguien buscaría el acceso a un documento público almacenado en un sitio del Gobierno a través del Portal Ciudadano y no de un buscador común? ¿Cuál es el valor que agrega sobre cualquier otro buscador? Son preguntas que aún no tienen respuestas satisfactorias desde la perspectiva de miembros de la sociedad civil consultados y del investigador, y sobre las que esperarían que también se refiera el Informe de Autoevaluación, de manera que se justifique desde el punto de vista ciudadano la creación del sitio *web*.

Ciertamente, un Portal Ciudadano es una herramienta muy útil para una estrategia de Gobierno Abierto. Sin embargo, se considera que para hacer de www.gob.go.cr un portal ciudadano es necesario desarrollar más su potencial. Entre las nuevas informaciones que podría ofrecerse, y que se sugirieron durante el proceso de la investigación, están:

- Brindar información relevante sobre legislación que protege al ciudadano, en su faceta de consumidor y de usuario de los servicios públicos.
- Incluir información sobre el Sistema Nacional de Contralorías de Servicio.
- Ofrecer detalles sobre lugares, procesos y horarios para solicitar documentos de uso frecuente de los ciudadanos: hojas de delincuencia, licencias, pasaportes, certificados de nacimiento, defunción, cédulas, entre otros.
- Rendición de cuentas: mediante la divulgación de las metodologías usadas para medir el desempeño de funcionarios de Gobierno, así como las calificaciones otorgadas a Departamentos que atienden clientes o tramitan sus peticiones.
- Información ambiental (huella de carbono, medidas para mitigarla, pago por servicios ambientales) de las instituciones del Estado.

- Información sobre proyectos de ley que impacten al ciudadano común y su nivel de avance en el proceso de aprobación.

3.1.3- Ampliar los servicios en las Ventanillas Electrónicas de Servicios (VES): La agilización y digitalización de este tipo de servicios es de gran beneficio para los ciudadanos, pero para que se conviertan en servicios relevantes para una agenda de Gobierno Abierto es necesario ir más allá de la prestación del servicio. Conviene divulgar la información que se va recabando a través de la prestación de estos servicios, darle herramientas a la población para medir su calidad y pertinencia y trazabilidad a las diferentes peticiones recibidas.

También podrían convertirse en canales de comunicación con los ciudadanos, y medios para obtener retroalimentación sistemática mediante la recolección de información sobre la satisfacción o críticas de los clientes en cada transacción.

Un aporte relevante de este compromiso es el brindar la posibilidad de realizar estos trámites a la población en zonas rurales sin necesidad de viajar al centro del país. Sin embargo, para que la iniciativa sea relevante para un Gobierno Abierto, en esas zonas también debería dársele a las ventanillas usos que directamente fomenten la rendición de cuentas y acceso a información útil para el ejercicio cívico.

Tema 5: Datos Abiertos

Los compromisos contenidos en este grupo se relacionan a la divulgación de información a través del formato de datos abiertos, a los lineamientos que debe seguir, y a fomentar esta práctica en las instituciones públicas.

3.2.4: Definir e implementar la política nacional de datos abiertos: *Para el segundo semestre del año 2013 se establecerá una metodología de extracción, procesamiento, publicación y actualización de datos en las instituciones públicas; así como definir los parámetros y estándares para publicar datos en formatos abiertos; todo con el objetivo de emitir en el año 2013 una política de datos abiertos en Costa Rica.*

3.2.5: Potenciar la apertura de datos en las instituciones públicas: *Con base en la política nacional de datos abiertos se coordinará para que cada institución del sector público logre definir e implementar su propia estrategia de apertura de datos; además de capacitar a un número mayor de funcionarios públicos en la utilización de la (s) plataforma (s)...Entre las instituciones que se buscará que abran datos son: Asamblea Legislativa, Tribunal Supremo de Elecciones, municipalidades cabeceras de provincia, instituciones autónomas y empresas públicas de servicios.¹*

(Textos de los compromisos resumidos por cuestiones de formato)

Descripción del compromiso						
Responsabilidad	Institución responsable	3.2.4- Ministerio de Ciencia y Tecnología y la Secretaría Técnica de Gobierno Digital 3.2.5- Secretaría Técnica de Gobierno Digital				
	Instituciones de apoyo	3.2.4- Ministerio de Relaciones Exteriores y el Instituto Nacional de Estadística y Censos. 3.2.5- Asamblea Legislativa, Tribunal Supremo de Elecciones, municipalidades cabeceras de provincia, instituciones autónomas, empresas públicas de servicios y demás instituciones participantes				
	¿Se especificó un punto de contacto?	No				
Grado de especificidad y mensurabilidad		3.2.4- Política de datos abiertos	Alto: El compromiso provee hitos claros, medibles y verificables en relación a la meta.			
		3.2.5- Apertura de datos	Medio: En su redacción el compromiso describe actividades objetivamente verificables pero no especifica hitos o productos.			
Relevancia	Grandes desafíos de la AGA	Aumento de la integridad pública				
	Valores de la AGA relevantes					
	Hito o acción	Acceso a la información	Participación cívica	Rendición de cuentas pública	Tecno. e Innov. para Transp. y Rend. de Cuentas	No claramente relevante
	3.2.4- Política de datos abiertos	✓				
	3.2.5- Apertura de datos	✓				
Ambición						
Hito o Acción		¿Nuevo o	Impacto Potencial			

	preexistente?		
3.2.4- Política de datos abiertos	Nuevo	Moderado: El compromiso es un paso significativo en la práctica de la política pública relevante pero su alcance es limitado.	
3.2.5- Apertura de datos	Nuevo	Moderado	
Nivel de cumplimiento			
3.2.4- Política de datos abiertos			
Fecha de comienzo: No especificada		Fecha de cierre: II semestre 2013	
Cumplimiento proyectado	Completo	Cumplimiento actual	Limitado
3.2.5- Apertura de datos			
Fecha de comienzo: No especificada		Fecha de cierre: II semestre 2013	
Cumplimiento proyectado	Completo	Cumplimiento actual	Sustantivo
Próximos pasos			
3.2.4- Política de datos abiertos		Sí, hay otras medidas que es necesario incluir en el siguiente Plan de Acción.	
3.2.5- Apertura de datos		Sí, hay otras medidas que es necesario incluir en el siguiente Plan de Acción.	

¿Qué pasó?

3.2.4- Definir e implementar la política nacional de datos abiertos: El Gobierno de Costa Rica lanzó su portal de datos abiertos: datosabiertos.gob.go.cr, en setiembre de 2012, antes de empezar a elaborar el Plan de Acción 2013-2014, pero cuando ya formaba parte de la AGA. A pesar de ello, la política nacional de datos abiertos es todavía trabajo en progreso. Actualmente el portal citado no incluye una guía sobre cómo publicar datos abiertos ni existe una directriz a nivel nacional que dicte los lineamientos al respecto para las instituciones públicas, por lo que cada institución lo hace a su manera. Esto ha provocado que no exista consistencia en la información publicada, pues no todas las instituciones publican datos de similar relevancia para el ciudadano común, ni los actualizan cada vez que se genera nueva información.

Adicionalmente, algunas organizaciones de gran peso dentro del aparato estatal, por su interacción con los ciudadanos, aún no participan eficientemente de la iniciativa, con información que sirva a sus clientes para tomar decisiones concernientes a los servicios que brindan o a su gestión. Tal es el caso de la Caja Costarricense del Seguro Social, por ejemplo, que ofrece información que usa internamente para gestionar sus proyectos, como datos epidemiológicos o de incidencia de enfermedades.

Entre los entregables completados que cita el Gobierno como parte de este compromiso están:

- La Integración de la plataforma de datos abiertos (datosabiertos.go.cr) con el Portal Ciudadano (gob.go.cr);
- una guía para el uso de la plataforma de datos abiertos para funcionarios públicos y para ciudadanos;
- una metodología de extracción, procesamiento, publicación y actualización de datos en las instituciones públicas y un documento informativo de datos;
- cursos virtuales de datos abiertos y una capacitación a 30 instituciones públicas, municipalidades, un grupo de ciudadanos interesados y personal de las universidades públicas.

Se solicitaron los documentos con la metodología y la guía de uso de la plataforma que cita el Informe de Autoevaluación del Gobierno, o en su defecto, los vínculos para

acceder a los mismos a través de internet. También se solicitaron los cursos virtuales para su valoración, como parte de la investigación para elaborar este reporte. Sin embargo, estos no fueron facilitados por la STGD.

El Colectivo Costarricense por los Derechos Digitales, órgano de la sociedad civil que ha formado parte del proceso de Gobierno Abierto en Costa Rica, afirmó también desconocer “cuál es esa política y si existe un documento que la plasme”, así como no haber sido informados sobre “el proceso de elaboración de dicha política y cuáles actores formaron parte del mismo”.

Uno de los objetivos de este compromiso era “emitir una recomendación general a nivel país de los mejores sistemas y plataformas a utilizar, los estándares mínimos para adquirir un determinado sistema y la sujeción de cualquier sistema a la política nacional de datos abiertos”. Este paso, calificado como muy importante por personas entrevistadas del sector privado y de la sociedad civil, aún sigue pendiente, razón por lo que el compromiso continúa incompleto. En su autoevaluación, el Gobierno lo calificó como habiendo realizado un avance significativo.

De acuerdo con miembros del sector privado que colaboraron con el Gobierno en la implementación del sitio web de datos abiertos, uno de los principales retos fue la falta de compromiso por parte de algunas de las personas designadas por las instituciones para colaborar en la apertura de datos y su mantenimiento. Por lo general, la responsabilidad de desarrollar y mantener los sitios de datos abiertos de las diferentes instituciones se entregó a funcionarios que trabajaban en áreas distintas, y por lo mismo no tenían un interés particular el tema. Además, esta tarea les significó un recargo a sus labores, lo que limitó el desarrollo de la iniciativa.

3.2.5- Potenciar la apertura de datos en las instituciones públicas: El portal de datos abiertos de Costa Rica (datosabiertos.gob.go.cc) se empezó a desarrollar en el año 2011 y se puso en línea en septiembre de 2012, antes de la redacción del Plan de Acción de Gobierno Abierto. A partir de entonces, 20 instituciones del Estado publicaron información en el sitio web bajo el formato de datos abiertos, prácticamente las mismas 21 que lo hacen actualmente.² Durante el 2012, se publicaron 1.075 conjuntos de datos abiertos, de acuerdo a lo que indicaba el mismo sitio web al final de ese año; sin embargo, en septiembre de 2014, este afirmaba que contaba con la publicación de “más de 250 recursos de datos abiertos”. No existe uniformidad entre la mayoría de ellos, pues son muy diferentes, tanto en la cantidad de información compartida por cada institución como en su relevancia.

Para desarrollar el sitio de datos abiertos, la STGD contrató los servicios de un proveedor privado que se encargó de desarrollar la plataforma en la cual cada institución publica sus datos en línea (Se usa una plataforma Junar implementada con la ayuda del Grupo Inco). El contrato incluyó servicios para las 20 instituciones pioneras de la iniciativa, por un período de un año, que luego se extendió otros seis meses. Pero en enero de 2014, el Gobierno cambió su estrategia y contrató con la misma compañía proveedora, Junar, los servicios para una sola cuenta consolidada de datos abiertos, la cual permite hasta un máximo de 30 usuarios. Esto significa que, en vez de que cada institución que publica datos abiertos tuviera su propia cuenta dentro de la plataforma, todas se conectarían a través de una única cuenta, la de la STGD, por medio del usuario creado para cada institución participante. Parte del objetivo de esta decisión fue que cada institución del Gobierno asumiera los costos de su usuario y del uso que diera a la plataforma de Junar de *Open Data*.

Esta medida no solo limita el número de instituciones que pueden participar de la iniciativa de divulgación de datos abiertos, sino que también podría desincentivar la participación de las instituciones actualmente adscritas. Otra de las principales diferencias en el servicio radica en que la cuenta propia permite tener una sección de

datos abiertos dentro del sitio web de la institución, mientras que la cuenta consolidada no permite tener ese micrositio propio, sino que es necesario acceder a través de la página establecida por la STGD.

Como parte de las acciones del compromiso, la Secretaría de Gobierno Digital también impartió talleres de capacitación a funcionarios públicos y periodistas sobre la importancia del *Open Data* y sobre cómo utilizarlos. Sin embargo, estos no han generado las acciones y usos esperados.

De acuerdo con una investigación del Programa Hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento (Prosic), realizada para un informe publicado en 2013,³ solo un 59% de las instituciones participantes de la iniciativa tiene algún conjunto de material que haga referencia a mapas o gráficos espaciales, y un 40% de las instituciones hacen explícito que utilizan otros formatos distintos a los establecidos internacionalmente para publicar datos abiertos.

Algunas de las instituciones que empezaron a trabajar en el proyecto de publicar datos abiertos dentro del período de implementación del Plan de Acción, son la Asamblea Legislativa, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Superintendencia de Telecomunicaciones y el Banco Central.

Para Luis Diego Oreamuno, del Grupo Inco, empresa que trabajó en la implementación de la plataforma Junar para la publicación de datos abiertos, el principal obstáculo para este compromiso fue la falta de disposición de los funcionarios, su limitado interés en apoyar la difusión de *open data* dentro de sus instituciones. “Se hicieron cuatro talleres de tres horas con cinco instituciones, más 38 encuentros de capacitación, pero esta metodología no resultó. Para que la capacitación sea efectiva esta debe hacerse en el lugar de trabajo, acompañando a los funcionarios en el proceso de implementación”, afirmó Oreamuno en una entrevista ofrecida como parte de la investigación para elaborar el presente informe.

Relevancia

3.2.4- Definir e implementar la política nacional de datos abiertos: Varios de los comentarios recibidos durante la consulta a la sociedad civil para elaborar este informe, coincidieron en que este es un compromiso muy relevante y de un impacto potencial muy significativo. Pero para desarrollar ese potencial, el Gobierno debe cambiar la forma en que ha promovido la apertura de datos, así como los datos seleccionados para su divulgación. Este sector espera que a partir de la apertura de datos los ciudadanos puedan tomar decisiones sobre su quehacer cotidiano; repensar sus decisiones económicas; comparar ofertas de servicios; validar información compartida por las instituciones; pedir cuentas sobre la calidad de los servicios que estas brindan, la ejecución de sus proyectos y la manera en que utilizan los recursos públicos.

Para ello, es necesario que la información compartida sea relevante y útil para los usuarios, que sirva para informar sus decisiones, y que se relacione con su diario vivir.

De acuerdo con el Colectivo Costarricense por los Derechos Digitales, organización de la sociedad civil, “Ninguna de las acciones indicadas en el informe (de Autoevaluación del Gobierno) corresponde a una política, más bien se trata de actividades aisladas. De nuevo, la imprecisión del verbo (usado en la redacción del compromiso) permite informar que ha habido un avance en la política nacional de datos abiertos, si tan solo una persona más ha utilizado la plataforma, ya que no se reportan números ni porcentajes de uso”.

Es también importante generar conciencia en las instituciones públicas de la importancia de los datos abiertos. “El Gobierno y las instituciones aún no entienden el valor puntual de implementar iniciativas o políticas de *Open Data*, y somos muy pocos

los que estamos evangelizando”, consideró Luis Diego Oreamuno, del Grupo Inco, compañía local representante de la firma proveedora de la plataforma de datos abiertos.

3.2.5- Potenciar la apertura de datos en las instituciones públicas: Los beneficios de este compromiso son claramente relevantes para una política de Gobierno Abierto, pues son una manera eficaz de promover el acceso a la información y pueden ayudar a la rendición de cuentas por parte del Estado. Sin embargo, dada la información compartida por el Gobierno, hasta el momento su impacto es muy limitado. La difusión del sitio ha sido baja, y por lo tanto es muy poco conocido y utilizado.

De acuerdo con la investigación del Prosic anteriormente citada, durante los primeros meses del 2013, el sitio *datosabiertos.go.cr* recibió un promedio de 750 visitas mensuales. Sin embargo, la investigación no indica si se trató de visitas únicas ni cuánto tiempo en promedio dedicaron los usuarios a navegar en el sitio.

En algunos miembros de la sociedad civil hay muy poca conciencia del papel que juega datos abiertos en una sociedad, y esto impide que su impacto se perciba. Ellos consideran necesario incrementar el conocimiento sobre los posibles usos de datos abiertos en la sociedad, pues estos aún no se han difundido adecuadamente y hay poca conciencia de su importancia. De acuerdo con una periodista miembro de la unidad de investigación de un periódico de divulgación nacional, que con frecuencia publica investigaciones hechas a partir de la minería de datos, el problema está en que *datosabiertos.go.cr* no ofrece la información que la personas están buscando, es poco lo que se encuentra en el sitio y salvo algunas excepciones, como la del Ministerio de Economía (MEIC), la información “no se encuentra debidamente actualizada.”

“Lamentablemente se fue perdiendo el impulso. En el 2014 Costa Rica empezó muy bien, siendo incluso un país modelo a nivel latinoamericano en la apertura de datos, pero no ha logrado salir de esa primera etapa y se ha quedado con un portal bastante arcaico. Había oportunidad de llegar bien parados a Noviembre (cuando se realizó el Encuentro Regional de la Alianza para el Gobierno Abierto), como uno de los mejores casos de éxito en la región, pero algunas cosas debieron haberse definido más pronto”, opinó Diego May, fundador y CEO de Junar, empresa propietaria de la plataforma usada por el Gobierno para la difusión de datos abiertos. Durante la entrevista realizada como parte de la investigación de este informe, May agregó que “tiene que haber alguien en el Gobierno que impulse el proyecto, que haga a las instituciones apoyar y destinar recursos a la iniciativa”.

Luis Diego Oreamuno, director de Desarrollo de Negocios de Grupo Inco, representante local de Junar Open Data, consideró que “el proyecto lanzado con 20 instituciones en 2012 fue un gran avance. Sin embargo, fue liderado por Gobierno Digital, y yo no consideraría que fue impulsado por el Gobierno Central o el Poder Ejecutivo como un eje importante. Se dio en el contexto de algo más reactivo que como un objetivo planificado”. Los sectores mencionados esperan que el nuevo Gobierno del Presidente Solís tome acciones concretas que impulsen a las organizaciones públicas a mejorar la cantidad y calidad de información compartida a través de datos abiertos.

Recomendaciones

3.2.4- Definir e implementar la política nacional de datos abiertos: Entre las recomendaciones para dar continuidad a este compromiso y generar una política efectiva de datos abiertos, miembros de la sociedad civil y el sector privado hicieron las siguientes sugerencias, que podrían formar compromisos para el próximo Plan de Acción:

- Aprobar una política de datos abiertos que exija a las instituciones publicar todos sus datos en formatos abiertos y mediante el uso de herramientas adecuadas, bajo el compromiso de mantener los *dataset* (conjuntos de datos)

actualizados y producir insumos de datos e información de utilidad para la ciudadanía.

- Crear un comité interinstitucional que además de dar seguimiento a las políticas de datos abiertos, promueva su mantenimiento y busque alternativas para impulsar su uso entre la ciudadanía.
- Que se incluya dentro de la política nacional y la publicación de datos abiertos, la divulgación de los presupuestos públicos.
- Apoyar iniciativas que promuevan la generación de valor a partir de datos, como *hackathones*, visualizaciones, periodismos de datos y el desarrollo de aplicaciones, con el fin de evidenciar más el valor de abrir datos y de las soluciones que se pueden generar a partir de ellos.

3.2.5- Potenciar la apertura de datos en las instituciones públicas: Aún queda mucho por hacer con respecto a este compromiso. La Red C recomendó impulsar una campaña más ambiciosa para dar a conocer el sitio y su utilidad, así como incluir muchas más instituciones dentro del grupo que publica datos abiertos en él.

El investigador sugiere desarrollar mecanismos para conocer cuáles son los datos que a los usuarios les interesa que se difundan, cuál información le resulta de mayor utilidad, para no dejar al libre albedrío de las instituciones la decisión sobre cuáles datos se divulgan. Para lograrlo, la STGD ha considerado replicar la experiencia al respecto del Banco Central. Mediante un análisis cuantitativo de las gestiones y consultas realizadas con mayor frecuencia a través de su página de Internet y de los diferentes canales que tienen para recibir sugerencias de sus usuarios, determinaron cuáles eran sus principales necesidades de información. Tal investigación les permitirá tomar una decisión instruida sobre cuáles son las prioridades a la hora de escoger la información que se divulgará bajo el formato de datos abiertos, o cualquier otro.

