

MECANISMO DE REVISIÓN INDEPENDIENTE (MRI):

COSTA RICA INFORME DE AVANCE 2015–2016

Israel Aragón
Investigador Independiente
Segundo Informe de Avance
Second Progress Report

Open
Government
Partnership
INDEPENDENT
REPORTING MECHANISM

MECANISMO DE REVISIÓN INDEPENDIENTE (MRI): COSTA RICA

INFORME DE AVANCE 2015-2016



EXECUTIVE SUMMARY	4
RESUMEN EJECUTIVO	13
I PARTICIPACIÓN NACIONAL EN LA AGA.....	23
II PROCESO NACIONAL DE LA AGA.....	29
III. COMPROMISOS.....	39
1. EJE DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN	
1 POLÍTICA DE APERTURA DE DATOS.....	41
2 DECRETO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.....	47
3 PROYECTO DE LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.....	51
4 DIRECTORIO INFORMATIVO DEL PERFIL DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS.....	56
5 MODELO DE GESTIÓN DE DOCUMENTOS Y ADMINISTRACIÓN DE ARCHIVOS.....	60
6 APLICACIÓN DE LA LEY 8220 DEL EXCESO DE TRÁMITES	63
7 PLATAFORMAS TECNOLÓGICAS PARA GOBIERNO ABIERTO	67
8 FORTALECER COSTA RICA MI FUTURO, PLATAFORMA NACIONAL DE INNOVACIÓN SOCIAL Y SIEC	71
9 ÍNDICE DE TRANSPARENCIA DE LA DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES.....	74





II. EJE DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

★ 10 INFORMES DE CUMPLIMIENTO CON AUDITORÍAS INTERNAS	78
11 REFORMAS NORMATIVAS CONTRA LA CORRUPCIÓN	82
12 SELECCIÓN TRANSPARENTE DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS	86
13 PROCESOS TRANSPARENTES DE GESTIÓN DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA	89

III. EJE DE PARTICIPACION CIUDADANA

14 PROCESOS DE FORMACIÓN Y DIVULGACIÓN DE LOS DERECHOS CIUDADANOS EN EL MARCO DE GOBIERNO ABIERTO	93
15 CAPACITACIÓN EN ATENCIÓN CIUDADANA PARA FUNCIONARIOS	97
16 PROTOCOLO PARA EL DIÁLOGO CON SECTORES Y POBLACIONES	100
17 POLÍTICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL PODER JUDICIAL	103
18 LABORATORIOS CÍVICOS	107
19 CASAS DE JUSTICIA	110





20 27 CONSEJOS TERRITORIALES DE DESARROLLO RURAL	112
21 DIALOGANDO PARA EL BUEN VIVIR CON LOS PUEBLOS INDÍGENAS (RIBCA).....	114
22 MESA PARA GUANACASTE.....	118
23 TALLERES DE FOMENTO DEMOCRÁTICO	121
IV CONTEXTO NACIONAL.....	123
V RECOMENDACIONES GENERALES	128
VI METODOLOGÍA Y FUENTES.....	131
VII REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD	134



EXECUTIVE SUMMARY

INDEPENDENT REPORTING MECHANISM (IRM): COSTA RICA PROGRESS REPORT 2015-2016

It is worth noting the government of Costa Rica's effort to institutionalize open government as a national public policy. Building from this, the government can drive and improve implementation of its commitments. Additionally, in their next action plan, the National Commission for Open Government (CNGA) has the challenge to broaden representation from civil society and other stakeholders to co-create ambitious commitments.

The Open Government Partnership (OGP) is a voluntary international initiative that aims to secure commitments from governments to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. Costa Rica has been a member of OGP since January 2012. The Independent Reporting Mechanism (IRM) conducts biannual assessments of the activities undertaken by every OGP member.

The Deputy Minister of Political Affairs and Citizen Dialogue, who is part of the Presidency Ministry, took on the responsibility, leadership, and coordination of national open government initiatives, including this second national action plan.