A pesar de que el Gobierno en su autoevaluación calificó el compromiso como completo, se sugiere incluirlo dentro del próximo plan de acción, incluyendo acciones concretas y medibles sobre qué instituciones se piensa agregar a la iniciativa, en cuánto tiempo y cuáles serán los lineamientos generales de los datos a “*aperturar*”, respecto a su pertinencia, períodos de actualización y formatos.

Luis Diego Oreamuno, del grupo Inco, recomendó desarrollar la capacidad de publicar datos abiertos en línea en los mismos departamentos que generan la información, pues al capacitarlos para esta labor se evita el cuello de botella que se experimentó en los departamentos de tecnologías de la información a la hora de tener que actualizar los datos.

¹ Los compromisos ‘estelares’ son compromisos AGA ejemplares. Para recibir una estrella, un compromiso tiene que cumplir con cuatro criterios. (1) Tiene que tener un grado de especificidad suficiente para que los investigadores puedan deducir el impacto potencial. Entonces compromisos estelares tienen grados de especificidad con valor de “medio” o “alto”. (2) El texto del compromiso explicita su relevancia a gobierno abierto. Específicamente, tiene que relacionarse con por lo menos uno de los valores AGA de acceso a la información, participación cívica o rendición de cuentas pública. (3) El compromiso tendría que tener un impacto potencial de “moderado” o “transformador” si fuera completamente implementado. (4) Finalmente, el compromiso tiene que tener avance significativo, recibiendo un nivel de cumplimiento de “sustantivo” o “completo”.

² La página empezó con la participación de 20 instituciones

³ Séptimo informe Anual Hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento 2012, Capítulo 5

Tema 6: Generar conciencia sobre valor del Gobierno Abierto

Los compromisos de este grupo se refieren a iniciativas que buscan generar mayor conocimiento en la sociedad sobre el concepto de Gobierno Abierto y el valor y uso que se le puede dar a sus prácticas.

3.2.6: Difundir el concepto y filosofía de Gobierno Abierto en las instituciones públicas, la ciudadanía y la opinión pública: Se realizará durante el año 2013 y primer semestre del 2014:

- *Taller de datos abiertos para las instituciones públicas: mayo-junio del 2013.*
- *Conferencia de alto nivel sobre Gobierno Abierto y Open Data: julio-agosto del 2013.*
- *Divulgación en medios de comunicación, redes sociales y a través de un boletín informativo, de los avances que se van generando con respecto al Plan de Acción, publicar estadísticas y los resultados producto del seguimiento a cada compromiso.*
- *Divulgación del Plan de Acción en la Red Interinstitucional de Gobierno Digital: periódicamente a partir de mayo del 2013.*
- *Divulgación en el Congreso Anual de Gobierno Digital: se buscará que la temática de Gobierno Abierto sea uno de los ejes principales para este Congreso que se realiza anualmente, en fecha por programar en noviembre del 2013.*
- *Taller de Gobierno Abierto para candidatos presidenciales: de cara a las elecciones presidenciales de febrero del 2014, se programará para el segundo semestre del 2013 (de acuerdo al calendario electoral del Tribunal Supremo de Elecciones) una actividad para darles a conocer a los candidatos la temática de Gobierno Abierto.*

3.2.9: Dar seguimiento a la primera Hackathon de Datos Abiertos y realizar más eventos de este tipo: El compromiso es dar seguimiento a la implementación de las aplicaciones desarrolladas en la primera Hackathon de Datos Abiertos realizada en diciembre del 2012; así como planificar y realizar más eventos de este tipo.

(Textos de los compromisos resumidos por cuestiones de formato)

Descripción del compromiso						
Responsabilidad	Institución responsable	Secretaría Técnica de Gobierno Digital (STGD)				
	Instituciones de apoyo	3.2.6- Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Comunicación y Presidencia de la República. 3.2.9- Ninguna especificada				
	¿Se especificó un punto de contacto?	No				
Grado de especificidad y mensurabilidad		3.2.6- Filosofía de Gobierno Abierto	Alto: El compromiso provee hitos claros, medibles y verificables en relación a la meta.			
		3.2.9- Hackathon de Datos Abiertos	Bajo: La redacción del compromiso describe actividades que no son claras pero que pueden ser interpretadas como medibles.			
Relevancia	Grandes desafíos de la AGA	Aumento de la integridad pública				
	Valores de la AGA relevantes					
	Hito o acción	Acceso a la	Participación	Rendició	Tecno. e	No

ci a		información	cívica	n de cuentas pública	Innov. para Transp. y Rend. de Cuentas	claram ente releva nte
	3.2.6- Filosofía de Gobierno Abierto	✓				
	3.2.9- Hackathon de Datos Abiertos	✓	✓			
Ambición						
Hito o Acción		¿Nuevo o preexistente?	Impacto Potencial			
3.2.6- Filosofía de Gobierno Abierto		Nuevo	Moderado: El compromiso es un paso significativo en la práctica de la política pública relevante pero su alcance es limitado.			
3.2.9- Hackathon de Datos Abiertos		Preexistente	Bajo: El compromiso es un paso incremental aunque positivo en la práctica de la política pública relevante.			
Nivel de cumplimiento						
3.2.6. Difundir el concepto y filosofía de Gobierno Abierto en las instituciones públicas, la ciudadanía y la opinión pública						
Fecha de comienzo: No especificada			Fecha de cierre: I semestre 2014			
Cumplimiento proyectado		Completo	Cumplimiento actual		Limitado	
3.2.9. Dar seguimiento a la primera Hackathon de Datos Abiertos y realizar más eventos de este tipo						
Fecha de comienzo: No especificada			Fecha de cierre: II semestre 2013			
Cumplimiento proyectado		Completo	Cumplimiento actual		Limitado	
Próximos pasos						
3.2.6- Filosofía de Gobierno Abierto			Sí, hay otras medidas que es necesario incluir en el siguiente Plan de Acción.			
3.2.9- Hackathon de Datos Abiertos			Sí, hay otras medidas que es necesario incluir en el siguiente Plan de Acción.			

¿Qué pasó?

3.2.6- Difundir el concepto y filosofía de Gobierno Abierto en las instituciones públicas, la ciudadanía y la opinión pública: Como se explicó en el tema anterior, en Costa Rica el concepto de datos abiertos es poco conocido a nivel nacional, lo cual constituye un reto importante para la difusión de la filosofía a la que el presente compromiso se refiere. Actualmente hay poca conciencia dentro del Estado, y en el país en general, del valor que agrega la apertura de datos, y son pocas las iniciativas que pretenden cambiar ese panorama. Los miembros del grupo Inco y de las OSC comparten esta apreciación, y consideran que los esfuerzos realizados por el Gobierno en este sentido han sido limitados.

La STGD cita como acciones emprendidas a fin de difundir el concepto de Gobierno Abierto: un taller de datos abiertos impartido a instituciones y universidades públicas; una conferencia de alto nivel sobre Open Data; los esfuerzos de divulgación hechos durante el Congreso Anual de Gobierno Digital y en la Red Interinstitucional de Gobierno Digital; así como la evaluación del alcance de Gobierno Abierto en Costa Rica con la visita de expertos de la OECD en diciembre 2013.

Dentro de las acciones realizadas, destaca la campaña de comunicación que se realizó a través de medios de comunicación, redes sociales y un boletín informativo enfocado en las iniciativas de Gobierno Digital.¹

A pesar de esos esfuerzos de comunicación, la percepción que hay sobre la difusión del concepto de Gobierno Abierto es que ha sido muy baja. El término se conoce muy poco en Costa Rica y no se entiende correctamente, incluso entre algunos de los sectores públicos que lo trabajan, según el criterio de un experto en el tema dentro del sector privado. En el cuestionario distribuido para recabar insumos para esta investigación, algunos miembros de la sociedad civil llegaron a calificar este compromiso como no iniciado debido al desconocimiento general sobre el tema en la sociedad costarricense. Sin embargo, el investigador del MRI considera que las acciones iniciales que se han tomado, deberían considerarse como implementación, por lo menos limitada.

3.2.9- Dar seguimiento a la primera Hackathon de Datos Abiertos y realizar más eventos de este tipo: Costa Rica celebró su primera *Hackathon* de datos abiertos en diciembre de 2012, y en octubre de 2013 realizó la segunda. Producto de la primera *Hackathon* se desarrollaron las aplicaciones “Epicentro” (informe sobre el epicentro e intensidad de los temblores minutos o segundos después de ocurridos) y “Seguridad Pública CR” (ofrece información sobre personas buscadas por los cuerpos policiales y un canal para enviar denuncias). En la segunda *hackathon* resultó ganadora “Ahorre Más”, un *app* que permite al ciudadano encontrar información de cualquier artículo que necesite comprar y en cuál establecimiento se consigue a mejor precio. Todas ellas se pueden descargar desde las principales tiendas de *Apps*. El resto de las aplicaciones creadas durante estas actividades, también premiadas, como “BecApp” y “Su Contraloría”, no llegaron a superar la fase de desarrollo y, por lo tanto, nunca se publicaron.

Relevancia

3.2.6- Difundir el concepto y filosofía de Gobierno Abierto en las instituciones públicas, la ciudadanía y la opinión pública: Miembros de la sociedad civil calificaron este compromiso como muy relevante. Lo consideraron necesario, especialmente por la frecuencia con que se confunde el concepto de Gobierno Abierto con el de Gobierno Digital. Luis Diego Oreamuno, de Grupo Inco, señaló que todavía no se tiene claro a nivel de Gobierno el valor y la importancia del Gobierno Abierto, así como sus principios, lo que dificulta y ralentiza el avance de sus proyectos.

Las OSC también recomendaron motivar más a las instituciones del Estado a generar y apoyar políticas de Gobierno Abierto, de manera que se facilite una coordinación más efectiva entre sus diferentes iniciativas. Para ello, sugirieron crear un foro mensual en el que representantes de las diferentes instituciones compartan sus prácticas y experiencias en torno a proyectos de Gobierno Abierto.

Debido a la especialización del tema, las campañas en medios de comunicación no suelen ser muy efectivas para darlo a conocer a la opinión pública, además de lo costosas que pueden resultar. Muestra de ello es la percepción de poca difusión del tema que existe en la sociedad civil, a pesar de los esfuerzos de comunicación hechos por la STGD.

3.2.9- Dar seguimiento a la primera Hackathon de Datos Abiertos y realizar más eventos de este tipo: Miembros de la Red C y algunas OSC expresaron en los grupos focales que las *Hackathones* no resultan tan relevantes para un plan de Gobierno Abierto, y más bien consideraron que el Gobierno les había dado más importancia y difusión de la necesaria. Es su criterio, son espacios dirigidos a segmentos muy focalizados de la población, y no constituyen *per se* una forma de rendir cuentas, mejorar el acceso a la información o promover la participación cívica en la toma de decisiones. Son formas de promover el Gobierno Abierto, pero no de ejercerlo.

En el sector privado hay personas que sí consideran relevante el compromiso, pues ayuda a difundir el concepto de Gobierno Abierto; fomenta el uso práctico de las bases

datos y del formato datos abiertos, y promueve el acceso a la información de las instituciones públicas.

Es opinión del investigador que las *Hackathones* serán relevantes en la medida en que generen productos útiles y que agreguen valor o calidad de vida a los ciudadanos a partir de la información compartida por el Gobierno. Para ello es muy importante mejorar el acompañamiento que se da al desarrollo y publicación masiva de su aplicación, especialmente en lo relacionado a la gestión y generación del modelo de negocio, y en la búsqueda del financiamiento necesario para aprovechar la escalabilidad de la aplicación desarrollada.

Recomendaciones

3.2.6- Difundir el concepto y filosofía de Gobierno Abierto en las instituciones públicas, la ciudadanía y la opinión pública: Lograr que la sociedad conozca y valore la filosofía de un Gobierno Abierto no debe plantearse como un objetivo de corto plazo, pues no se va a lograr solo con una campaña de comunicación ni con talleres de capacitación y algunas actividades de difusión sobre el uso de datos abiertos.

Las mejores prácticas en visualización de presupuestos públicos, como el del Municipio de Quito, Ecuador, (“Presupuesto Ciudadano”)² o del Reino Unido (“*Where does my money go?*”)³ muestran que la manera más eficaz de dar a conocer el concepto de Gobierno Abierto y su importancia es mediante acciones que agreguen valor a los ciudadanos. Mediante el ejercicio de un Gobierno Abierto que divulgue información útil para la sociedad, fácilmente comprensible, que entregue información que ayude a las personas en la toma de decisiones de su vida cotidiana y que genere transparencia mediante rendiciones de cuentas hechas a través de medios electrónicos, que incluyan reportes fáciles de entender e información gráfica.

Ejemplo de lo anterior es el sitio de Internet “*Where does my money go?*” (¿A dónde va mi dinero?), desarrollado por la *Open Knowledge Foundation*, del Reino Unido, con el objetivo de promover la transparencia y el compromiso de los ciudadanos con el análisis y visualización de la información, a través de su divulgación —fácil de entender— y enfocada a generar acción y a la rendición de cuentas.

Durante las entrevistas, diversos miembros de la sociedad civil manifestaron que el Gobierno no debe esperar a que la sociedad se interese por los datos abiertos o por el Gobierno Abierto, sino que es su responsabilidad generar ese interés, despertar en la ciudadanía el deseo de utilizar la información difundida mediante la oferta de *datasets*, porque es información de su interés y les prestará utilidad. De esta manera, también se incentivará la participación de la sociedad civil en el proceso de difusión.

Hasta el momento son pocas las organizaciones y personas de la sociedad civil que participan en los procesos de Gobierno Abierto. La Red C, que se creó con este objetivo y agrupa a las personas y OSC interesadas en el tema, está integrada por 16 personas que representan a siete organizaciones de la sociedad civil, más un bloque ciudadano de siete integrantes.

Adicionalmente, se recomienda realizar campañas de comunicación enfocadas a públicos más especializados, que puedan manifestar mayor interés y sacar más provecho de las diferentes iniciativas, a través de canales de comunicación de su interés.

3.2.9- Dar seguimiento a la primera Hackathon de Datos Abiertos y realizar más eventos de este tipo: La Red Ciudadana de Gobierno Abierto consideró que las *hackathones* deben abrir más su participación a movimientos ciudadanos, pues hasta ahora se han centrado en el ámbito privado.

Para Carolina Flores, de la Red C, “la *Hackatón*, más que realizarla en alianza con una empresa privada (aunque no se debe descartar eso) debe hacerse en coordinación con

universidades, colegios técnicos, etcétera. Se requiere juntar a muchos sectores para que las *hackathones* tengan mayor incidencia, entre ellos a la sociedad civil, organizada o no”.

Para que los *hackathones* logren su potencial, es importante que la iniciativa no se limite a la celebración de la *hackathon*, sino que se prolongue después a través de planes de acompañamiento, búsqueda de financiamiento y asesoría que ayuden a que los programas desarrollados mejoren su escalabilidad y pasen de la fase de desarrollo a la de distribución y promoción. Es importante que los grupos organizadores de estos eventos destinen recursos para este acompañamiento a los ganadores, de manera que el beneficio de las *hackathones* se extienda a lo largo del tiempo y llegue a más personas.

¹ Sitio web de la Revista CR Digital, publicación de la STGD creada para informar sobre sus proyectos y el impacto de sus principales proyectos, entre los que se incluyó el sitio *web* de datos abiertos: <http://www.gobiernofacil.go.cr/E-GOB/gobiernodigital/revista/index.htm>

² Aplicación desarrollada para Datos Abiertos de Quito que, de manera, amigable con el usuario, ofrece una interfaz gráfica y sencilla en la que muestra los datos más significativos del Presupuesto Ciudadano: <http://www.mas.ec/datosabiertos/index.php/apps>

³ “Where does my money go?”: <http://wheredoesmymoneygo.org/>

Tema 7: Transparencia

Todos los compromisos que conforman este grupo benefician directamente el ejercicio de un gobierno transparente.

✪ **3.2.1. Implementar la Apertura del Presupuesto Público:** *El objetivo de este compromiso es desarrollar una plataforma que permita el control del ciudadano sobre el gasto público, con base en el seguimiento al presupuesto nacional, desde su formulación hasta su ejecución.*¹

✪ **3.2.2. Desarrollar un Índice de Transparencia de las instituciones públicas de Costa Rica:** *La Defensoría de los Habitantes a través de la Red Interinstitucional de Transparencia (<http://www.dhr.go.cr/transparencia.html>) lanzará en el segundo semestre del 2013 el Índice de Transparencia de las instituciones públicas de Costa Rica, con su respectiva metodología de medición con criterios objetivos de calificación en asuntos como: acceso a la información, correcta administración de los recursos públicos, promoción de la participación ciudadana y la rendición de cuentas.*²

3.2.11. Emitir una directriz para la publicación de actas: *En el segundo semestre del año 2013 se emitirá una directriz a las instituciones del Estado para que en forma obligatoria publiquen las actas de sus órganos colegiados en las páginas web de manera que sean accesibles en línea por los ciudadanos.*

(Textos de los compromisos resumidos por cuestiones de formato)

Descripción del compromiso						
Responsabilidad	Institución responsable	3.2.1- Secretaría Técnica de Gobierno Digital 3.2.2- Defensoría de los Habitantes 3.2.11- Presidencia de la República.				
	Instituciones de apoyo	3.2.1- Contraloría General de la República. 3.2.2- Secretaría Técnica de Gobierno Digital, Ministerio de Planificación y Presidencia de la República. 3.2.11- Ninguna especificada				
	¿Se especificó un punto de contacto?	No				
Grado de especificidad y mensurabilidad		3.2.1- Apertura del Presupuesto Público	Medio: En su redacción el compromiso describe actividades objetivamente verificables pero no especifica hitos o productos.			
		3.2.2- Índice de Transparencia	Alto: El compromiso provee hitos claros, medibles y verificables en relación a la meta.			
		3.2.11- Directriz para la publicación de actas	Medio			
Relevancia	Grandes desafíos de la AGA	Aumento de la integridad pública				
	Valores de la AGA relevantes					
	Hito o acción	Acceso a la información	Participación cívica	Rendición de cuentas pública	Tecno. e Innov. para Transp. y Rend. de Cuentas	No claramente relevante
	3.2.1- Apertura	✓	✓		✓	

	del Presupuesto Público				
	3.2.2- Índice de Transparencia	✓		✓	
	3.2.11- Directriz para la publicación de actas	✓			
Ambición					
Hito o Acción		¿Nuevo o preexistente?	Impacto Potencial		
3.2.1- Apertura del Presupuesto Público		Nuevo	Moderado: El compromiso es un paso significativo en la práctica de la política pública relevante pero su alcance es limitado.		
3.2.2- Índice de Transparencia		Nuevo	Transformador: El compromiso implica una reforma que podría transformar la práctica de la política pública relevante.		
3.2.11- Directriz para la publicación de actas		Nuevo	Bajo: El compromiso es un paso incremental aunque positivo en la práctica de la política pública relevante.		
Nivel de cumplimiento					
3.2.1- Apertura del Presupuesto Público					
Fecha de comienzo: No especificada			Fecha de cierre: II semestre 2013		
Cumplimiento proyectado	Completo	Cumplimiento actual		Sustantivo	
3.2.2- Índice de Transparencia					
Fecha de comienzo: No especificada			Fecha de cierre: II semestre 2013		
Cumplimiento proyectado	Completo	Cumplimiento actual		Sustantivo	
3.2.11- Directriz para la publicación de actas					
Fecha de comienzo: No especificada			Fecha de cierre: II semestre 2013		
Cumplimiento proyectado	Completo	Cumplimiento actual		Limitado	
Próximos pasos					
3.2.1- Apertura del Presupuesto Público			Sí, hay otras medidas que es necesario incluir en el siguiente Plan de Acción.		
3.2.2- Índice de Transparencia			Sí, hay otras medidas que es necesario incluir en el siguiente Plan de Acción.		
3.2.11- Directriz para la publicación de actas			Sí, hay otras medidas que es necesario incluir en el siguiente Plan de Acción.		

¿Qué pasó?

3.2.1- Implementar la Apertura del Presupuesto Público: Hasta el año 2013 no existía ninguna plataforma que, de forma gráfica y centralizada, publicara los presupuestos de las instituciones públicas junto con su ejecución debidamente actualizada. Actualmente y desde hace algunos años, la página de Internet del Ministerio de Hacienda ofrece información detallada sobre el presupuesto nacional, informes semestrales y anuales, así como informes técnicos con los principales estados financieros del Gobierno Central. Sin embargo, la información se presenta “en bruto”, de forma poco inteligible para no expertos y difícil de derivar en acciones por parte los ciudadanos, debido a la dificultad para procesarla y realizar análisis, pues no está pensada para ser comprendida por alguien ajeno a la materia. Además, no se actualiza constantemente, por lo que no es posible verificar aspectos como la ejecución del presupuesto.

Desde el año 2012, la Contraloría General de la República empezó a trabajar por iniciativa propia en su plataforma para compartir los presupuestos asignados a los organismos del Gobierno Central, instituciones autónomas y otras entidades descentralizadas, y la ejecución de los mismos de acuerdo al mes del año. No obstante, el desarrollo de esta plataforma se realizó al margen del Plan de Gobierno Abierto desarrollado por el Gobierno, a pesar de estar incluido en el mismo según explicaron, en entrevista con el investigador, algunas de las personas de la Contraloría vinculadas al desarrollo y mantenimiento de la aplicación web.³ Así, el portal “Conozca en qué se gasta su dinero” se puso en operación en agosto de 2013, como parte de las iniciativas de la Contraloría para escalar posiciones dentro del ranking de sitios electrónicos elaborado por INCAE en su “Evaluación de la Calidad de la Prestación de los Servicios Públicos por Medios Digitales en Costa Rica”.

De acuerdo a lo señalado en la página creada por la Contraloría, el sitio “fue creado para promover la transparencia en el uso de los recursos públicos. Se construyó con la idea de ofrecer a la ciudadanía información sobre los presupuestos, sus resultados y las metas alcanzadas por el sector público, anualmente”.

Gustavo Gatjens, fiscalizador de la Contraloría, afirmó que cuando fueron inicialmente contactados por la Secretaría Técnica de Gobierno Digital (STGD) para incluir la plataforma en el Plan de Acción, declinaron la propuesta, pues no estaban interesados en formar parte del Plan, para no comprometerse con metas concretas sobre algo que no sabían entonces cómo y cuándo iba a funcionar.

El portal se desarrolló por completo con recursos de la Contraloría, tanto financieros como de capital humano, razón por la que los miembros de esta institución se sorprendieron cuando la Secretaría de Gobierno Digital les pidió cuentas sobre el estado de avance de este compromiso, pues desde su perspectiva no lo habían asumido, indicó Gatjens durante la entrevista. Por tal motivo, no queda clara la participación de la STGD en el desarrollo y cumplimiento del presente compromiso.

El Informe de Autoevaluación de la STGD afirma que “se determinó que existe un esfuerzo importante desplegado por la Contraloría General de la República en la materia, que servirá a la Secretaría Técnica de Gobierno Digital como base para formular las soluciones tecnológicas que permitan reforzar y mejorar lo realizado”. Tal afirmación permite pensar que el compromiso aún está lejos de considerarse cumplido totalmente, tal y como lo describe la Autoevaluación.

3.2.2- Desarrollar un Índice de transparencia de las instituciones públicas de Costa Rica: En Costa Rica no existe un índice de transparencia que mida a todas las instituciones del Estado bajo los mismos estándares, ni tampoco una institución local que califique y publique sistemáticamente informes sobre la transparencia en la gestión de cada una de ellas. Lo que sí existe es una Red Interinstitucional de Transparencia, creada en noviembre de 2004. Sus objetivos son facilitar el acceso a la información relacionada con la administración de los recursos públicos, garantizar el derecho constitucional de acceso a la información y ofrecer un medio para combatir la corrupción en el ejercicio de la función pública. Está coordinada por la Defensoría de los Habitantes de la República (DHR) y conformada por las 45 instituciones del sector público que se han adherido a ella de forma voluntaria.

Durante el año 2013, la Defensoría de los Habitantes realizó un plan piloto en el que desarrolló un índice para medir cuán transparente son los organismos del Estado, y aplicó la metodología definida por este a 44 instituciones públicas. La evaluación mostró que la mitad de ellas no publica su normativa institucional en la página de Internet, un 70% no divulga por este medio los informes anuales ni los resultados de las auditorías internas, y el 68% no comparte información sobre sus categorías salariales.

Los resultados del piloto también indican que el 73% de los organismos evaluados no pone en línea los textos de sus contratos de obra pública, consultorías ni licitaciones públicas, tampoco muestran los informes finales de gestión de sus jefes, y el 55% no ofrece en su página *web* ningún tipo de actas, circulares o acuerdos tomados por sus órganos colegiados.

La iniciativa de desarrollar el Índice de Transparencia de las Instituciones Públicas de Costa Rica se empezó a gestar en el año 2012. Para finales del 2013 se obtuvo un documento final sobre las características del Índice, las variables a medir y la metodología de cálculo a utilizar, lo cual se sometió a consulta de algunas pocas organizaciones de la sociedad civil, como Costa Rica Íntegra, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa Estado de la Nación.

Al momento de hacer la investigación sobre este compromiso (septiembre 2014) aún estaba pendiente la validación científica del documento, un paso que implica enviar la propuesta del Índice a una institución especializada que lo valide técnica y metodológicamente. La Defensoría, con cuyos recursos exclusivos se preparó el Índice, estimó que esta acción costaría cerca de US\$20,000, dinero con el que no contaba y que le imposibilitaba realizar tal validación y empezar a implementar la iniciativa. No tener de dónde sacar los recursos fue el principal obstáculo que imposibilitó aplicar este Índice de Transparencia y cumplir así con este compromiso, calificado a mitad de cumplimiento por parte del Gobierno en su Autoevaluación. El Plan de Acción pretendía que para el segundo semestre de 2013 la Defensoría ya lo hubiese publicado, acción que aún no se había dado al finalizar el segundo semestre del 2014.

3.2.11- Emitir una directriz para la publicación de actas: En Costa Rica no existe una directriz ni ninguna norma legal emitida desde el Poder Ejecutivo que obligue a los órganos colegiados de las entidades públicas a publicar puntualmente sus actas. Existen entidades que publican sus actas por iniciativa propia, en su mayoría de instituciones descentralizadas (Municipalidades, Bancos, etc.). Pero en muchos casos no se hace de manera constante ni oportuna, o bien se dan a conocer a través de publicaciones internas, por lo que su divulgación es limitada. Las entidades estatales no suelen incluir en sus sitios de Internet ninguna sección destinada a publicar sus actas, a excepción de algunas municipalidades que, desde hace algún tiempo, han tomado el liderazgo al respecto. Sin embargo, a pesar de ser entidades estatales, se encontrarían fuera de la jurisdicción de esta directriz debido a su autonomía.⁴ Tal es el caso de las municipalidades de Belén Palmares y Alajuelita, aunque en el caso de este último cantón se encontró que su sitio de datos abiertos presentaba información actualizada por última vez el año 2011.

El objetivo de este compromiso era lograr que las instituciones públicas con órganos colegiados pusieran a disposición de la sociedad, a través de sus páginas de Internet, las actas con los temas y acuerdos tomados durante las sesiones en los días siguientes a la aprobación de las mismas. Se preparó el borrador del decreto para hacer obligatoria la publicación de actas, sin embargo, al momento de recabar la información sobre este compromiso (agosto de 2013), el texto del borrador no se había enviado al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones para su respectiva publicación. Por esa razón, en su autoevaluación el Gobierno calificó el compromiso con un avance mínimo.

Relevancia

3.2.1- Implementar la Apertura del Presupuesto Público: Este compromiso es claramente relevante, pues se relaciona directamente a los principios de acceso a la información y rendición de cuentas. Miembros de la Red Ciudadana de Gobierno Abierto consideraron, durante un grupo focal, que la iniciativa y el esfuerzo de la plataforma desarrollada por la Contraloría es valioso, pues es un primer paso hacia una

presentación más amigable y hacia la divulgación de este tipo de información. No obstante, la iniciativa tiene oportunidades de mejora, pues la información presentada es todavía poco clara para las personas no entendidas en la materia, y aún se puede aprovechar mejor las herramientas interactivas que ofrece el mundo *web*.

Este tipo de proyectos puede tener un gran impacto en la eficacia con que las instituciones públicas ejecutan sus recursos, en la asignación adecuada de los mismos, e incluso en la calidad de su ejecución. Además, mediante la divulgación de información útil y debidamente procesada, empoderan a la ciudadanía pues la hacen partícipe del proceso de fiscalización, y en la toma de decisiones.

Por otro lado, la apertura adecuada de los presupuesto públicos también promueve un mayor compromiso por parte de los ciudadanos: los lleva a involucrarse activamente en la fiscalización de la eficiencia en la gestión pública; ayuda a generar confianza; incentiva a los ciudadanos a tomar parte más activa en la toma de decisiones; y al darles información relevante, los incentiva a entregar aportes de mayor valor.

3.2.2- Desarrollar un Índice de transparencia de las instituciones públicas de

Costa Rica: Tanto el Índice como la misma Red de Transparencia Interinstitucional son de enorme relevancia para el proyecto de Gobierno Abierto de Costa Rica. Una buena implementación de esta iniciativa, con la debida acogida por parte de las instituciones y el adecuado apoyo del Estado para su divulgación, podrían cambiar significativamente la forma en que los organismos del Estado gestionan su transparencia e impulsarlos a una radical mejora.

En Costa Rica, se ha demostrado el impacto que tiene en las instituciones este tipo de "rankings" y su capacidad para movilizarlas. Un ejemplo de ello en los últimos años es el informe de "Evaluación de la Calidad de la Prestación de los Servicios Públicos por Medios Digitales en Costa Rica", elaborado por INCAE, y que cuenta con un adecuado nivel de reputación y aceptación entre las instituciones, pues constituye el *benchmark* local en su área y ha llevado los organismos públicos a destinar recursos de su presupuesto para mejorar su posición dentro de este "ranking". La Contraloría General de la República, por ejemplo, desarrolló el portal "Conozca en qué se gasta su dinero",⁵ en parte, para mejorar su posición dentro de este Índice.

Adicionalmente, el país tiene mucho que mejorar en el tema de transparencia. El Índice de Percepción de la Corrupción correspondiente al 2013, elaborado por la organización Transparencia Internacional, ubicó a Costa Rica en la posición 49 dentro del "ranking" mundial, y en el tercero a nivel de América Latina, pero los dos países que la superan en este último grupo obtuvieron cerca de 20 puntos más en el Índice.⁶ Costa Rica califica entonces como un país de "corrupción media", según este indicador. Esta realidad hace que este compromiso se destaque dentro del Plan de Acción, por su relevancia y el potencial impacto que podría tener en el uso eficaz de los recursos públicos, en impulsar la rendición de cuentas por parte de las instituciones, y en el ejercicio más transparente de la gestión pública. A la postre, todo esto debería generar ahorros y mejores rendimientos en las finanzas públicas.

La necesidad de transparencia en el Estado se refleja también en oportunidades de mejora en el uso de los recursos públicos. Según información divulgada por medios de comunicación nacionales,⁷ por ejemplo, entre el 2007 y el 2012 el 99% de los empleados del Gobierno Central⁸ (Poder Ejecutivo, Ministerios y sus dependencias) recibieron el incentivo por buen desempeño definido para la administración pública.

Ante tal situación, cabe preguntarse no sólo cuán efectivo en su propósito es un incentivo de desempeño que se le da al 99% de su población meta, sino también por qué el Estado presupuesta el incentivo para el 100% de sus funcionarios, sin publicar la justificación que respalde el por qué se lo da a casi todos. Este tipo de situaciones se

podrían evitar si existiese una mayor transparencia y difusión de información sobre cómo se califica a los trabajadores en la función pública, cuáles son las métricas, KPI's (indicadores clave de desempeño, por sus siglas en inglés) y en general el *balance scorecard* con que se les mide, de manera que se justifique técnicamente el otorgamiento de este tipo de incentivos, a quién y porqué.

3.2.11- Emitir una directriz para la publicación de actas: Una directriz en este sentido sería un paso significativo en el camino correcto hacia una mayor transparencia y rendición de cuentas por parte de los organismos con órganos colegiados. La divulgación de actas es un eficaz instrumento para empoderar a la ciudadanía y generar transparencia, en especial por la relevancia que en la vida de los ciudadanos tienen las entidades que ejercen el poder en forma colegiada, como, por ejemplo, las municipalidades.

Recomendaciones

3.2.1- Implementar la Apertura del Presupuesto Público: Los comentarios que se hicieron en las entrevistas acerca de la comunicación y la coordinación del trabajo entre la Secretaría de Gobierno Digital (STGD) y la Contraloría, identifican varias oportunidades de mejora. De acuerdo a la Contraloría, faltó acompañamiento y asesoría por parte de la STGD en temas de gobierno y datos abiertos durante el desarrollo y puesta en marcha de la plataforma, en parte debido a que a la STGD se le dificultó establecer una relación de cooperación laboral con la entidad fiscalizadora.

La información desplegada a través del portal “Conozca en qué se gasta su dinero” también puede mejorarse: podría procesarse mejor antes de su publicación, entregarse de manera más comprensible, en formatos más sencillos y visualmente agradables. Durante el grupo focal de la Red Ciudadana, sus miembros opinaron que se debe ampliar el número de instituciones cuyos presupuestos se comparten.

Se recomienda trabajar en coordinación con la Contraloría para darle a la plataforma “Conozca en qué se gasta su dinero” un formato de datos abiertos, y apalancarse en experiencias exitosas sobre formas de publicar información de presupuestos públicos en línea, tales como la plataforma web “Where does my money go?” (¿A dónde va mi dinero?): <http://wheredoesmymoneygo.org/> También se recomienda tomar la experiencia y mejores prácticas del Municipio de Quito, Ecuador, en el desarrollo de su plataforma electrónica del presupuesto ciudadano: <http://www.mas.ec/datosabiertos/index.php/apps>

Durante las entrevistas con la Contraloría, los funcionarios manifestaron estar dispuestos a utilizar esta forma de presentación de la información, siempre que contaran con los medios para hacer frente a los principales retos para realizar el cambio: información sobre los requerimientos técnicos, sobre la necesidad o no de una licencia y la inversión requerida. “La Contraloría tiene información riquísima y quiere divulgarla: “Estamos muy interesados en promover este tipo de iniciativas, pero no se ha logrado la unión necesaria (entre instituciones) para desarrollar el proyecto, aún no se han visto los detalles”, manifestaron durante la entrevista.

Al respecto, sería muy valiosa la experiencia de la STGD con el desarrollo del sitio web de datos abiertos del Gobierno, pues esta institución ya conoce los parámetros y requisitos para la divulgación de datos con este formato, gracias al desarrollo del sitio de datos abiertos del Gobierno.

El otro gran reto por enfrentar es el de la divulgación de la plataforma, prácticamente desconocida para los costarricenses. Debido a que la Contraloría no puede destinar recursos en publicidad propia, es necesario buscar alternativas para dar a conocer la plataforma y promover su aprovechamiento.

También se sugirió compartir información sobre los procesos de aprobación y asignación de los presupuestos, de manera que los ciudadanos puedan participar en el proceso de aprobación, y no solo recibir la información una vez que todas las decisiones sobre el presupuesto ya han sido tomadas.

3.2.2- Desarrollar un Índice de transparencia de las instituciones públicas de Costa Rica: A pesar de que el Índice de Transparencia de las Instituciones Públicas aún no se ha publicado ni ha sido validado técnicamente, sus principales características y metodología ya están definidas, lo que constituye un enorme avance en la promoción de la transparencia en el país. No obstante, para capitalizar este importante esfuerzo es indispensable completar los pasos pendientes para implementarlo en tantas instituciones públicas como sea posible. Es altamente recomendable incluir este compromiso en el siguiente Plan de Acción, y en caso de que en esa fecha ya se hubiese empezado a implementar el Índice, el nuevo compromiso se podría orientar en torno a sus objetivos e impacto.

También se recomienda incluir en el próximo Plan de Acción un plan de divulgación y posicionamiento del Índice, para lo cual el Estado tendría que destinar recursos. Este factor es de gran importancia para lograr posicionarlo como una medición rigurosa y eficaz de transparencia y para lograr su aceptación entre las instituciones. Este posicionamiento es el que determinaría el impacto del Índice, al motivar a las instituciones que son sujeto de la medición a emprender acciones que generen mayor transparencia, una verdadera rendición de cuentas, e información útil para el ciudadano.

Sería conveniente que el Gobierno calcule la inversión requerida para completar este proceso en su dimensión más amplia, pues aun cuando la inversión tuviese que acercarse a los \$20,000, hay que considerar el impacto positivo que tal Índice tendría en las finanzas del Estado. Generaría ahorros gracias al adecuado manejo y mejor aprovechamiento de los recursos que promovería, y a la disminución de la corrupción en todo el aparato estatal, si se aplica en las instituciones más grandes del Estado. Además, respecto de la inversión, de acuerdo con la Contraloría, existen maneras de bajar el costo. De acuerdo con Guillermo Bonilla, coordinador del Tema de Transparencia, Acceso a la Información y Rendición de Cuentas de la Defensoría de los Habitantes, ese monto podría rebajarse hasta en un 40% contratando los servicios del Centro de Investigación y Capacitación en la Administración Pública (CICAP), órgano adscrito a la Universidad de Costa Rica y dedicado al fortalecimiento de las organizaciones de la administración pública a través de la investigación y la gestión del conocimiento.

A pesar de que la defensoría tampoco contaba con los medios para realizar esa inversión (que en este caso sería de unos \$12.000), de acuerdo con Bonilla, con la oferta del CICAP sería mucho más fácil financiar o conseguir los recursos de parte del presupuesto de otras organizaciones involucradas, o de la misma Secretaría de Gobierno Digital, de donde inicialmente se pensaron obtener, indicó Bonilla. Esta es una tarea pendiente que probablemente le corresponderá definir al nuevo Gobierno del presidente Solís.

La divulgación de la metodología usada por las instituciones para hacer la medición del desempeño de sus funcionarios es una de las variables que, a criterio del investigador, debe incluirse en el Índice de Transparencia de las Instituciones Públicas de Costa Rica, y no sólo como una lista de criterios para medir el desempeño, sino de manera que permita al ciudadano validar la calificación otorgada por la institución a la calidad de sus servicios, departamentos o productos, y poder contrastarla con su experiencia personal. Este componente no está incluido en la propuesta inicial del Índice, de acuerdo con el plan de 14 variables y 21 indicadores facilitado por la Defensoría de los Habitantes.

Por otro lado, la Defensoría pretende aplicar inicialmente el índice a 186 instituciones de un universo posible de 312. De acuerdo con las entrevistas realizadas a

organizaciones de la sociedad civil (OSC), tal número representa un buen inicio, pero es necesario que exista un plan para llegar a incluir en la medición, en el mediano plazo, a las instituciones restantes.

Podría existir un riesgo metodológico en la forma propuesta para recoger la información para la elaboración del índice, es decir, mediante un formulario elaborado y difundido a través de la plataforma de Google Drive. Esta forma de obtener la información podría ayudar a las entidades menos transparentes a maquillar sus datos y a compartir la información más beneficiosa, ocultando la que pudiera perjudicarles.

Finalmente, algunas OSC recomendaron al Estado, en algunas de las entrevistas, ligar los resultados del índice a acciones concretas que impacten directamente a las instituciones evaluadas, tales como la asignación de presupuesto para el período posterior, o la asignación de plazas laborales por parte de la Dirección General del Servicio Civil. De esta forma, mejorar la calificación asignada por el Índice significaría un incentivo al desempeño, con un componente económico.

3.2.11- Emitir una directriz para la publicación de actas: El parecer general de miembros de la sociedad civil durante el grupo focal, y de las respuestas al cuestionario difundido, es que sería conveniente que la directriz se publique y que, a través de la práctica en el Gobierno Central, se impulse el mismo comportamiento entre las instituciones descentralizadas y autónomas. Para tal efecto, se recomienda incluir este objetivo dentro de alguno de los compromisos del próximo Plan de Acción de Gobierno Abierto.