Furthermore, the National Commission for Open Government (CNGA) was created in 2015 to facilitate and coordinate the implementation of the open government process in Costa Rica. Members of the CNGA include representatives of various ministries, civil society, and the private sector.

OGP PROCESS

OGP members are required to conduct a consultation process during the development and implementation of the action plan.

Costa Rica's draft action plan was subject to public consultation in two instances: an open invitation for comments sent through email and a two-week period validation consultation open to observations. Representatives of Abriendo Datos and Costa Rica Integra, civil society organization members of the CNGA, stated that they were not informed about how the observations were processed.

CNGA has operated as an ongoing consultation space during the implementation of the action plan. However, civil society organizations outside CNGA have noticed a lack of representation of other tangential sectors such as the environmental and municipal sectors.

This report was written by Israel Aragon Matamoros, an independent researcher.

AT A GLANCE

PARTICIPATING SINCE: 2012

NUMBER OF COMMITMENTS: 23

LEVEL OF COMPLETION

COMPLETED:	4% (1)
SUBSTANTIAL:	35% (8)
LIMITED:	61% (14)
NOT STARTED:	4% (1)

COMMITMENT EMPHASIS

ACCESS TO INFORMATION:	52% (12)
CIVIC PARTICIPATION:	60% (14)
PUBLIC ACCOUNTABILITY:	4% (1)
TECH & INNOVATION FOR TRANSPARENCY & ACCOUNTABILITY:	8% (2)
UNCLEAR	13% (3)

NUMBER OF COMMITMENTS THAT ARE:

CLEARLY RELEVANT TO AN OGP VALUE:	86% (20)
OF TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT:	8% (2)
SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED:	34% (8)
ALL THREE (🔄):	9% (2)

Costa Rica's self-assessment report was published on 29 September 2016. Until the publication of this self-assessment report, civil society organization members of the CNGA had not published their assessment of the implementation process, and the government had not published more details about the self-assessment process.

COMMITMENT IMPLEMENTATION

As part of their participation in OGP, countries are required to establish two-year commitments in their action plan. Costa Rica's action plan contained 23 commitments. Table 1 summarizes each commitment, the level of completion, potential impact, whether it falls within the planned schedule, and the next steps for the commitment in future action plans. Similar commitments are grouped together and reorganized for ease of reading.

Note that the IRM updated the star criteria in early 2015 to raise the bar for model OGP commitments. In accordance with these criteria, commitments must be measurable, relevant to open government values, have transformative potential impact, and substantial or complete status. Costa Rica's action plan contained two starred commitments (commitments 9 and 10).

Table 1 | Assessment of Progress by Commitment

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION			
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE
★ COMMITMENT IS MEASURABLE, CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES, HAS TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.								
THEME 1: TRANSPARENCY AND ACCESS TO INFORMATION								
1. Open data policy								
2. Executive Order of Transparency and Access to Public Information								
3. Access to Public Information Bill								
4. Informative directory of public agencies and their profile								
5. Guidelines for document and file management								
6. Implementation of Act 8220 on Excessive Paperwork								
7. Technological platforms for open government								

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION			
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE
✦ COMMITMENT IS MEASURABLE, CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES, HAS TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.								
8. Strengthen Costa Rica Mi Futuro, the National Platform for Social Innovation, and SIEC								
✦ 9. Transparency Index of the Public Sector								
THEME II: ANTICORRUPTION								
✦ 10. Reports of completion with internal audits								
11. Reformas normativas contra la corrupción								
12. Transparent selection of public officials								
13. Transparent processes for infrastructure project management								
THEME III: CIVIC PARTICIPATION								
14. Development and dissemination of citizen rights								
15. Training of public officials in citizen service								
16. Protocol for dialogue with sectors and populations								
17. Policy for civic participation in judiciary processes								
18. Civic Labs								
19. Justice Hubs								
20. Territorial Councils for Rural Development								
21. Dialogue for Good Living with Indigenous Peoples (RIBCA)								
22. Guanacaste Forum								
23. Workshops for democracy promotion								