Aunque el decreto del Poder Ejecutivo no sería de acatamiento obligatorio para las instituciones descentralizadas, si lo sería para otras de similar importancia, y ayudaría a generar mejores prácticas a nivel nacional. Es importante que el decreto detalle la forma y los tiempos de publicación, de manera que se garantice la posibilidad de hacer un uso eficaz de la información que contienen las actas.

El liderazgo tomado en este aspecto por las municipalidades de Belén y Palmares es digno de imitar. Estos dos cantones deben procurar no perder el impulso inicial y continuar siendo ejemplo de buenas prácticas; para ello, deben mantener actualizadas las actas en sus sitios de Internet y darles mayor divulgación, pues el esfuerzo se ve opacado si la actualización de la información no es oportuna.

¹ Los compromisos ‘estelares’ son compromisos AGA ejemplares. Para recibir una estrella, un compromiso tiene que cumplir con cuatro criterios. (1) Tiene que tener un grado de especificidad suficiente para que los investigadores puedan deducir el impacto potencial. Entonces compromisos estelares tienen grados de especificidad con valor de “medio” o “alto”. (2) El texto del compromiso explicita su relevancia a gobierno abierto. Específicamente, tiene que relacionarse con por lo menos uno de los valores AGA de acceso a la información, participación cívica o rendición de cuentas pública. (3) El compromiso tendría que tener un impacto potencial de “moderado” o “transformador” si fuera completamente implementado. (4) Finalmente, el compromiso tiene que tener avance significativo, recibiendo un nivel de cumplimiento de “sustantivo” o “completo”.

² Ver la definición de un compromiso ‘estelar’ arriba en la nota 1.

³ Para realizar el presente informe se habló con Gustavo Gatjens, fiscalizador, y con Jaime Mora, Jefe de la Unidad de Servicios de Información, ambos de la Contraloría General de la República e involucrados en el desarrollo y mantenimiento de la plataforma “Conozca en qué se gasta su dinero”.

⁴ El Código Municipal se establece en su Capítulo VII, Artículo 53 Inciso c), sobre los deberes del Secretario: “Extender las certificaciones solicitadas a la municipalidad”. Las certificaciones extendidas por el Secretario hacen cierto lo que se contiene en ellas y constituyen “documentos públicos”; siempre que se emitan con los requisitos exigidos por ley. Art. 732 del Código Civil. Las solicitudes de particulares para que se les extiendan copias de actas. Ciertamente hay obligación de certificarlas, cuando así sea solicitada y se aporten

las especies fiscales que correspondan. El artículo 30 de la Constitución Política garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público. La Municipalidad, ente público, debe brindar la información que se le requiera sobre aquellos asuntos de interés público, no así la información que revista un carácter particular, personal o privado, a juicio de la misma. Por ejemplo, son de interés público las actas de las sesiones del Concejo; los asuntos sobre presupuesto, también los informes de las comisiones, entre otros. Por tanto las personas tienen derecho a revisarlas e informarse, bajo la vigilancia de un funcionario municipal para seguridad de los documentos, para ello basta que los interesados soliciten al secretario los documentos que les interesen.

⁵ “Conozca en qué se gata su dinero”, sitio web creado por la Contraloría General de la República para publicar información sobre presupuestos de entidades públicas y sus niveles de ejecución:
http://cgrw01.cgr.go.cr/portal/page?_pageid=434,2932057&_dad=portal&_schema=PORTAL

⁶ Índice de Percepción de la Corrupción: La Percepción de la Corrupción en el Mundo durante el 2013. Transparencia Internacional, 2013: <http://www.transparency.org/cpi2013/results>

⁷ Periódico La Nación: “Gobierno otorga incentivo por buen desempeño al 99% de la planilla”. Patricia Leitón, 6 de octubre de 2014: http://www.nacion.com/economia/finanzas/Ejecutivo-incentivo-buen-desempeno-planilla_0_1443455680.html

⁸ Artículo 5 de la Ley de Salarios de la Administración Pública, del 15 de octubre de 1957 y actualizada el 22 de mayo de 2001: “Los aumentos anuales serán concedidos por méritos a aquellos servidores que hayan recibido calificación por lo menos de "bueno", en el año anterior, otorgándoseles un paso adicional, dentro de la misma categoría, hasta llegar al sueldo máximo”:
http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/gestion/Ley_2166.pdf

Tema 8: Gobierno digital sobre trámites para el sector privado

Los compromisos de este grupo representan iniciativas que incluyen el uso de plataformas electrónicas que permiten realizar, a través de Internet, trámites con los que algunos segmentos del sector privado deben cumplir para efectuar determinadas operaciones.

3.1.2- Utilizar la plataforma Crear Empresa en la totalidad de municipalidades del país: La plataforma www.crearempresa.go.cr funciona bajo el esquema de una ventanilla única disponible en línea que interconecta distintas instituciones públicas que intervienen en el proceso...Para el primer semestre del 2014 se establece la meta de que todas las 81 municipalidades del país ofrecerán el servicio de tramitar totalmente en línea el proceso de registrar y poner a funcionar una empresa.

3.1.5- Implementar electrónicamente el registro sanitario de producto: Para el año 2014 se implementará la plataforma electrónica con el propósito de ofrecer el servicio a los ciudadanos de realizar en línea los trámites vinculados con los Registros Sanitarios.

3.3.2- Implementar un sistema único de compra pública en el Estado: Se implementará una única plataforma de compras públicas electrónicas del Estado con el propósito de dar más transparencia y eficiencia al proceso de contratación administrativa del gobierno...La plataforma única de compras permitirá a las proveedurías del Estado realizar las transacciones de compra y venta de productos y servicios. Funcionará en forma de un portal de comercio electrónico que operará como una ventanilla única.

(Textos de los compromisos resumidos por cuestiones de formato)

Descripción del compromiso						
Responsabilidad	Institución responsable	3.1.2- Ministerio de Economía, Industria y Comercio 3.1.5- Ministerio de Salud 3.3.2- Secretaría Técnica de Gobierno Digital				
	Instituciones de apoyo	3.1.2 & 3.1.5- Secretaría Técnica de Gobierno Digital 3.3.2- Dirección de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda y Comisión de Compras Públicas				
	¿Se especificó un punto de contacto?	No				
Grado de especificidad y mensurabilidad	3.1.2- Plataforma Crear Empresa		Alto: El compromiso provee hitos claros, medibles y verificables en relación a la meta.			
	3.1.5- Registro sanitario de producto		Alto			
	3.3.2- Sistema único de compra pública		Alto			
Relevancia	Grandes desafíos de la AGA	Mejoramiento de los servicios públicos, Gestión más eficaz de los recursos públicos				
	Valores de la AGA relevantes					
	Hito o acción	Acceso a la información	Participación cívica	Rendición de cuentas pública	Tecno. e Innov. para Transp. y Rend. de Cuentas	No claramente relevante
	3.1.2- Plataforma Crear Empresa					✓

	3.1.5- Registro sanitario de producto					✓
	3.3.2- Sistema único de compra pública	✓			✓	
Ambición						
Hito o Acción	¿Nuevo o preexistente?	Impacto Potencial				
3.1.2- Plataforma Crear Empresa	Nuevo	Bajo: El compromiso es un paso incremental aunque positivo en la práctica de la política pública relevante.				
3.1.5- Registro sanitario de producto	Nuevo	Moderado: El compromiso es un paso significativo en la práctica de la política pública relevante pero su alcance es limitado.				
3.3.2- Sistema único de compra pública	Nuevo	Transformador: El compromiso implica una reforma que podría transformar la práctica de la política pública relevante.				
Nivel de cumplimiento						
3.1.2- Plataforma Crear Empresa						
Fecha de comienzo: No especificada			Fecha de cierre: I semestre 2014			
Cumplimiento proyectado	Completo	Cumplimiento actual		Limitado		
3.1.5- Registro sanitario de producto						
Fecha de comienzo: No especificada			Fecha de cierre: I semestre 2014			
Cumplimiento proyectado	Completo	Cumplimiento actual		Completo		
3.3.2- Sistema único de compra pública						
Fecha de comienzo: No especificada			Fecha de cierre: II semestre 2013			
Cumplimiento proyectado	Completo	Cumplimiento actual		Limitado		
Próximos pasos						
3.1.2- Plataforma Crear Empresa		Sí, hay otras medidas que es necesario incluir en el siguiente Plan de Acción.				
3.1.5- Registro sanitario de producto		Sí, hay otras medidas que es necesario incluir en el siguiente Plan de Acción.				
3.3.2- Sistema único de compra pública		Sí, hay otras medidas que es necesario incluir en el siguiente Plan de Acción.				

¿Qué pasó?

3.1.2- Utilizar la plataforma “Crear Empresa” en todas las municipalidades del país: El sitio *crearempresa.go.cr* se lanzó en febrero de 2012, por lo que es previo al plan de acción. Cuando salió, la plataforma significó un avance significativo en la reducción de tiempo en algunos de los procesos requeridos para crear una empresa.

Sin embargo, además de los trámites notariales y de obtener el número de autorización de libros sociales, que desde un inicio permitió hacer, ha ofrecido un número limitado de servicios en su segunda fase de desarrollo. La reducción en tiempo de los servicios ofrecidos en esta segunda fase fue de entre dos y doce meses, a menos de un mes. En el primer año y medio de implementación, se tramitaron un total de 42 patentes comerciales, y se han hecho 7.905 inscripciones de sociedades. El tiempo total de creación de la empresa se disminuyó de 60 días a 24 días, lo que ayudó a mejorar el indicador en el índice “*Doing Business*”, desarrollado por el Banco Mundial, y ayudó a que el país pasara de la posición 102, que tenía en el año 2012, a la 109 en el año 2013.

Al momento de realizar la presente investigación, la plataforma contaba con 2.329 notarios registrados para realizar trámites y 9.390 inscripciones realizadas a través de la misma. Funciona en tres cantones, cuyas municipalidades participan en el proyecto; es decir, en el resto de los 78 cantones de Costa Rica es necesario solicitar los permisos respectivos directamente en la municipalidad local. Esto limita significativamente el impacto del compromiso, que inicialmente pretendía cubrir la totalidad del territorio nacional. La Secretaría de Gobierno Digital, en su reporte de avance publicado en el año 2013, calculó el nivel de avance de este compromiso dividiendo el número municipios en los que la plataforma se había implementado entre el total de municipalidades del país. Si aplicáramos esta misma metodología, el avance sería del 3.7%, porcentaje que no alcanza para calificar su desarrollo como parcial, tal y como lo consideró la STGD en su autoevaluación.

3.1.5- Implementar electrónicamente el registro sanitario de producto: La plataforma electrónica se empezó a desarrollar en el 2012, por lo que es previa al plan de acción. El registro sanitario de productos por medio de la plataforma electrónica de *registrelo.go.cr* empezó a funcionar en noviembre de 2013. Anteriormente, la única manera de registrar un producto era mediante el procedimiento físico tradicional, que resultaba complicado, tedioso y con un mayor costo económico para los solicitantes. Un estudio realizado por *Georgia Tech University*, citado por la STGD en su Informe de Autoevaluación, afirma que un registro sanitario para medicamentos tenía una duración promedio de 385 días calendario, y el costo alcanzaba los 99,054.00 colones (unos US\$180), debido a procesos complejos y burocráticos dentro del Ministerio de Salud.

La plataforma permite hacer la inscripción de nuevos productos alimenticios, cosméticos o farmacéuticos, la renovación de registros sanitarios y cambios a productos previamente registrados, así como reconocimiento de registros sanitarios. La autoevaluación del Gobierno indica que para junio de 2014, se habían realizado un total de 15.000 trámites de medicamentos, alimentos, cosméticos, productos naturales y equipo y material biomédico. El desarrollo de este proyecto fue el resultado del trabajo conjunto del sector privado, organizaciones gremiales e instituciones del sector público.

Si bien todos los anteriores son beneficios importantes para el ciudadano, algunas de las personas consultadas sobre el funcionamiento de la plataforma¹ negaron que esta trabajara como se esperaba en un inicio. El departamento de Regencia de una empresa farmacéutica nacional indicó que la inscripción y cambio por registro para medicamentos cosméticos, material biomédico y productos naturales estaba demorando un promedio de entre 5 y 6 meses para recibir el oficio (respuesta) de aprobación o prevención, en caso de que debieran corregir algo en la solicitud.

Precisamente debido a que el Ministerio de Salud y la nueva plataforma no estaban cumpliendo con los tiempos esperados inicialmente, las solicitudes empezaron a acumularse a lo largo del 2014. Esta situación llevó al Gobierno a elaborar un decreto² en el mes de junio, por el cuál otorgaba un transitorio, hasta mediados de septiembre, que permitía realizar las inscripciones sanitarias de productos a través de declaraciones juradas. Miembros del sector de productos alimenticios³ manifestaron su preocupación, en septiembre de 2014, sobre el funcionamiento de la plataforma y los plazos para la solución de los trámites una vez que el período del transitorio concluyera.

Otros retos a superar son de tipo tecnológico e informativo, pues los usuarios consultados manifestaron que el sistema se cae con relativa frecuencia, y en ocasiones trabaja muy lento, con tiempos de hasta 30 minutos para descargar una página, y aún carece de la información necesaria para realizar algunos trámites, como formas farmacéuticas para determinadas presentaciones de medicamentos (en líquido, tabletas, etcétera).

3.3.2- Implementar un sistema único de compra pública en el Estado: El cambio de Gobierno en mayo de 2014 afectó al cumplimiento de este compromiso significativamente. A pesar de que el Informe de Autoevaluación del Gobierno otorgó un avance del 90% a este objetivo, el director de la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, Fabián Quirós, fue muy claro al afirmar que no es hacia ahí a dónde va el actual Gobierno, y que más bien valoran otras alternativas, como el uso mixto de plataformas. “El porcentaje de avance es 0 porque no hay sistema único y no se va a entrar”, afirmó durante la entrevista concedida para el presente informe.

En abril de 2013, el Gobierno de la presidenta Chinchilla emitió un decreto⁴ mediante el cual estableció la obligatoriedad para todas las instituciones estatales de utilizar la plataforma Mer-Link para realizar sus compras. Los primeros ministerios tenían un plazo de 6 meses para integrarse al sistema y el resto de las instituciones debía hacerlo para enero de 2014. A pesar de ello, la nueva administración de Luis Guillermo Solís no cumple con el decreto anteriormente citado, y continúa utilizando Compra Red o cualquier otro sistema usado previamente.⁵

El Estado utiliza cerca de 20 aplicativos⁶ para realizar sus compras públicas, pues muchas entidades han desarrollado sus propias plataformas. Sin embargo, por volumen y escalabilidad, Compra Red y Mer-Link son los más importantes, y la discusión en torno a la plataforma única se centra en ellas dos.

Compra Red es defendida por el Ministerio de Hacienda, mientras que la batalla por Mer-Link la da el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) a través de la Secretaría Técnica de Gobierno Digital (STGD), entidad a la que pertenece. No son pocos los estudios que en los últimos años se han desarrollado sobre las bondades y oportunidades de mejora de cada sistema,⁷ y cada una de las partes se ampara de diferentes maneras en uno u otro según su punto de vista.

El solo hecho de usar aplicativos diferentes para las compras pública genera costos importantes para el Estado. Un informe de la Contraloría publicado en junio de 2012 (DFOE-IFR-IF-5-2012) señala debilidades en el proceso de la solución Mer-Link, pues afirma que este no incluye un estudio costo-beneficio para respaldar la inversión que implicó su desarrollo. El monto de esta se estima en \$14,2 millones y sus costos operativos anuales rondan los US\$3 millones para un periodo de 5 años.⁸ En el caso de Compra Red, la inversión en el desarrollo y mantenimiento del software hasta el 15 de febrero del 2011 era de US\$ 2.244.058. De acuerdo análisis realizados por expertos,⁹ la diferencia en los montos se refleja en la robustez y capacidades de transacción, trazabilidad y transparencia de cada sistema.

Adicionalmente, el Ministerio de Hacienda debe cumplir con un contrato firmado con el ICE, por motivo del mismo decreto, que estableció el pago de \$805 mil en el primer año por el uso de la plataforma Mer-Link en la administración central, la cual no están utilizando, pero aun así el monto se debe pagar, indicó Quirós.

Al momento de realizar esta evaluación, la STGD afirmó que el sistema de compras públicas Mer-link contaba con la participación de 75 instituciones compradoras que representan más del 80% de las compras públicas del Estado, un registro de más de 7 mil proveedores y 10.955 usuarios. Había otorgado adjudicaciones por un monto de 173 millones de dólares, generando ahorros en precios de alrededor de \$11 millones de dólares para el Estado, y ahorros en papelería y materiales de alrededor de \$ 6,5 millones.

No obstante, durante las entrevistas realizadas a trabajadores de las instituciones públicas citadas por la STGD, se encontró que estas no utilizan Mer-Link para realizar todas las compras públicas que ejecutan, y en algunos casos lo usan para la menor parte de ellas.

Ante tal panorama el investigador no considera posible calificar este compromiso como cercano a completarse. Por el contrario, el Gobierno no da señales de pretender implementar en el corto plazo un sistema de compras único; más bien su práctica y discurso apuntan a que continuará usando los sistemas actuales por algún tiempo. Esto, mientras empieza, una vez más, a recorrer un nuevo camino hacia otra posible plataforma única de compras públicas. ¿Qué pasará con los más de \$14 millones invertidos en Mer-Link y los \$800 mil que hacienda pague al ICE por el uso que no le dio a la plataforma? No se vislumbra una respuesta satisfactoria a esta pregunta.

Relevancia

3.1.2- Utilizar la plataforma Crear Empresa en la totalidad de municipalidades del país: De acuerdo con la opinión compartida por miembros de la sociedad civil y de la Red C, este compromiso forma parte de un plan de gobierno digital, pero no necesariamente de uno de Gobierno Abierto. Para que forme parte de este segundo, es necesario agregarle componentes de Gobierno Abierto, vale decir: indicar el tratamiento que se dará a la información generada a partir del uso de la plataforma, cómo se va a compartir y utilizar para la rendición de cuentas. La redacción del compromiso del Plan de Acción en estudio no hace referencia a estos aspectos, razón por la cual se consideró este compromiso como no relevante para un Plan de Gobierno Abierto, y limitado su impacto potencial para el mismo.

La plataforma hace un mejor uso de los recursos del Estado, uno de los objetivos de Gobierno Abierto. Sin embargo, es recomendable que esta posea también capacidades que fomenten alguno de los valores de Gobierno Abierto.

3.1.5- Implementar electrónicamente el registro sanitario de producto: Miembros de la Red Ciudadana de Gobierno Abierto (Red C) expresaron por medio de un grupo focal, al igual que personas de la sociedad civil lo hicieron a través de un cuestionario en línea, que este compromiso forma parte más de una estrategia de Gobierno Digital que de un Plan de Acción sobre Gobierno Abierto. La forma en que está redactado en el Plan de Acción se centra más en la agilización de trámites que en los principios fundamentales de Gobierno Abierto.

No obstante, según criterio del investigador, estos temas de gobierno digital sí podrían usarse como propósitos de Gobierno Abierto para la mejora de los servicios del Estado, al promover un mejor uso de los recursos públicos y una mejora en los servicios brindados por sus instituciones. La tarea pendiente radica en cómo aprovechar las plataformas electrónicas a través de las cuales se brindan estos servicios, para generar también mayor transparencia, participación y rendición de cuentas.

3.3.2- Implementar un sistema único de compra pública en el Estado: Lograr un sistema único de compras públicas es un proyecto ambicioso y relevante para un plan de Gobierno Abierto, en la medida en que sirva para hacer más transparentes y públicos los procesos de compra, y signifique un uso más eficiente de los recursos. Estas son precisamente las capacidades que aporta actualmente el sistema Mer-Link, o que habría que desarrollar, con la inversión que ello implicaría en la plataforma de Compra Red, pues este último sistema funciona con base en documentos con formato PDF, lo que no permite darle trazabilidad electrónica a la totalidad del proceso de compra, e imposibilita realizar búsquedas indexadas y conocer el detalle de las ofertas realizadas por otros oferentes una vez que se presentó la oferta propia al concurso.