Table 2 | Summary of Progress by Commitment

NAME OF COMMITMENT	SUMMARY
THEME I: TRANSPARENCY AND ACCESS TO INFORMATION	
<p>1. Open data policy</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Moderate • Completion: Limited 	<p>Costa Rica does not have an open data policy that satisfies the open data demands of the academic, business, and civil society sectors. This commitment aims to co-create, approve, and implement an open data policy that includes greater breadth of disclosed information as well as various incentives for the use of open data in different sectors.</p> <p>As of the publication of this report, the government made progress by establishing the methodology and standards for the design of the policy and its co-creation, including an implementation strategy. To fulfill this commitment, the government must ensure greater involvement and disclosure of this policy's potential to various users, including the private sector.</p>
<p>2. Executive Order of Transparency and Access to Public Information</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Moderate • Completion: Substantial 	<p>In the past ten years, there were three Access to Information Bills in Costa Rica, none of which passed. Although Costa Rica has a legal framework to protect access to information, this executive order would address the current gaps that exist in administrative proceedings to implement access to information legislation.</p> <p>By September 2016, a draft bill was created with input from civil society and government. The draft bill still needs to be subject to public consultation. It is also necessary to raise awareness among public officials of what constitutes public information and why it must be disclosed.</p>
<p>3. Access to Public Information Bill</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Moderate • Completion: Limited 	<p>Costa Rica is one of the few countries in the Americas that lacks an Access to Information Act. This commitment aims to complement and strengthen the existing legal framework to ensure the effective fulfillment of the human right to access public information.</p> <p>At the time of writing this report, a reviewing commission is revising a draft bill introduced by the government. The commission is expected to present recommendations on the content of the draft.</p> <p>It is unclear whether the draft will be submitted to the President as a new bill or as an alternative of a bill that was presented in January 2016. The outreach and monitoring of this bill must include all the relevant stakeholders and must guarantee that they understand the details of the process.</p>
<p>4. Informative directory of public agencies and their profile</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Minor • Completion: Limited 	<p>The public sector in Costa Rica is comprised of 330 agencies, including ministries and their affiliated bodies. This fragmentation hinders citizens' ability to access public resources and results in the diffusion of public officials' duties. Led by the Ministry of Planning and Economic Policy (MIDEPLAN), this commitment intends to develop a website that displays general information of all the public agencies that exist in Costa Rica.</p> <p>As of September 2016, MIDEPLAN systematized the information of most agencies, but the layout and disclosure were still pending. The IRM researcher recommends that MIDEPLAN incorporate transparency and accountability elements such as the institutions' budget execution into the disclosed information.</p>