Por ello, en el caso de Costa Rica este sistema tiene un significativo impacto potencial, pues no solo produciría mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos, por los ahorros (debidos a la necesidad de menos capital humano supervisando los procesos, menor uso de papel y a los mejores precios obtenidos gracias a la mayor competencia y la publicación de precios), sino que también tendría beneficios en materia de

transparencia, acceso a la información —la cual, en el caso de Mer-Link, estaría centralizada y actualizada prácticamente en tiempo real—, y aumentaría las posibilidades de rendir cuentas de manera más precisa.

Sin embargo, la forma como se implementó el proyecto no resultó ser la más efectiva para lograr su aprobación, y las instancias y autoridades de Gobierno actualmente encargadas de impulsarlo no son las más adecuadas. La Contraloría indicó, en el citado informe, que “la STGD debería tener un papel de coordinador de los esfuerzos más que de ejecutor de proyectos.” Miembros del sector privado y usuarios de la plataforma Mer-Link indicaron que incluirlo dentro del Plan de Acción fue una decisión acertada para buscar un mayor apoyo político. Sin embargo, el compromiso debió integrar más detalles sobre los objetivos y el impacto político y cívico del proyecto, y no solo los de tipo económico. También señalaron que la administración Chinchilla Miranda y la STGD debieron preparar mejor el ambiente político, con un mayor involucramiento de las instituciones afectadas.

La Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, del Ministerio de Hacienda, no está dispuesta a apostar por un sistema informático en particular para todos los órganos de la administración central, según expresó su director en una entrevista realizada por el investigador. Lo que sí estarían dispuestos a hacer es avanzar hacia la creación de una política pública que integre “las fragmentadas compras públicas”, mediante una reforma legal inicial que ayude a ordenarlas, mediante un único órgano rector que dicte las reglas generales con autoridad legal superior a la que actualmente tiene el Ministerio de Hacienda.

A criterio del investigador, quedó claro que esta dependencia del Ministerio de Hacienda no está dispuesta a que se dicten reglas sobre cómo deben ser las compras públicas del Gobierno Central desde una organización que forme parte de una institución descentralizada y autónoma, como lo es la STGD.

A pesar de ello, su director, Fabio Quirós, afirmó estar de acuerdo en empezar a avanzar hacia una política integrada de compras públicas, por los ahorros que significa al generar economías de escala y consolidar deudas, además de la mayor transparencia que significa al reducir portillos para la corrupción y facilitar la rendición de cuentas. No obstante, cuestionó las competencias de la STGD y del ICE como órganos idóneos para establecer directrices sobre materia de compras públicas para todas las instituciones del Estado.

Recomendaciones

3.1.2- Utilizar la plataforma Crear Empresa en la totalidad de municipalidades del país: Debido a la poca cantidad de municipalidades que se integraron a la iniciativa y a los beneficios que implica en la reducción de trámites, tiempo y costos, es un objetivo que conviene seguir persiguiendo. Sin embargo, y en concordancia con el criterio de miembros de OSC, esta no es una iniciativa de Gobierno Abierto, sino más bien de digitalización de trámites.

Para integrarla a un Plan de Gobierno Abierto, esta plataforma también se debe orientar hacia generar mayor transparencia, rendir cuentas, y dar mejor acceso a la información mediante la adecuada manipulación y divulgación de la información generada, de manera que su impacto vaya más allá de hacer un mejor uso de los recursos públicos.

Una sugerencia hecha por miembros de OSC fue la de eliminar algunas trabas, como por ejemplo, que cada sociedad pueda tener un sólo representante legal, cuando en la realidad es posible que existan varios. Representantes del sector privado, por su parte, solicitaron actualizar los reglamentos de los trámites realizados a través de esta plataforma. El segundo Plan de Acción podría comprometer una consulta u otra forma

de participación cívica en este tema. Tal acción haría el compromiso más relevante para un Gobierno Abierto y probablemente mejoraría los resultados.

3.1.5- Implementar electrónicamente el registro sanitario de producto: Algunos miembros de la sociedad civil recomendaron no incluir este tipo de compromisos, centrados en la realización de trámites, dentro de un Plan de Acción de Gobierno Abierto, para no contribuir a la confusión de términos entre gobierno digital y Gobierno Abierto. Otros, recomendaron incluirlo en el compromiso tras agregarle componentes de Gobierno Abierto sobre divulgación de la información, detallando cómo se van a manejar las bases de datos generadas a partir del servicio y qué mecanismo se va a usar para rendir cuentas a través de la plataforma. Para este compromiso, el sector privado también pidió actualizar los reglamentos de los trámites que se realizan a través de esta plataforma, de manera que se alineen al nuevo sistema electrónico, y que en el nuevo proceso se evite continuar pidiendo requisitos que actualmente consideran innecesarios.

3.3.2- Implementar un sistema único de compra pública en el Estado: Debido a la importancia de este objetivo, se recomienda darle continuidad en el próximo Plan de Acción. Por todos los beneficios expuestos anteriormente, es conveniente para el país que se siga buscando un sistema y una plataforma única de compras del Estado.

El Gobierno tendrá que decidir a qué sistema dar prioridad y cuál dejar en el camino. Entre más pronto se tome esta decisión más rápidamente se podrá perfeccionar el sistema elegido y en menos tiempo se podrá diseñar una política pública que rijan desde el punto de vista legal las compras del Estado, con procesos claramente definidos y transparentes, y apalancado en las posibilidades que ofrece la tecnología actualmente.

El Estado debe priorizar esa decisión y tomarla basándose en criterios meramente técnicos, sin valorar únicamente los beneficios económicos y retos que pueda implicar la capacitación, migración e implementación en las instituciones de cualquiera de los sistemas. Debe tomar en cuenta los valores relevantes de Gobierno Abierto, como la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas. La plataforma elegida deberá permitir a los ciudadanos utilizar el sistema de trazabilidad en todos los procesos de compras públicas, y conocer y entender la justificación de la elección final.

No es recomendable dejar la decisión final (sobre la plataforma única) a ninguna de las partes involucradas, pues resulta evidente que la discusión desarrollada hasta el momento tiene matices políticos y se ha visto empañada por el lugar dado a la STGD dentro del organigrama estatal. En este caso, no cabe discutir si el rango de quien aconseja una cosa u otra es el correcto, la discusión debe centrarse en lo que es más conveniente para el país, por las razones mencionadas.

Es aconsejable que el Gobierno tome este caso como un ejemplo de la importancia que tiene que las iniciativas de Gobierno Abierto se dicten desde las más altas esferas del Poder Ejecutivo, y no solo desde una organización en alguna parte de la jerarquía del Estado, pues al ser iniciativas interinstitucionales y al implicar el esfuerzo coordinado de diferentes jerarquías y organismos públicos, se requiere autoridad y poder político para darles la tracción necesaria para su ejecución.

Sectores de la sociedad civil recomendaron que la información recolectada en la plataforma de compras públicas sea totalmente pública, y que se pueda acceder a ella sin necesidad de contar con una firma digital, pues consideran que ello significa una gran limitante para una gran parte de la población.

En opinión del investigador, también tiene gran importancia y es de responsabilidad del Gobierno evitar que se sigan destinando recursos públicos al desarrollo de diferentes plataformas que realizan una misma función para el Estado. La inversión de más de US\$14 millones en la plataforma de Mer-Link y los cerca de US\$805 mil por los servicios

de Mer-Link que el Ministerio de Hacienda debe pagar al Gobierno Central —servicios que no se están entregando—, deben ser una lección suficientemente clara sobre los problemas que significa mantener más de una plataforma para realizar compras estatales.

Tal y como aconseja la Contraloría en el informe citado anteriormente, para tomar este tipo de decisiones hay que guiarse por criterios de largo plazo. Hay que sopesar las inversiones hechas hasta ahora y los retos futuros, buscando la solución más eficaz y sostenible en el tiempo, capaz de aprovechar los recursos disponibles y de satisfacer las necesidades del Estado.

¹ Se consultó vía telefónica a personas del sector privado, trabajadoras de la industria farmacéutica y alimenticia, quienes prefirieron que no se revelase su nombre ni el de su empresa.

² Decreto No. 38498, del 10 de junio de 2014: “Se otorga plazo hasta el 19 de setiembre de 2014 para que las personas tanto físicas como jurídicas, interesadas en el registro o renovación del registro sanitario de productos (...), cuyo procedimiento por el presente Decreto Ejecutivo, lo hagan cumpliendo con los siguientes requisitos, estableciendo así un trámite transitorio voluntario para comercializar en el país”. <https://registrelo.go.cr/cfmx/ms/anuncios/anuncio.cfm>

³ Uno de los criterios que se consideró dentro del área de productos alimenticios fue el de Mónica Elizondo, rectora de Asuntos Científicos y Regulatorios de la Cámara Costarricense de la industria Alimentaria.

⁴ Decreto No. 37943-H-MICIT, publicado el 23 de setiembre de 2013.

⁵ Con la llegada del nuevo Gobierno, la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, órgano rector en esta materia para el Poder Ejecutivo, Ministerios e instituciones adjuntas, pidió al nuevo Ministro de Hacienda, Helio Fallas, derogar el decreto y analizar las ventajas de que el Gobierno Central siguiese utilizando como principal plataforma de compras el sistema Compra Red, así como los riesgos y en especial los costos de implementar Mer-Link.

⁶ Existen diversos sistemas de compras electrónicas que operan en el país, los más conocidos son Compr@Red, creado por el Ministerio de Hacienda en el 2001; Sistema Electrónico de Compras Públicas Mercado en Línea —Mer-Link||, auspiciado por el ICE y la División de STGD y desarrollado en marzo de 2010; y el Sistema de Contrataciones Municipales (SCM), creado en noviembre de 2009 por el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), en conjunto con el Programa Nacional de Competitividad y Mejora Regulatoria (Pronacomer), del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC).

⁷ Tanto el BID como la OEA, el Banco Mundial e INCAE han presentado informes sobre el tema. La Contraloría emitió un amplio informe (el No. DFOE-IFR-IF-5-2012) el 21 de junio de 2012 en el que compara ambas plataformas, y más recientemente, en Junio de 2013, se publicó la investigación “Sistema Nacional de Compras Públicas- Evaluación técnica de los Sistemas Informáticos”, elaborada por Roberto Sasso. <http://www.mer-link.co.cr/atDocs/EvaluacionCompraRed-Merlink.pdf>

⁸ Oficio No. 069-204-2012, de la Secretaría Técnica de Gobierno Digital, del 23 de marzo de 2012.

⁹ Sistema Nacional de Compras Públicas- Evaluación técnica de los Sistemas Informáticos, Roberto Sasso, junio de 2013: <http://www.mer-link.co.cr/atDocs/EvaluacionCompraRed-Merlink.pdf>

Tema 9: Fortalecer el Sistema Nacional de Contralorías de Servicio

(3.1.7) Fortalecer el Sistema Nacional de Contralorías de Servicio: *Se pretende, durante el año 2013, fortalecer el Sistema Nacional de Contralorías de Servicios por medio de una campaña de divulgación sobre sus funciones como oficinas de “servicio al cliente” dentro de las instituciones públicas del país y los mecanismos a los que puede acceder los ciudadanos a través de ellas para plantear quejas, denuncias y sugerencias.*

(Texto del compromiso resumido por cuestiones de formato)

Descripción del compromiso						
Responsabilidad	Institución responsable	Secretaría Técnica de Contralorías de Servicios del Ministerio de Planificación Nacional				
	Instituciones de apoyo	Secretaría Técnica de Gobierno Digital				
	¿Se especificó un punto de contacto?	No				
Grado de especificidad y mensurabilidad		Medio: En su redacción el compromiso describe actividades objetivamente verificables pero no especifica hitos o productos.				
Relevancia	Grandes desafíos de la AGA	Mejoramiento de los servicios públicos				
	Valores de la OGP relevantes	Acceso a la información	Participación cívica	Rendición de cuentas pública	Tecno. e Innov. para Transp. y Rend. de Cuentas	No claramente relevante
			✓	✓		
Ambición						
¿Nuevo o preexistente?		Preexistente				
Impacto potencial		Moderado: El compromiso es un paso significativo en la práctica de la política pública relevante pero su alcance es limitado.				
Nivel de cumplimiento						
Fecha de comienzo: No especificada				Fecha de cierre: II semestre 2013		
Cumplimiento proyectado		Completo		Cumplimiento actual		Limitado
Próximos pasos		Sí, hay otras medidas que es necesario incluir en el siguiente Plan de Acción.				

¿Qué pasó?

Por medio de un decreto de septiembre de 1993¹ se creó el Sistema Nacional de Contralorías de Servicios, una red coordinada por el Ministerio de Planificación y Política Económica, creada con el objetivo de promover y vigilar el mejoramiento continuo y la innovación de los servicios ofrecidos por las organizaciones inscritas.

Este fue un gran paso debido a que formalizó un canal de comunicación entre los usuarios de los servicios y las instituciones públicas, aun cuando en la práctica las contralorías se convirtieron en un centro de recepción de quejas.²

Con el pasar de los años, se empezó a modificar el decreto y a agregar jurisprudencia en torno a la prestación de servicios que protegían a los usuarios:

- En 1994 se reformó el decreto de 1993 con el Decreto N° 23721-PLAN del 6 de octubre de ese año. Este otorgaba el nombre de Sistema Nacional de Contralorías de Servicios a la red y ayudaba a fortalecer las Contralorías. También les asignó tareas específicas de seguimiento a denuncias y presentación de propuestas y creó, dentro del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, la Secretaría Técnica del Sistema.
- Posteriormente, el decreto N°34587-PLAN del 2 de julio de 2008 fue aún más específico en la definición de las tareas, potestades y misión, tanto de las Contralorías de Servicio como del Sistema y la Secretaría técnica.
- La actual Ley Reguladora del Sistema Nacional de Contralorías de Servicio se empezó a gestar en el 2010. Ese año se creó una comisión interinstitucional que empezó a trabajar en la redacción de la ley, en la que participaron instituciones tales como el Poder Judicial, el Registro Civil, el Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA), algunas municipalidades y Bancos estatales, y el mismo Sistema Nacional de Contralorías de Servicio.
- En mayo de 2012 salió la primera versión del borrador, que se consultó con diferentes sectores y asesores de la Asamblea Legislativa.
- Finalmente, se publicó la ley el 10 de septiembre de 2013, veinte años después del decreto que creó las Contralorías de Servicios.

Para Adela Chaverri, Jefa de la Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Contralorías de Servicio, del Ministerio de Planificación, lo más importante de la ley es que fortalece las contralorías de servicio en su vinculación con las instituciones en la gestión de calidad y prestación de servicios; se le quita la imagen de solo recibir quejas; y se les da más poder para velar por el cumplimiento de estándares, aplicar encuestas de percepción de usuarios, y proponer acciones de mejora en temas donde hay cuellos de botella o deficiencias.

También las vincula en los planes de mejora regulatoria, por ser parte importante de algunas comisiones, como la de mejora regulatoria, y ayuda a aclarar los requisitos con los que debe cumplir una Contraloría de Servicio. También estipula que deben estar integradas por al menos dos personas, lo que robustece su posición, y que, una vez que se crea una Contraloría de Servicio, esta debe pertenecer al Sistema Nacional de Contralorías de Servicio.

El artículo 3³ de la ley indica que todo el Poder Ejecutivo y sus organizaciones adscritas deben tener un Contralor, incluyendo las instituciones, empresas públicas, universidades, instituciones autónomas y semiautónomas. Se exceptuaron las organizaciones de salud, debido a que estas tienen su propia ley, que les faculta para tener su propio Sistema de Contralorías de Servicio.

Quizá el principal reto de las Contralorías de Servicio sigue siendo la influencia que ejercen en las acciones de la institución a la que pertenecen, y cuán efectivas resultan a la hora de lograr que los ciudadanos participen activamente en la toma de decisiones. De acuerdo con las especialistas del MIDEPLAN, la influencia de los aportes recibidos a través de estas contralorías depende mucho de la importancia que les dé el jerarca de turno, aspecto sobre el que todavía tienen un margen de acción limitado.

No está claro el aporte de la STGD en el cumplimiento del compromiso ni cuál fue el beneficio de incluirlo dentro del Plan de Acción, pues la Directora del Sistema Nacional de Contralorías de Servicio afirmó que todo el desarrollo del proyecto y la elaboración de la Ley se hizo sin el involucramiento de Gobierno Digital.

Relevancia

El tema de las contralorías de servicio es claramente relevante para el principio de participación cívica dentro de los principios de Gobierno Abierto, especialmente por la relación directa que establecen con los usuarios de los servicios de instituciones del Estado. Esto les da una posición privilegiada para tomar el pulso a la percepción que los ciudadanos tienen de sus servicios, de la eficacia de sus planes de mejora, y del impacto que tienen los cambios que implementan en cualquiera de sus áreas de acción.

Es importante que estos departamentos continúen desarrollando sus responsabilidades y funciones en el país, tal como lo han hecho en los últimos años, y que también empiecen a usarse como canales de rendición de cuentas. Además, es importante que no solo reciban la retroalimentación de quienes acuden a ellos, sino que también adopten una actitud proactiva y salgan en busca del parecer y sugerencias de sus usuarios. Así se convertirán en canales de validación de iniciativas implementadas y, a partir de la información que recaben, podrán formular propuestas que generen valor y mejoren significativamente el quehacer de las organizaciones del Estado.

Recomendaciones

Además de recibir sugerencias sobre los servicios y de ser canales de comunicación de una vía (usuario-institución), como lo son hasta ahora en la mayoría de los casos, las Contralorías de servicio están en posición de desarrollar una comunicación en dos vías (usuario-institución-usuario). Por ejemplo, podrían generar canales de comunicación como boletines distribuidos por correo electrónico o páginas web dentro de los portales de la institución, que informen a los usuarios sobre la trazabilidad de sus sugerencias, asumiendo así responsabilidad sobre el trámite que se dé a cada una de ellas. Esos canales podrían eventualmente utilizarse para recibir los aportes de personas interesadas en participar en la toma de decisiones dentro de la institución, y para divulgar información que facilite a los ciudadanos el hacer aportes más informados y relevantes.

Es también fundamental que las instituciones le den a la Contraloría de Servicio un papel más protagónico dentro de la formulación de los planes estratégicos y la toma de decisiones, asignándoles cuotas dentro de los organismos directivos, de manera que la participación de los ciudadanos a través de ellas sea real y su impacto resulte significativo.

Por lo tanto, el investigador del MRI recomienda dar seguimiento a la efectividad de las Contralorías de Servicio en el próximo Plan de Acción, a su influencia en el desarrollo y mejora de servicios de las instituciones, y convertirlas en canales para consolidar información proveniente de los usuarios, de modo que en la toma de decisiones se tomen en cuenta sus necesidades, opiniones y sugerencias. Así se les podría convertir en pilares de la participación ciudadana.

¹ Decreto Ejecutivo 22511- MIDEPLAN del 7 de setiembre de 1993 “Creación y Organización Contralorías de Servicios”.

² Entrevista con Adela Chaverri, jefa de la Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Contralorías de Servicio del MIDEPLAN.

³ Ley Reguladora del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios, Ley No. 9158, de setiembre del 2013. Artículo 3: “La presente ley es aplicable a los ministerios del Poder Ejecutivo, sus dependencias y sus órganos, las instituciones semiautónomas, así como a las empresas públicas cuyo capital social sea mayoritariamente propiedad del Estado y que esté representado por el Consejo de Gobierno... También, será aplicable a los Poderes Legislativo y Judicial, al Tribunal Supremo de Elecciones”.

Tema 10: Presentar un proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública

✪ (3.2.3) Presentar a la Asamblea Legislativa un proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública: *Para el segundo semestre del 2013 se presentará a la Asamblea Legislativa un proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública, que será trabajado en una comisión interinstitucional, con representación de la sociedad civil.*

Se buscará que el proyecto de ley contenga apartados específicos sobre el acceso al conocimiento científico y tecnológico, así como información ambiental.¹

(Texto del compromiso resumido por cuestiones de formato)

Descripción del compromiso						
Responsabilidad	Institución responsable	Comisión interinstitucional presidida por el despacho del Primer Vicepresidente de la República				
	Instituciones de apoyo	Ninguna especificada				
	¿Se especificó un punto de contacto?	No				
Grado de especificidad y mensurabilidad		Alto: El compromiso provee hitos claros, medibles y verificables en relación a la meta.				
Relevancia	Grandes desafíos de la AGA	Aumento de la integridad pública				
	Valores de la OGP relevantes	Acceso a la información	Participación cívica	Rendición de cuentas pública	Tecno. e Innov. para Transp. y Rend. de Cuentas	No claramente relevante
		✓	✓			
Ambición						
¿Nuevo o preexistente?		Nuevo				
Impacto potencial		Moderado: El compromiso es un paso significativo en la práctica de la política pública relevante pero su alcance es limitado.				
Nivel de cumplimiento						
Fecha de comienzo: No especificada				Fecha de cierre: Agosto de 2013		
Cumplimiento proyectado		Completo		Cumplimiento actual	Sustantivo	
Próximos pasos		Sí, hay otras medidas que es necesario incluir en el siguiente Plan de Acción.				

¿Qué pasó?

Son varios los artículos que existen en la legislación costarricense que regulan y definen el derecho de los ciudadanos a acceder a información de interés público:

- Artículos 27 y 30 de la Constitución Política garantizan la libertad de petición a los funcionarios públicos² y el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información.³
- La Ley del Sistema Nacional de Archivos,⁴ la Ley General de Policía, la Ley General de la Administración Pública,⁵ la Ley de protección al ciudadano del

exceso de requisitos y trámites administrativos⁶ y la Ley General de Control Interno,⁷ también garantizan a las personas el acceso a la información de su interés en las respectivas áreas que regulan.

Esta jurisprudencia, entre otras, ofrece un marco legal positivo para el acceso a la información en Costa Rica. Sin embargo, no hay una ley que se dedique exclusivamente a normalizar el acceso a la información de interés público; que la garantice en todos sus aspectos y que, además, defina los procesos y plazos para su publicación o respuesta; el mecanismo para velar por su cumplimiento y el organismo que lo impulse. Además, Costa Rica necesita una ley específica sobre acceso a la información para cumplir con algunos convenios internacionales asumidos previamente.

En varias ocasiones, los medios de comunicación o ciudadanos han tenido que acudir a recursos de amparo para hacer valer su derecho de acceso a la información,⁸ lo cual también muestra cierto vacío en la forma en que esta jurisprudencia se hace respetar y en los mecanismos para castigar su incumplimiento.

La idea de un anteproyecto de ley sobre acceso a la información se planteó por primera vez en el año 2002, de acuerdo a información de la Procuraduría de la Ética suministrada en una entrevista a un medio de comunicación nacional,⁹ pero desde entonces no se había concretado. En el segundo semestre del año 2012, una comisión nacional presidida por el despacho de la Primera Vice Presidencia de la República empezó a trabajar en la redacción del anteproyecto de Ley de Acceso a la Información Pública, el cual se presentó a consulta pública en diciembre de 2013, a través de un formulario en línea. Se solicitó el acceso a este formulario, pero ya no se encontraba en internet.

La comisión interinstitucional que se encargó de redactar el documento contó con la participación de una importante cantidad de organismos, entre los que estuvieron la Defensoría de los Habitantes, la Contraloría General de la República, la Procuraduría de la Ética, el Tribunal Supremo de Elecciones, el Poder Judicial, el Ministerio de Planificación y Política Económica y la Secretaría Técnica de Gobierno Digital.

Tras meses de trabajo y colaboración exitosa entre instituciones, la comisión elaboró un documento final del anteproyecto de ley, el cual cumple con todos los requerimientos para una ley sobre acceso a la información, según las respuestas de miembros de organizaciones de la sociedad civil (OSC) consultados a través del formulario distribuido durante el proceso de investigación del presente informe. Particularmente, satisface uno de los requisitos para que la ley se calificase como buena: que en general no sólo no disminuyera las condiciones actuales de acceso a la información dadas por la jurisprudencia costarricense, sino que las consolidara y normaliza, dándole un marco legal más completo.

No obstante, el documento de la comisión nunca llegó a presentarse ante la corriente legislativa. Antes de llegar a esa etapa se presentó el proyecto de ley “Transparencia y Acceso a la Información Pública”, del 14 de mayo de 2014, presentado por el entonces diputado del Partido Acción Ciudadana, Juan Carlos Mendoza. Este es el proyecto que según el Informe de Autoevaluación se encuentra en estudio e informe de la Comisión Permanente de Gobierno y Administración de la Asamblea Legislativa, con el expediente No. 19113.

Ambos textos son muy similares en cuanto a la definición de información de interés público, los deberes que hacia ella tienen las instituciones y personas que administren recursos públicos, y los procesos definidos para solicitarla y para atender esas solicitudes.

Su principal diferencia radica en que el proyecto presentado sugiere la creación de Instituto Costarricense de Acceso a la Información (ICAI), institución autónoma de desconcentración máxima y de independencia presupuestaria, técnica y funcional, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho a la información y resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a esta. Estaría formado por un Consejo de cinco miembros nombrados por el Poder Ejecutivo.

Sobre el anteproyecto de ley creado por la comisión interinstitucional, y que no fue presentado, aún no se había decidido qué hacer con él. Tal situación muestra una duplicación de esfuerzos que se pudo haber evitado mediante una mejor coordinación y colaboración entre poderes. También evidencia la necesidad de contar con un mejor aliado, o varios, para avanzar las iniciativas de Gobierno Abierto dentro de la Asamblea Legislativa.

El trámite del proyecto de ley presentado en la corriente legislativa se encontraba “congelado” al momento de escribir este informe (octubre 2014).

Relevancia

A pesar de que Costa Rica tiene bastante jurisprudencia sobre acceso a la información, resulta relevante que cuente con una ley que consolide esa jurisprudencia y mejore sus condiciones. El proyecto de ley actualmente en consideración le agregaría un componente normativo y sancionatorio, y crearía el organismo a cargo de darle seguimiento, velar por su observancia y resolver las disputas por incumplimiento. Además, la ley detalla los procedimientos a seguir para presentar y tramitar las solicitudes; decide cuál es la información básica y considerada de interés público, y en cuáles casos este concepto no aplica.

A pesar de que se cumplió con el compromiso de presentar un proyecto de ley —aun cuando no haya sido el creado como parte del Plan de Acción—, para que el impacto de este compromiso sea importante y no quede solo en una buena intención, la ley se tiene que aprobar. La Red C considera que este compromiso no es tan ambicioso como podría ser, pues solo se compromete a presentar el anteproyecto de ley, pero sin participar en el proceso de aprobación. Podría hacerse más ambicioso incluyendo al menos las fechas de presentación del proyecto de ley.

Un obstáculo significativo que enfrentará este proyecto de ley para su aprobación, es precisamente el Instituto Costarricense de Acceso a la Información (ICAI). Es previsible que encuentre resistencia en algunos sectores por tratarse de un organismo descentralizado con presupuesto propio, con cargo a una contribución especial parafiscal y de la Superintendencia de telecomunicaciones (SUTEL). Además, la situación fiscal del país tal vez no sea la más adecuada para pensar en la creación de nuevas instituciones.

Sin embargo, esto no quiere decir que un organismo como el ICAI no sea importante para apoyar el acceso a la información en Costa Rica. Un instituto con las características sugeridas en el proyecto de ley, independiente y con investidura de órgano rector en la materia, puede resultar muy efectivo. Según un informe del *Open Society Foundation*, “Las leyes de acceso a la información deben contemplar el nombramiento de un comisionado de información o funcionario o institución similares para controlar los procedimientos de solicitar información y resolver problemas”.¹⁰ Este informe solo busca señalar un desafío previsible para el proyecto de ley.

Recomendaciones

Respecto al presente compromiso, y con base en las recomendaciones de miembros de la sociedad civil e integrantes de la comisión que elaboró el anteproyecto de la Ley de Acceso a la Información Pública, se hacen las siguientes recomendaciones:

- Que el Poder Ejecutivo y el Legislativo desarrollen un canal de comunicación y un foro de trabajo donde se elaboren en conjunto iniciativas y legislación que promuevan un Gobierno Abierto. Siempre será valioso contar con aliados dentro del Congreso, que entiendan y conozcan la importancia y valor de esta forma de gobernar.
- Desarrollar alternativas a la creación del ICAI, más acordes con la realidad fiscal y presupuestaria del país, como asignar sus tareas a un órgano existente, como la Defensoría de sus Habitantes (que goza de cierta independencia importante).
- Incluir en el próximo Plan de Acción de Gobierno Abierto un compromiso que defina una estrategia para aprobar una ley sobre acceso a la información, que fortalezca la jurisprudencia sin crear burocracia, y que ayude a acortar los tiempos de respuesta.
- El que los miembros del Consejo del ICAI sean nombrados por el Poder Ejecutivo podría crear conflictos de interés, pues el Gobierno sería juez y parte. En este sentido, las buenas prácticas internacionales sobre este tipo de institutos sugieren que sería más conveniente que sea la Asamblea Legislativa quien nombre los miembros del ente rector del ICAI, garantizando así su autonomía.

El investigador recomienda continuar con este objetivo en el próximo Plan de Acción, procurando la aprobación de alguno de los proyectos de ley presentados, además de incluir acciones tendientes a velar por su acatamiento y aprobación. El Gobierno tendrá que valorar el clima político y las finanzas públicas para decidir cuál proyecto de ley impulsar —previsiblemente será el que considere con posibilidades reales de ser aprobado, y así garantizar que este compromiso logre un impacto real.

¹ Los compromisos ‘estelares’ son compromisos AGA ejemplares. Para recibir una estrella, un compromiso tiene que cumplir con cuatro criterios. (1) Tiene que tener un grado de especificidad suficiente para que los investigadores puedan deducir el impacto potencial. Entonces compromisos estelares tienen grados de especificidad con valor de “medio” o “alto”. (2) El texto del compromiso explicita su relevancia a gobierno abierto. Específicamente, tiene que relacionarse con por lo menos uno de los valores AGA de acceso a la información, participación cívica o rendición de cuentas pública. (3) El compromiso tendría que tener un impacto potencial de “moderado” o “transformador” si fuera completamente implementado. (4) Finalmente, el compromiso tiene que tener avance significativo, recibiendo un nivel de cumplimiento de “sustantivo” o “completo”.

² Ley No. 7202 de 24 de octubre de 1990

³ Ley No. 7410 de 26 de mayo de 1994

⁴ Ley No. 6227 de 2 de mayo de 1978

⁵ Ley No. 7135 de 11 de octubre de 1989

⁶ Ley No. 8220 de 4 de marzo del 2002 y su reforma No. 8990 de 29 de setiembre del 2011

⁷ Ley No. 8292 de 31 de julio del 2002

⁸ Un ejemplo de ello es el recurso de amparo del expediente 02-000808-0007-CO, en cuya resolución 2002-03074 la Sala Cuarta ordenó al Banco Central de Costa Rica “la entrega inmediata, a los amparados Carlos Manuel Navarro Gutiérrez, Patricia León, Lidiette Brenes y Otto Guevara Guth, del informe sobre Costa Rica elaborado por el Fondo Monetario Internacional. Se condena al Banco Central de Costa Rica al pago de las costas, daños y perjuicios causados con los hechos que sirven de base a esta declaratoria, los que se liquidarán, en su caso, en la vía de ejecución de sentencia de lo contencioso administrativo.”

http://www.iidh.ed.cr/comunidades/libertadexpresion/docs/le_otroscr/3074-02%20sala%20constitucional.htm

⁹ El Financiero, 22 de setiembre 2013. “Costa Rica prepara ley para saldar deuda con acceso de datos”, Ana Cristina Camacho: http://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/Acceso-informacion-publica-proyecto-ley_0_376762359.html

¹⁰ *Transparencia y Silencio: Encuesta sobre leyes y prácticas del acceso a la información en catorce países*, Open Society Justice Initiative: 2006, 57.

http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/transparencia-silencio-2006_0.pdf

Tema 11: Acceso a información y participación en la temática ambiental

(3.2.10) Realizar un foro sobre el acceso a información y participación ciudadana en la temática ambiental: *En relación con el compromiso de Costa Rica en la temática ambiental con respecto a la aplicación del principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, se realizará en el segundo semestre del 2013 un foro abierto de discusión sobre el acceso a información y participación ciudadana en la temática ambiental para fomentar la sensibilización y la participación de la población, así como generar los mecanismos de apoyo para aprovechar el convenio regional de aplicación del Principio 10 en América Latina.*

(Texto del compromiso resumido por cuestiones de formato)

Descripción del compromiso						
Re sp on sa bi li da d	Institución responsable	Ministerio de Relaciones Exteriores.				
	Instituciones de apoyo	Ninguna especificada				
	¿Se especificó un punto de contacto?	No				
Grado de especificidad y mensurabilidad		Alto: El compromiso provee hitos claros, medibles y verificables en relación a la meta.				
R el ev an ci a	Grandes desafíos de la AGA	Aumento de la integridad pública				
	Valores de la OGP relevantes	Acceso a la información	Participación cívica	Rendición de cuentas pública	Tecno. e Innov. para Transp. y Rend. de Cuentas	No claramente relevante
		✓	✓			
Ambición						
¿Nuevo o preexistente?		Nuevo				
Impacto potencial		Bajo: La redacción del compromiso describe actividades que no son claras pero que pueden ser interpretadas como medibles.				
Nivel de cumplimiento						
Fecha de comienzo: No especificada				Fecha de cierre: II semestre de 2013		
Cumplimiento proyectado		Completo		Cumplimiento actual		Completo
Próximos pasos		No es necesario incluir ninguna otra medida en el siguiente Plan de Acción.				

¿Qué pasó?

Durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río+20, realizada en Río de Janeiro en junio de 2012,¹ Costa Rica firmó la Declaración sobre la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Esta declaración establece que el Estado debe garantizar el acceso de toda persona a la información que posea sobre medio ambiente, y fomentar, a la vez, su participación, poniendo la información a disposición de todos.

Producto de ello, el país empezó desde entonces a impulsar un proceso regional, junto con otros países, con miras a que se firmara en el corto plazo un convenio regional de aplicación del Principio 10 en América Latina.

El foro al que este compromiso se refiere,² y en el que se estimó que participaron cerca de 40 funcionarios de instituciones de Gobierno y representantes de la Sociedad Civil costarricense, fue parte de la agenda definida para fomentar tal convenio.

De acuerdo con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (RREE), el foro consistió en una serie de presentaciones sobre iniciativas nacionales, seguidas de mesas de discusión sobre los principales retos para aplicar en Costa Rica el Principio 10 de la citada declaración.

La actividad fue de participación abierta, se realizó el miércoles 16 de julio del 2014, y fue organizada por el RREE con el apoyo de la Secretaría Técnica de Gobierno Digital. Algunas de las instituciones participantes fueron el Ministerio de Ambiente y Energía, el Sistema Nacional de Áreas de Conservación, el Fondo de Financiamiento Forestal de Costa Rica, la Procuraduría General de la República, la Universidad de Costa Rica (UCR), el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (Catie), y organizaciones no gubernamentales como la Fundación Neotrópica, Marviva, Fundecor, Conservación Internacional y la Fundación Carara.

El Informe de Autoevaluación de Gobierno Abierto destaca como principal logro de la actividad la identificación de las organizaciones de la sociedad civil interesadas en el tema, que podrían convertirse en actores clave del proceso de negociación de un instrumento regional para la aplicación de los derechos de acceso a la información ambiental.

Debido a que el objetivo inicial planteado era el de realizar esta actividad, el compromiso se considera cumplido.

Relevancia

De acuerdo con representantes de la sociedad civil, al tratarse de una actividad de ocurrencia única, su impacto potencial es muy limitado. La cantidad de público a la que se puede alcanzar con una actividad así es baja, por lo que más que un compromiso, esta pudo haber sido una actividad dentro de un compromiso más ambicioso en materia ambiental. A pesar de ello, este tipo de actividades son importantes para marcar la agenda con temas que se relacionen con Gobierno Abierto y para fomentar una mayor conciencia de este concepto entre la población.

Los organizadores indicaron al investigador que, como resultado de esta actividad, no se trabajó en una propuesta de documento, sino en sensibilizar a los participantes sobre el tema central del foro.³

Recomendaciones

En este caso, el objetivo propuesto es una actividad muy específica y de ocurrencia única, más que un compromiso. En opinión de la Red Ciudadana de Gobierno Abierto (Red C), este compromiso debería ser parte de una política nacional. Para vincularla de forma significativa con una estrategia de Gobierno Abierto es necesario incluir, dentro del compromiso, un objetivo para el foro que se va a realizar con las conclusiones derivadas de la actividad y con la información obtenida a partir de ella.

Por haberse tratado de un foro sobre divulgación de información y participación ciudadana, su temática es pertinente para un plan de Gobierno Abierto. Sin embargo, para que su impacto resulte más significativo es recomendable plantearlo como un compromiso más ambicioso que una actividad única, y asociarlo a objetivos de rendición de cuentas en materia ambiental. Algunos ejemplos incluyen:

- Divulgar información sobre el desempeño de protección al medio en instituciones del Estado.
- Cuantificar y divulgar su huella ecológica, así como las iniciativas que estén tomando para disminuirla y las acciones o servicios ambientales para mitigar el impacto ambiental que no puede reducir.

La inclusión del componente ambiental dentro del Plan de Acción, pero de manera que impulse en el Estado el ejercicio de los valores de Gobierno Abierto y lo ayude en sus grandes desafíos, podría ser una eficaz estrategia para que Costa Rica logre cumplir con su meta de convertirse en un país carbono neutral para el año 2021, así como también para fomentar su protagonismo en materia ambiental en la región, y un mayor liderazgo en iniciativas de Gobierno Abierto relacionadas a este tema.

¹ Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de junio de 1992. Su principio 10 indica que “El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.”

<http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

² Link sobre el foro:

<http://www.rree.go.cr/?sec=servicios%20al%20publico&cat=servicios%20de%20informacion&cont=593¬icia=1805>

³ Comunicación realizada el 20 de octubre de 2014 con Mariamalia Jiménez, de la Dirección General de Política Exterior y quien se encargó de coordinar el foro.

V. Proceso: Autoevaluación

El proceso de autoevaluación realizado por el Gobierno incluyó el avance logrado en cada uno de los compromisos, elaborado a partir de la información suministrada por cada una de las instituciones responsables de algún compromiso. El documento elaborado se sometió a consulta del sector público y la sociedad civil; sin embargo para finales del año 2014, el Informe de Autoevaluación no se había publicado oficialmente ni se tenía claro cuándo saldría a la luz pública.

V.1: Pauta de auto-evaluación

¿Se publicó un informe de autoevaluación anual?	Sí
¿Se publicó el informe de acuerdo a los plazos preestablecidos?	No
¿Está disponible el informe en la lengua local?	Sí
¿Está disponible el informe en inglés?	No
¿Proveyó el Gobierno un periodo de dos semanas para recibir comentarios públicos a los borradores del informe de autoevaluación?	Sí
¿Se recibieron algunos comentarios?	Sí
¿Se publicó el informe en el sitio web del OGP?	No
¿Incluyó una revisión de los esfuerzos de consulta durante desarrollo del plan?	No
¿Incluyó una revisión de esfuerzos de consulta durante implementación de los compromisos?	No
¿Incluyó una descripción del periodo de comentarios públicos del borrador de la autoevaluación?	Sí
¿Abarcó el informe todos los compromisos?	Sí
¿Evaluó el cumplimiento según el plazo de cada compromiso?	No

Resumen de información adicional

El proceso de autoevaluación y elaboración del informe respectivo se realizó en tres etapas. Durante la primera, la Secretaría de Gobierno Digital elaboró un primer borrador con el detalle de los compromisos y lo conseguido en cada uno, a partir de la información que suministró cada una de las instituciones responsables de algún compromiso. El texto incluyó la descripción del proceso de elaboración del Plan de Acción y su respectiva consulta, así como algunas recomendaciones y definición de retos futuros.

Este borrador se sometió a consulta de las instituciones públicas que tenían alguna responsabilidad en la consecución de los objetivos definidos en los compromisos. A partir de las observaciones de estas, se elaboró un segundo documento, el cual se sometió a consulta de miembros de la sociedad civil, entre el 23 de setiembre y el 8 de octubre de 2014. Una vez cerrado ese período, se elaboró la tercera y última versión del Informe de Autoevaluación del plan de acción de Gobierno Abierto de Costa Rica 2013-2014. Sin embargo, a fines del año 2014 aún no se había publicado a pesar de que debió estar listo el 30 de setiembre, según el calendario previsto por la AGA.

A solicitud del investigador de Costa Rica, la STGD le dio acceso a un borrador de su informe sobre el proceso de autoevaluación, a partir del cual se desarrolló parte de la investigación.

En cuanto a la calidad de la información contenida en el documento borrador, se consideraron las siguientes oportunidades de mejorarla:

- En algunos casos no es lo suficientemente específica y clara sobre las tareas realizadas y avances logrados en un los compromisos. Como ejemplos:
 - Respecto al compromiso de difundir el concepto y filosofía de Gobierno Abierto, así como al de potenciar el uso de datos abiertos, no se detalla el número de participantes en las actividades ni el de las capacitaciones impartidas.
 - El compromiso de presentar un anteproyecto de ley sobre acceso a la información pública, por su parte, no aclara que el proyecto presentado no fue el que desarrolló la comisión interinstitucional de la que formó parte la STGD.
- El Colectivo Costarricense por los Derechos Digitales estimó que los rangos utilizados en la escala diseñada para indicar el nivel de cumplimiento de los compromisos, no presentan un diseño adecuado. Señaló que les “faltaba rigor metodológico” por no utilizar rangos iguales para las calificaciones.
- El mismo grupo de la sociedad civil señaló que los verbos usados para redactar los compromisos no fueron los más convenientes: “Fortalecer, potenciar, ampliar’ son verbos que no permiten demostrar impactos de manera consistente”. Esto habría facilitado que, en algunos casos, lo que se señaló como avance en la Autoevaluación, fueran solo actividades; y que la medición de varios de los logros no fuese rigurosa ni se ciñera a una metodología clara y objetiva.

Adicionalmente, algunas de las instituciones del Estado afirmaron quedar sorprendidas al ser consultadas dentro del proceso de elaboración del Informe de Autoevaluación, como por ejemplo, la Contraloría General de la República y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), ante la consulta de STGD sobre el avance logrado en los compromisos de su responsabilidad, pues afirmaron no haber sido contactados por este organismo durante el proceso de implementación.

VI. Contexto nacional

Contexto nacional

Costa Rica empezó a formar parte de la AGA a mitad del Gobierno de doña Laura Chinchilla. Para entonces el Poder Ejecutivo aún no conocía el concepto de Gobierno Abierto y no tenía claro dónde, dentro del organigrama Estatal, podía calzar mejor esta nueva responsabilidad, o cuál era el órgano más adecuado para asumirla y la autoridad política indicada para hacerla cumplir.

Debido al poco tiempo con que contaba para redactar, someter a consulta y publicar el Plan de Acción de Gobierno Abierto 2013-2014, y cumplir con los compromisos asumidos en él, el Gobierno optó por apalancarse en la estructura y proyectos que había desarrollado dentro de su estrategia de Gobierno Digital. La idea fue cumplir con lo que debía ante la Alianza para el Gobierno Abierto, satisfacer los plazos y darle el ritmo que debía a proyectos que, de alguna manera, impulsaran esa nueva filosofía de gobierno.

Esta coyuntura hizo que las políticas de Gobierno Abierto implementadas en Costa Rica durante el período 2013-2014 tuvieran un significativo componente de gobierno digital. El Plan de Acción reflejó un especial énfasis en la reducción y digitalización de trámites y en el desarrollo de plataformas electrónicas interinstitucionales. La relación que se generó entre ambos conceptos (gobierno digital y Gobierno Abierto) fue tal, que según el criterio de varias de las personas de la sociedad civil y trabajadores públicos y privados, da la impresión de que todavía no pocas personas confunden el uno con el otro en foros relacionados a alguno de los temas.

La forma en que se manejaron las políticas de Gobierno Abierto y el contexto en que se enmarcaron, al integrarlas a los planes de gobierno digital, facilitaron la confusión, que se justifica en parte por las circunstancias expuestas y porque hasta ahora Costa Rica no ha vivido un proceso completo de Gobierno Abierto.

El nuevo Gobierno de Luis Guillermo Solís asumió el concepto y los compromisos de Gobierno Abierto desde el inicio, y a partir de las lecciones aprendidas por el Gobierno anterior. Cuando Solís asumió como Presidente de la República, el 8 de mayo de 2014¹, afirmó, durante su discurso de toma de posición, que ejercería “un Gobierno transparente que, desde hoy, se compromete a rendir cuentas de todos sus actos en forma puntual, precisa y oportuna. En esta nueva Administración, el pueblo tendrá la posibilidad de escrutar, día a día, nuestras acciones, así como de señalar y censurar nuestras omisiones, para exigir las rectificaciones que correspondan”.

La afirmación “el pueblo tendrá la posibilidad de escrutar, día a día, nuestras acciones” es tan puntual y clara, que casi no cabe otra cosa que esperar una plataforma tecnológica que ofrezca información actualizada, prácticamente en tiempo real, sobre la gestión pública. El primer discurso presidencial de Solís, inmediatamente después de la cita anterior, hace referencia a recursos tecnológicos cuya aplicación calificó como prioritaria durante su Gobierno. Luego afirma: “El reto que asumimos hoy es convertir esas herramientas (...) en oportunidades para facilitar y mejorar la gobernabilidad democrática como primer paso para la constitución de un régimen basado en nuevas formas de participación y fiscalización ciudadana, del manejo de los asuntos públicos”.

Estas palabras coinciden plenamente con los valores propios de la AGA (acceso a la información, participación ciudadana, la rendición de cuentas pública y tecnología para la transparencia y rendición de cuentas), por lo que es de esperar que estos valores estarán presentes de manera especial y muy latente en el ejercicio de su Gobierno, y que en consecuencia, se avanzará mucho en las políticas de Gobierno Abierto.

Esto ya se empezó a manifestar en acciones cuando el Gobierno definió que la transparencia sería uno de sus tres pilares, junto con la ética y la lucha contra la corrupción. También se refleja en las reuniones que el Gobierno empezó a tener con diferentes entidades del aparato estatal para empezar a desarrollar el próximo Plan de Acción e integrarlo a los planes del Gobierno, a pesar de que la Comisión Intersectorial de Gobierno Abierto no hubiese empezado a trabajar.

Son muchas las iniciativas y formas de ejercer el Gobierno Abierto que ayudarían a Solís a conseguir sus metas de transparencia y rendición de cuentas. Un ejemplo claro es la publicación y actualización constante de datos abiertos con información de interés para la sociedad y útil para la toma de decisiones y medición de desempeño.

Por otra parte, la sociedad civil ha calificado la relación del Estado con el órgano rector de Gobierno Abierto como “desgastada”, en especial por la situación vivida con motivo de la emisión del decreto que conforma la Comisión de Gobierno Abierto (parte ya del proceso del próximo Plan de Acción) y la asignación de algunos de los representantes de la sociedad civil ante tal Comisión. Por tal motivo, podría resultar conveniente pensar en la posibilidad de renovar las autoridades asignadas con la responsabilidad de cumplir con los compromisos asumidos en esta materia.

Si bien la mudanza de Gobierno en mayo de 2014 provocó una fuerte desaceleración en el ritmo con que se venían implementando los compromisos del Plan de Acción, al generar una gran incertidumbre sobre si la STGD continuaría como entidad responsable de los planes de Gobierno Abierto o no, los aires de cambio también generaron señales positivas.

La percepción general de las OSC sobre el nuevo organismo encargado de Gobierno Abierto, el viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano, y su jerarca, la viceministra Ana Gabriel Zúñiga, es positiva, en especial por su apertura a trabajar en conjunto y construir planes que cuentan con los insumos de las OSC. También porque ahora el tema está más presente en la agenda política y en el discurso del Poder Ejecutivo.

En una entrevista con motivo de la presente investigación, Zúñiga expresó que el hecho que la transparencia sea uno de los pilares del plan de Gobierno se va a traducir en que será una de sus prioridades. Una de las primeras acciones que emprendería el nuevo Gobierno, según expresaron en el Encuentro Regional de la Alianza para el Gobierno Abierto, celebrada en Costa Rica en noviembre de 2014, sería impulsar la aprobación del proyecto de Ley de Acceso a la Información.

Los temas relacionados a Gobierno Abierto, como transparencia y rendición de cuentas, se manejarán en el Ministerio de la Presidencia, con el acompañamiento de la Segunda Vicepresidenta, Ana Elena Chacón, y con carácter de directriz presidencial en caso de ser necesario. “Es un tema de cultura política y parte de lo que este Gobierno quiere heredar al país, un cambio de cultura política que queremos dejar como un legado”, afirmó Zúñiga.

A pesar de estas señales positivas, miembros de la sociedad civil manifestaron tener todavía cierto escepticismo que les hace dudar de que el discurso del Gobierno y el Viceministerio mencionado se traduzca en acciones concretas. A pesar de que se asignaron las responsabilidades de Gobierno Abierto al Ministerio de la Presidencia, está pendiente comprobar que el Viceministerio mencionado vaya a contar con el poder político necesario para ejecutar con éxito los compromisos que asuma el país en el nuevo Plan de Acción; que logre que estos sean lo suficientemente ambiciosos, y que coordine de manera eficaz el trabajo con la institución a la cual se asigne la responsabilidad técnica de Gobierno Abierto.

En opinión del investigador, si se mantiene la coherencia en las palabras del Presidente de la República y se continúa por el sendero señalado positivamente por el Viceministerio, esos temores se disiparán con el tiempo. La inauguración del Encuentro Regional anunciada por el Presidente de la República, Luis Guillermo Solís, es una clara señal de la

importancia que quiere darle su Administración al tema de Gobierno Abierto. Por tanto, es posible que llegue a desarrollarse una estructura y jerarquía adecuadas para el ejercicio de un verdadero Gobierno Abierto, con un mayor apoyo político, que se traduzca en acciones concretas que tengan un impacto significativo.

Finalmente, son muchas las situaciones que ejemplifican, a nivel nacional, casos en los que una gestión más transparente pudo haber evitado irregularidades o gestiones inapropiadas en la administración pública, las mismas que a la postre generaron significativas pérdidas económicas, perjudicaron la prestación de servicios a los ciudadanos o favorecieron a un sector en perjuicio del bien común. Basta citar algunos casos, a modo de ejemplo, que muestran las consecuencias que en el país tienen los casos que salen a la luz pública:

- Las dos investigaciones abiertas en el Ministerio Público a funcionarios del Consejo Nacional de Vialidad y proveedores privados de maquinaria por irregularidades en los contratos y construcción de la carretera conocida como “trocha fronteriza 1856”. Esta obra se extiende a lo largo de 160 kilómetros en forma paralela a la frontera con Nicaragua. Se inició durante administración de Laura Chinchilla en respuesta al conflicto, en 2010, con el Gobierno de Daniel Ortega, por la isla Calero, en Pococí. El proyecto rehabilitó más de 440 kilómetros en vías de acceso, con un costo de más de \$36,7 millones, sin que mediaran concursos en la contratación de empresas.²
- La renuncia del ministro de Hacienda Fernando Herrero, de la administración de Laura Chinchilla, tras enterarse de una publicación que afirmaba que las declaraciones de impuesto sobre la renta de una compañía fundada por él y su esposa, Flor Isabel Rodríguez, Procesos Investigación y Asesoría CA, reflejaba omisiones de al menos \$50 millones (unos \$91,000) en el reporte de ingresos para el período fiscal 2009-2010.³
- Anomalías en el cobro de facturas de piezas ortopédicas por \$236 mil detectadas en hospitales de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).⁴

Prioridades de las partes interesadas

Durante los diferentes foros compartidos por miembros de la sociedad civil y del sector privado, las opiniones siempre estuvieron más centradas en el proceso de elaboración, redacción y consulta del Plan de Acción, que en especificidades sobre su contenido.

Los segmentos de la sociedad civil que se han involucrado están muy interesados en formar parte de todo el proceso de elaboración del Plan de Acción. Pero quieren que sus aportes se consideren en cada una de las etapas y que los procesos de consulta sean transparentes, de manera que se tenga claro cuándo se inician y cuándo concluyen, y de qué manera son procesados sus aportes. Ello implica que el Gobierno no se limite a compartir documentos para que le envíen comentarios, sino que ofrezca retroalimentación a la sociedad civil sobre las sugerencias que esta haya aportado, y la haga participar en la toma de decisiones, convirtiéndose en un interlocutor asiduo y cercano.

Otras prioridades incluyen:

- Que el plan de acción cuente con el apoyo político necesario para que las instituciones públicas responsables de compromisos tomen las medidas necesarias para hacerlos cumplir.
- Asegurar la continuidad en el tiempo de los procesos de Gobierno Abierto mediante la asignación específica de presupuesto, y dándole un marco jurídico que institucionalice la responsabilidad sobre sus iniciativas.
- Mejorar en los siguientes aspectos la calidad de la información divulgada por el Gobierno a través de datos abiertos y de la rendición de cuentas:

- Pertinencia: que sea información útil para los ciudadanos y que genere acciones en respuesta a ella; que instruya sus decisiones.
 - Frecuencia: que se actualice según lo amerite.
 - Transparencia: que permita generar criterios sobre la calidad de la función pública.
 - Comprensión: que sea fácilmente inteligible para personas no expertas en cada tema.
- Difundir mejor el concepto y ventajas de un Gobierno Abierto y las iniciativas asociadas a él.
 - Crear una directriz de Gobierno que establezca los parámetros técnicos que deberán tener todas las plataformas electrónicas de las instituciones públicas para que se uniformen, facilitando así la interacción entre las mismas.
 - Garantizar que una eventual Ley de Acceso a la Información sea mejor que la actual, que no que se limite a mantener el *statu quo* en el acceso a la información en Costa Rica, ya amparado por la Constitución y respaldado por el desarrollo de jurisprudencia a lo largo de años.
 - Incluir en los desarrollos de plataformas electrónicas y procesos de digitalización de trámites, medidas que ayuden a utilizar estos instrumentos con fines de transparencia, difusión de información pública y rendición de cuentas.
 - Gestionar para que el INCAE incluya variables de Gobierno Abierto en su índice anual “Evaluación de la Calidad de la Prestación de los Servicios Públicos por Medios Digitales en Costa Rica”, que ayuden a medir el desempeño de las instituciones públicas en cuanto a los valores de Gobierno Abierto desarrollados a través de sus portales de Internet.
 - Que los miembros del Consejo del ICAI, en su eventual creación, o quienes lleguen a realizar sus funciones, sean nombrados por la Asamblea Legislativa y no por el Poder Ejecutivo.
 - Implementar el Índice de Transparencia desarrollado por La Defensoría de los Habitantes

Ámbito del plan de acción en relación al contexto nacional

Debido a aspectos circunstanciales anteriormente descritos, como la premura causada por los cortos plazos y la poca claridad y conocimiento con que se asumieron los compromisos de Gobierno Abierto, el Plan de Acción que analiza el presente informe, estuvo muy centrado en iniciativas de Gobierno Digital. Una gran parte de sus compromisos (16 de un total de 23) se relacionan con la reducción de trámites o la implementación y uso de herramientas tecnológicas. Tal situación es comprensible por el foco y misión de la STGD.

El nuevo Gobierno no está sujeto a esas circunstancias, razón por la cual puede alinear mejor los compromisos de Gobierno Abierto a sus objetivos estratégicos y de más largo plazo.

En particular, el próximo plan de acción podría referirse a algunos de los problemas más apremiantes del país. Por ejemplo:

- El tema de ‘transparencia’ es muy importante para Costa Rica. Esto se evidencia claramente por su inclusión como uno de los tres grandes pilares del Gobierno del presidente Solís. El plan de acción 2013-2014 contiene iniciativas que con más seguimiento y más apoyo en su implementación, contribuirían directamente a mejorar la transparencia en las instituciones públicas. Ejemplos de ello son el Índice de Transparencia de Instituciones Públicas, el proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública, el sistema único de compras del Estado, y la apertura de presupuestos públicos.

Los temas ambientales, aunque de suma importancia para el país, no son abarcados de forma suficiente en el primer plan. El próximo Plan de Acción puede ser un instrumento

político que contribuya a que Costa Rica alcance su meta de llegar a convertirse en un país carbono neutral. Mecanismos de Gobierno Abierto para tal meta incluyen la promoción de sistemas de rendición de cuentas sobre desempeño ambiental, y la apertura de datos que ayuden a calcular huellas de carbono, o la inversión destinada a temas que protejan el medio ambiente. Otras recomendaciones específicas se pueden encontrar en la sección de recomendaciones de este informe.

- Impulsar una mayor calidad en la prestación de los servicios públicos a través de la publicación de indicadores clave de desempeño de las instituciones, que incluya la calificación obtenida por determinado departamento debido a la calidad y cumplimiento de su labor pública, y la metodología mediante la cual se le otorgó tal calificación.

En cuanto al diseño técnico del Plan de Acción que analiza el presente informe, en la redacción de los compromisos este pudo haber tenido más presente los cuatro valores de la AGA, de manera que fuera más fácil relacionarlos con el aporte que entregarán en cada uno de ellos.

La sociedad civil y el Gobierno estuvieron de acuerdo en que no fue conveniente incluir tantos compromisos. Una menor cantidad hubiese permitido comprometerse con objetivos más ambiciosos y de mayor impacto para la sociedad.

¹ Texto del discurso pronunciado el 8 de mayo de 2014: <http://cambiopolitico.com/discurso-toma-de-posecion-luis-guillermo-solis/54625/>

² “Fiscalía presentaría en octubre acusación por caso de la trocha”. Daniela Cerdas, La Nación, 10 de junio de 2014: http://www.nacion.com/nacional/politica/Fiscalia-presentaria-octubre-acusacion-trocha_0_1419858018.html

“Presidenta ofrece disculpas por los fallos en la trocha fronteriza”. Esteban mata, La Nación, 7 de mayo de 2014: http://www.nacion.com/nacional/politica/Presidenta-ofrece-disculpas-trocha-fronteriza_0_1413058740.html

“Informes contables revelan más irregularidades en caso de la trocha fronteriza”. Pablo Rojas, CRHoy, 18 de diciembre de 2013: <http://www.crhoy.com/informes-contables-revelan-mas-irregularidades-en-el-caso-de-la-trocha-fronteriza/>

“Contraloría presentó denuncia penal por actos en trocha fronteriza” Nota visual elaborada por la Asamblea legislativa con declaración de la Contralora de la República, ante Comisión de Control de Ingreso y Gasto Público: https://www.youtube.com/watch?v=yj_1dvPXre0

“MOPT cierra con baja calificación: Escándalos paralizaron avances en infraestructura”. David Chavarría, Semanario, 7 de mayo de 2014: <http://semanariouniversidad.ucr.cr/noticias/pais/12996-mopt-cierra-con-baja-calificacion-escandalos-paralizaron-avances-en-infraestructura-.html>

³ “Ministro de hacienda renuncia tras enterarse de investigación periodística”. Giannina Segnini y Ernesto Rivera, La Nación, 3 de abril de 2014: http://www.nacion.com/data/especiales/Renuncia-Fernando_Herrero-Procesos-Flor_Isabel_Rodriguez-Laura_Chinchilla_0_1348865204.html

⁴ “CCSS descubre más engaños en cobros de insumos de ortopedia”. Ángela Ávalos, La Nación, 21 de octubre de 2014: http://www.nacion.com/nacional/salud-publica/CCSS-descubre-enganos-insumos-ortopedia_0_1446455391.html

VII. Recomendaciones generales

1: Conceder el apoyo político y los recursos necesarios a las iniciativas de Gobierno Abierto

Una de las lecciones que nos dejó la experiencia vivida durante este primer proceso de Gobierno Abierto, es la del lugar que debe tener el organismo encargado de promoverlo dentro del organigrama estatal, tanto en su vertiente técnica como política.

Lo más recomendable es que ambos aspectos, el político y el técnico, funcionen dentro de una misma organización. En caso de que esto no sea posible, es clave que la batuta política de coordinación la lleve un organismo con suficiente poder político como para influir en las diferentes instituciones, de modo que ayude a que estas tomen las acciones necesarias y en los tiempos acordados para ejecutar los diferentes proyectos.

Este apoyo político es fundamental para lograr que el equipo técnico desarrolle su trabajo, y los proyectos se lleven a cabo. Es una buena práctica que este respaldo lo dé una persona desde el Ministerio de la Presidencia, y que sea alguien que periódicamente visite Ministerios con una OSC, para constatar el avance de los compromisos de los cuales ellos son responsables o tienen acciones que realizar.

Como parte de las iniciativas para lograr el apoyo político requerido, se recomienda incluir los planes de Gobierno Abierto al Plan Nacional de Desarrollo. Esto también ayudaría a que dentro del Gobierno se conozca mejor qué es Gobierno Abierto y por qué es importante.

Paralelamente, también es conveniente darle un marco jurídico a los procesos de Gobierno Abierto, de manera que se institucionalicen, asegurando así su permanencia y avance a lo largo del tiempo.

Finalmente, pero quizá más importante: se debe asignar como mínimo a una persona dedicada a tiempo completo a coordinar los planes de Gobierno Abierto, así como también una partida presupuestaria dentro de las instituciones responsables que cubra los gastos que las iniciativas puedan conllevar.

2- Usar las bases de datos públicas para publicar indicadores de calidad en la gestión pública

La creación por parte del Gobierno de plataformas electrónicas para ofrecer a los ciudadanos servicios a través de Internet u otros medios electrónicos, le permitirá construir valiosas bases de datos con información de los usuarios y su interacción con las instituciones, las gestiones más solicitadas, el tiempo promedio de cada una y su resultado, entre otras informaciones.

Para sacarle provecho a esta información es necesario que el Gobierno destine recursos a su análisis: personas que la estudien, y a partir de sus hallazgos diseñen y propongan proyectos de mejora y priorización acciones.

Estos datos son una herramienta útil para conocer cuál es la información que la ciudadanía demanda de cada organismo del Estado, cuáles son sus interacciones más frecuentes, y qué desea que se publique para facilitar el acceso a la información.

Los resultados de este tipo de análisis serán también muy útiles para generar métricas sobre los servicios y diseñar mecanismos de participación o de rendición de cuentas.

3- Despertar mayor interés y una participación más activa de la sociedad civil

Uno de los principales retos de la Secretaría Técnica de Gobierno Digital (STGD) fue encontrar interlocutores dentro de la sociedad civil, personas que estuvieran lo

suficientemente interesadas y dispuestas a trabajar a lo largo del proceso. Luego de varias actividades y meses de trabajo, se conformó la Red Ciudadana de Gobierno Abierto (Red C), un grupo integrado por 16 personas que representan a siete organizaciones de la sociedad civil, más un bloque ciudadano de 7 personas. Fue creado precisamente para representar a la sociedad civil y fungir como interlocutor de este grupo ante el Gobierno en todas las iniciativas de Gobierno Abierto.

No obstante, tanto su convocatoria como el interés que ha logrado generar entre las OSC han sido limitados. Por lo tanto, los esfuerzos por seguir convocando a la ciudadanía y por dar a conocer las iniciativas e importancia del Gobierno Abierto deben continuar. Además, estas actividades no son solo responsabilidad de la Red C, sino principalmente del Gobierno. El Gobierno es el primer responsable en despertar el interés y generar movimientos dentro de la sociedad civil en torno a este tipo de temas.

Por ello, es importante que el Gobierno no centre ni limite su interacción con la sociedad civil en los temas que trata en la Red C, sino que continúe realizando convocatorias abiertas y buscando llegar a nuevos sectores de la sociedad. Para promover una participación ciudadana más activa y especializada, y facilitar la comunicación entre Gobierno y las OSC, sería recomendable designar una contraparte de la sociedad civil para cada uno de los nuevos compromisos.

Otro reto relacionado e importante, es el de no limitar el ámbito de acción al área metropolitana, como sucedió en el proceso del Plan de Acción 2013-2014. Habrá que buscar formas de llegar a zonas rurales y alejadas del casco central del país, en las cuales iniciativas como la de datos abiertos podrían generar valor a pequeños productores y empresarios.

4- Generar mayor conciencia y compromiso con Gobierno Abierto en el todo el aparato estatal

Es necesario hacer un mayor esfuerzo para dar a conocer, dentro del Poder Ejecutivo, qué es Gobierno Abierto, su filosofía y valores, de manera que cada institución pueda identificar cuáles de sus iniciativas calzan dentro de la filosofía de Gobierno Abierto, y no sea un tercero quien deba buscarlas. Esto facilitaría la articulación de las actividades atingentes a este tema entre todas las entidades, de manera que se eviten esfuerzos aislados y se compartan las mejores prácticas.

Actualmente no que hay dentro de los Ministerios una partida presupuestaria específica para este tipo de proyectos. Es aconsejable que para el próximo proyecto de aprobación de presupuesto las instituciones incluyan un rubro estimado para la ejecución de los compromisos. Esto permitiría rastrear más fácilmente lo invertido en Gobierno Abierto y en cada compromiso.

También es conveniente que cada institución y Ministerio asigne a un funcionario cercano a la toma decisiones como responsable de los compromisos a su cargo, alguien que ojalá tenga un interés particular en temas de Gobierno Abierto, y que este contacto se detalle en el Plan de Acción.

Una alternativa para lograr este objetivo es gestionar con el INCAE la posibilidad de incluir variables que midan aspectos de gobierno y datos abiertos dentro de las páginas del Estado en su informe anual "Evaluación de la Calidad de la Prestación de los Servicios Públicos por Medios Digitales en Costa Rica". Estas no deberían limitarse a la publicación y características de datos abiertos, si no también incluir variables sobre la divulgación de información que genere transparencia, que promueva la rendición de cuentas y permita a los ciudadanos ejercer una mayor participación en la toma de decisiones dentro de la institución.

5- Apalancar y vincular las iniciativas de Gobierno Abierto con los objetivos nacionales en materia ambiental

El liderazgo internacional de Costa Rica en materia ambiental representa una gran oportunidad para aprovechar acciones de Gobierno Abierto que ayuden a la consecución de metas nacionales sobre conservación y preservación medioambiental, y que a la vez ese liderazgo ambiental impulse las iniciativas de Gobierno Abierto.

Al nivel internacional, la AGA recientemente lanzó un grupo de trabajo en temas de apertura en los recursos naturales. Participación en tal grupo sería de gran beneficio para un país como Costa Rica.

Iniciativas nacionales relacionadas con la divulgación de información y rendición de cuentas en temas ambientales podrían ser eficaces aliados en procura de conseguir la meta país de convertir a Costa Rica en el primer país carbono neutral para el año 2021.

El ejemplo concreto de una acción específica en este sentido es el conseguir que cada institución pública desarrolle una sección, dentro de su página de Internet, en la que publique su huella ecológica, la desglose en sus principales componentes y acompañe la información con datos sobre su interacción con el ambiente y su demanda de recursos naturales. Este micro sitio *web* también podría incluir las iniciativas institucionales implementadas para aminorar el impacto ambiental de la operación, así como las ideas particulares de los funcionarios en favor del medio, los planes sobre ahorro de energía y otras estrategias “verdes”.

Esta idea se podría impulsar a través de una campaña a nivel nacional, que incluya mecanismos de consulta a la sociedad civil y formas de participación ciudadana en el tema medioambiental.

Con base de todos los hallazgos de este informe, el investigador ofrece las siguientes cinco recomendaciones “SMART”¹ más importantes para el próximo Plan de Acción.

<i>Las cinco recomendaciones ‘SMART’ más importantes</i>	
Recomendación	Indicador Sugerido
1. Asignar la responsabilidad de coordinar y cumplir con los compromisos de Gobierno Abierto a un órgano al más alto nivel de poder político dentro del Estado, apoyado por un funcionario de tiempo completo.	1. Que la persona designada para coordinar los diferentes proyectos sobre Gobierno Abierto esté dentro del Ministerio de la Presidencia, aun cuando el equipo técnico pertenezca al de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones.
2. Utilizar las bases de datos generadas a través de los servicios electrónicos impulsados por la STGD, brindados a través de Internet o cualquier plataforma digital, para generar métricas. Luego, estas pueden divulgarse para ayudar al desarrollo de mecanismos de participación y rendición de cuentas sobre la calidad de los servicios, y para hacer minería de datos y encontrar tendencias sobre las gestiones, quejas y necesidades frecuentes de los usuarios.	2. Crear una plaza dentro de los organismos del Estado, o en su defecto asignar la tarea a alguien que tenga el perfil requerido y que desempeñe una función ya existente, para que se encargue de realizar labores de inteligencia de negocios, generación de reportes y métricas relacionadas con temas de Gobierno Abierto a partir de las bases de datos generadas por los servicios electrónicos, cuyos resultados se publiquen y generen proyectos de mejora de servicios, transparencia y rendición de cuentas.

<p>3. Involucrar más a la sociedad civil en todas las etapas del proceso, tanto en calidad como cantidad. Deberían realizarse consultas fuera de San José. También serán necesarias actividades para involucrar OSC que ya no forman partes de la Red C.</p>	<p>3.1: Realizar al menos dos consultas para el próximo plan de acción fuera del área metropolitana.</p> <p>3.2: Realizar un mapeo más exhaustivo de los grupos interesados antes de realizar las consultas para el segundo plan, de manera que estas se enfoquen en un público de interés conocido y más amplio que el actual.</p> <p>3.3: Con base en este mapeo, invitar a OSC y sectores de la sociedad que aún no han participado en los procesos Gobierno Abierto en Costa Rica.</p> <p>3.4: Incluir un compromiso sobre capacitación de la sociedad civil en el próximo plan, que defina un plan específico, con temas y cronograma, enfocado en las necesidades identificadas por las organizaciones interesadas.</p>
<p>4. Incluir en el próximo Plan de Acción compromisos sobre iniciativas impulsadas por otros sectores o nuevas áreas del ambiente político, como el Poder Judicial, CONAMAJ, la Asamblea Legislativa, las municipalidades y el sector privado.</p>	<p>4.1: Incluir en el próximo Plan de Acción al menos un compromiso con acciones concretas relacionadas con temas de Seguridad y Justicia, como divulgar, de manera fácilmente comprensible, las sentencias y tasas de criminalidad; los principales delitos, por zona geográfica, y su respectiva divulgación. Para este propósito se pueden usar interfaces gráficas de fácil y rápida comprensión.</p> <p>4.2: Incluir también un compromiso que contenga acciones para mejorar las iniciativas de transparencia y difusión de información que ya estén desarrollado diversas municipalidades alrededor del país.</p>
<p>5. Alinear el Plan de Acción de Gobierno Abierto a los planes estratégicos y a los temas más relevantes para el país, como podrían serlo los relacionados a Transparencia y Medio Ambiente.</p>	<p>5.1: Trabajar con la Contraloría General para mejorar la plataforma “Conozca en qué se gasta su dinero”, de manera que sea más fácil de entender y en formato de datos abiertos.</p> <p>5.2: Crear un micro-sitio dentro de los portales <i>web</i> de las instituciones públicas en los que se dé a conocer la huella de carbono de las mismas, desglosada en sus diferentes componentes, con una gráfica que muestre la meta organizacional a cumplir para el año 2021 y en qué fase de avance se encuentra actualmente.</p> <p>5.3: Implementar el Índice de Transparencia de las Instituciones Públicas desarrollado por la Defensoría de los Habitantes y promocionarlo para que se posicione en la sociedad como <i>benchmark</i> del ejercicio de Transparencia en los organismos financiados por fondos públicos.</p> <p>5.4: Incluir en el próximo Plan de Acción compromisos sobre temas prioritarios, como transparencia, medio ambiente u otros identificados por la sociedad civil durante la fase de consulta para el plan.</p> <p>5.5: Unirse al grupo de trabajo Apertura en Recursos Naturales, de la Alianza para el Gobierno Abierto.</p>

¹ ‘SMART’ quiere decir, del inglés, Específico, Medible, Asequible, Responsable y con Tiempos.

VIII. Metodología y fuentes

Como complemento a la auto-evaluación nacional, investigadores con experiencia en gobernanza, preferiblemente del país participante, elaboraron un informe independiente de avance.

Estos expertos usan una metodología común¹ que sigue las pautas de la OGP basadas en una combinación de entrevistas con las partes interesadas locales y análisis y revisión de documentos. Este informe fue revisado por un Panel Internacional de Expertos (nombrados por el Comité Directivo) para certificar que cumple con los estándares más altos de investigación.

El análisis de progreso en los planes de acción de la AGA es una combinación de entrevistas, análisis de documentos e información obtenida en reuniones con las partes interesadas. El informe incorpora la auto-evaluación del Gobierno y otras evaluaciones realizadas por la sociedad civil u organizaciones internacionales respecto de temas específicos.

Los investigadores nacionales se reunieron con las partes interesadas a fin de garantizar que éstos relatan en forma correcta los eventos del proceso AGA. Dadas las restricciones financieras y temporales, el MRI no puede consultar a toda la gente afectada y/o interesada. Por lo tanto, el MRI intenta ser metodológicamente transparente y, cuando es posible, hace público el proceso de participación de las partes interesadas. Más abajo, en esta sección, se detalla este proceso. El MRI protege la identidad de los informantes que la requieran en los contextos nacionales, pertenezcan o no al gobierno.

Entrevistas con involucrados

Para realizar este informe se realizaron entrevistas en profundidad a las siguientes personas, quienes estuvieron involucradas directamente en la elaboración o implementación del Plan de Acción de Gobierno Abierto de Costa Rica 2013-2014:

- Alicia Avendaño, directora, Secretaría Técnica de Gobierno Digital;
- Guillermo Bonilla, coordinador, Tema de Transparencia, Acceso a la Información y Rendición de Cuentas, Defensoría;
- Silvia Calderon, encargada del Premio Nacional de Calidad, Ministerio de Planificación y Política Económica;
- Mario Céspedes, asesor, Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano, Ministerio de la Presidencia;
- Adela Chaverri, jefa, Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Contralorías de Servicio, Ministerio de Planifica;
- Alejandro Delgado Faith, presidente del Instituto de Prensa y Libertad de Expresión;
- Luis Diego Oreamuno, Director de Desarrollo de Negocios, Grupo Inco
- Pablo Duncan, Costa Rica Integra, representante en la Red Ciudadana de Gobierno Abierto;
- Mónica Elizondo, rectora, Asuntos Científicos y Regulatorios, Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria;
- Carolina Flores, Red Ciudadana de Gobierno Abierto;
- Ana Gabriel Zúñiga, viceministra de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano, Ministerio de la Presidencia;
- Gustavo Gatjens, fiscalizador, Contraloría General de la República
- Ronald Jiménez, presidente, Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado;

- Roger Mata Brenes, director, Despacho de la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia;
- Diego May, fundador y CEO, Junar;
- Fabio Quirós, director de la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa;
- Raúl Silesky Jiménez, secretario, Instituto de Prensa y Libertad de Expresión;
- Susana Soto, Red Ciudadana de Gobierno Abierto
- Francela Valerín, asesora, viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano, Ministerio de la Presidencia;
- Evelyn Villareal, vicepresidenta, Costa Rica Íntegra;
- Lena White Curling, encargada de temas de Gobierno Abierto, Despacho de la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia.

A todos ellos se les agradece enormemente su disposición y el tiempo dedicado a aportar insumos para completar este Informe.

También se realizaron varias entrevistas más breves por vía telefónica, en algunos casos con actores que han sido beneficiarios o participantes de algunos de los compromisos del Plan de Acción, y que por diferentes razones prefirieron mantener su anonimato:

- Sara Castillo, directora ejecutiva, Comisión Nacional para el mejoramiento de la Administración de Justicia (CONAMAJ).
- Jaime Mora, Jefe de la Unidad de Servicios de Información, Contraloría General de la República.
- Mariamalia Jiménez Coto, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Oficial Responsable de Desarrollo Sostenible y Asuntos Ambientales.
- Director de Proyectos de una empresa privada de tecnología que ha trabajado proyectos de interoperabilidad y desarrollo de plataformas electrónicas con el Gobierno.
- Dirección de Mejora Regulatoria, Ministerio de Economía, Industria y Comercio. La funcionaria prefirió que se le mantuviera en el anonimato para sentirse en mayor libertad de expresar su parecer.
- Periodista del departamento de investigación de un periódico de divulgación nacional.
- Funcionarias del departamento de Regencia de una empresa farmacéutica local. Se habló con dos trabajadoras de esta área en una importante empresa local del sector, quienes prefirieron que no se revelase su nombre para evitar cualquier conflicto con la empresa.
- Empresario del sector alimenticio. Se habló con el propietario de una empresa de importación de y empaque de granos y productos derivados, quien pidió proteger su identidad con el fin de proteger su marca.

Grupos focales

También se convocó a dos grupos focales, uno presencial con miembros de la Red Ciudadana de Gobierno Abierto, y otro virtual abierto al público en general.

La participación obtenida en el grupo focal realizado de forma virtual fue muy baja, razón por la cual se consideró no relevante la consignación de los detalles de su ejecución y participación. Su dinámica fue más bien la de una entrevista grupal.

Grupo Focal con Red C: 20 de setiembre de 2014

Total de Participantes: 7

- Ignacio Alfaro
- Pablo Duncan

- Carolina Flores
- Adriana Naranjo
- Luisa Paz
- Susana Soto
- Nikole Yanez

Temas tratados:

- Necesidad de un plan para divulgar entre los funcionarios públicos el concepto y valor de un Gobierno Abierto.
- Necesidad de reconstruir el decreto N 38276- RE Mideplan y Micit, mediante el cual se creó la Comisión de Gobierno Abierto.
- Importancia de que la coordinación de los compromisos y actividades tocantes a Gobierno Abierto sean responsabilidad de un órgano con un “brazo político” que tenga la fuerza necesaria para lograr que se cumplan.
 - Si el área técnica no es la misma que la ejecutora y política, se corre el riesgo de que el gran esfuerzo que hagan no dé los resultados esperados.
 - Se necesita de un líder político que ejerza la rectoría y marque la línea en este tipo de temas, y no solo que apruebe e impulse iniciativas elaboradas por otros.
- Importancia de asignar un presupuesto a las iniciativas de Gobierno Abierto.
- Conveniencia de darle un marco jurídico a los procesos de Gobierno Abierto, de manera que se institucionalicen y se asegure su permanencia y avance a lo largo del tiempo.
- Mientras se construye el Plan de Acción, se debe diseñar un plan de divulgación para preparar la consulta del plan una vez que esté listo. Hay una percepción de que a nivel de instituciones públicas todavía se conoce poco el tema.
- Sugieren que los proyectos salgan del área metropolitana, lo cual implica más que realizar y enviar un formulario en línea. “Hay que hacer que la gente de afuera sepa de qué se trata el Gobierno Abierto”.
- Conviene pensar en alternativas para campañas de comunicación sin necesidad de fondos extraordinarios. Usar redes como *blogs*, sitios web, redes sociales y trabajar con periodistas para lograr una mayor cobertura en la prensa.
- El primer Plan de Acción de Gobierno Abierto de Costa Rica no contó con una contraparte en la sociedad civil, pues al principio la STDG no la tuvo debidamente mapeada.
- También se hizo una valoración sobre la pertinencia, relevancia e impacto de la implementación de cada uno de los compromisos contenidos en el Plan de Acción 2013-2014.

¹ La orientación completa para la investigación MRI se puede consultar en el Manual de Procedimientos MRI, disponible en: <http://www.opengovpartnership.org/about/about-irm>

Sobre el Mecanismo de Revisión Independiente

El MRI es una manera clave para que los gobiernos, las sociedades civiles y los sectores privados puedan seguir (bianualmente) el desarrollo e implementación de los planes de acción nacionales de la OGP. Un Panel Internacional de Expertos diseña la metodología de la investigación y garantiza el control de calidad de los informes. El Panel es conformado por expertos en transparencia, participación, rendición de cuentas y métodos de investigación social. Los actuales miembros del Panel son:

- Yamini Aiyar
- Debbie Budlender
- Jonathan Fox
- Rosemary McGee
- Gerardo Munck

Un equipo pequeño, con sede en Washington, D.C., orienta la elaboración de los informes durante el proceso, en colaboración cercana con los investigadores nacionales.

Cualquier pregunta o comentario sobre este informe puede dirigirse a irm@opengovpartnership.org