NAME OF COMMITMENT	SUMMARY
<p>5. Guidelines for document and file management</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Unclear • Potential Impact: Minor • Completion: Limited 	<p>This commitment intends to supply Costa Rica's public agencies with a single model that makes document management in all agencies uniform and integrated. The Guidelines for Document and File Management (MGD), as the commitment proposes, seeks to normalize document management processes. However, this is an internal measure that lacks elements of transparency or accountability.</p> <p>During the first year of the action plan, the government defined the criteria for the pilot project. In October 2016, the government conducted the first assessment of documentation and information management practices. The government is currently systematizing the results of this process. The IRM researcher recommends implementing the commitment in a way that is clearly relevant to OGP values, such as by incorporating public facing and accountability mechanisms into the MGD.</p>
<p>6. Implementation of Act 8220 on Excessive Paperwork.</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Unclear • Potential Impact: Minor • Completion: Limited 	<p>In 2016, Costa Rica lost two points on the World Economic Forum's Global Competitiveness Index due to factors relating to excess paperwork. This commitment intends to update the online National Procedure Catalogue and subsequently improve the country's platforms for electronic procedures. The commitment, as written, includes e-government actions, but not open government actions.</p> <p>The government has worked on identifying and improving some of the platforms for electronic procedures. However, the terms of reference for the National Procedure Catalogue will not be presented until mid-2017. In the second year of the action plan, the IRM researcher recommends broadening the catalogue's functionality with mechanisms that allow the public to monitor the management of procedures by different public entities.</p>
<p>7. Technological platforms for open government</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Moderate • Completion: Limited 	<p>The commitment aims to raise awareness of open government technological platforms. To this end, the government committed to both create an inventory of existing platforms and help public agencies develop this type of digital system through the CNGA.</p> <p>In September 2016, the government completed the inventory of platforms, which included 29 mobile apps and systems developed by 34 agencies. The government opened a call for the creation of technological platforms at the local level as a means for civic participation. For the remainder of the action plan, the IRM researcher recommends that the government conduct broader outreach and update the platforms to better integrate information.</p>
<p>8. Costa Rica Mi Futuro, the National Platform for Social Innovation, and SIEC</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Unclear • Potential Impact: None • Completion: Not started 	<p>This commitment seeks to strengthen online tools focused on the entrepreneur and middle-to-small business sector. This commitment does not describe clear actions or objectives on how the government will use these initiatives to promote open government or to enhance the platforms' performance.</p> <p>According to the information gathered by the IRM researcher, the government will link this commitment to the workshops for public officials as part of the implementation of commitments 13 and 14. Clarity on the intent of this commitment will be a key factor in its evaluation at the end of term. The IRM researcher recommends that the government define a cross-cutting strategy for the three platforms that improves the quantity and quality of the disclosed information.</p>
<p>(*) 9. Transparency Index of the Public Sector</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Transformative • Completion: Substantial 	<p>The Transparency Index of the Public Sector (ITSP) evaluates public entities on transparency, access to information and accountability. The first edition of the ITSP was released on September 2015 as part of Costa Rica's first action plan and covered a total of 105 public agencies. In September 2016, the government published the second edition of the ITSP, which covers an additional 101 institutions. The Ministry of the Presidency also began working on a plan to share the index and its methodology with the evaluated agencies.</p> <p>In the future, the commitment could be complemented with efforts to address the weaknesses in the capacity of public entities, as identified by the index. Finally, the IRM researcher recommends further incorporating civil society and the media in this initiative.</p>

NAME OF COMMITMENT	SUMMARY
THEME II: ANTICORRUPTION	
<p>(★) 10. Reports of completion with internal audits</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Transformative • Completion: Substantial 	<p>Although internal audits are public documents in Costa Rica, they are mainly used by government agencies because citizens cannot easily access them. This commitment aims to improve transparency by disclosing progress reports on the implementation of audit recommendations and defining response mechanisms to citizen feedback.</p> <p>For the implementation of this commitment, Costa Rica developed Compliance Matrices (MACU) that were published by nine ministries and three affiliated bodies. Furthermore, the government trained the heads of internal inspection of these agencies on the MACUs and issued an executive order to disseminate the outcomes. Some civil society organizations stressed the importance of this initiative at the municipal level. In future action plans, the IRM researcher recommends that the Comptroller's office include an indicator on the publication of compliance matrices in its Municipal Management Index.</p>
<p>11. Regulatory reforms against corruption</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Minor • Completion: Limited 	<p>The government has identified opportunities to improve the legal framework for preventing corruption and unlawful enrichment. This commitment looks to strengthen institutions and to introduce reforms for eradicating corruption.</p> <p>As of this report, the government had carried out a survey assessing the perception of corruption in the country. The questionnaire's results will inform discussions with various sectors and experts on the necessary reforms. The government ruled out strengthening the coordinating office due to a lack of resources. In the second year of implementation, the IRM researcher recommends that the government encourage partnerships with civil society organizations to broaden the proposals for anticorruption reform.</p>
<p>12. Transparent selection of public officials</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Moderate • Completion: Limited 	<p>This commitment seeks to make the process of hiring public servants more transparent. The government aims to digitalize all phases of the selection process to enable candidates to follow along.</p> <p>Several government agencies have begun work on this commitment. By September 2016, the government was developing guidelines for the user interface of the website. The IRM researcher suggests including this commitment in the next action plan. In the next phase of implementation, the government could include statistics on public sector employment and could promote public oversight of the hiring process.</p>
<p>13. Transparent processes for infrastructure project management</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Moderate • Completion: Substantial 	<p>In Costa Rica, public information on infrastructure projects has focused exclusively on the contracting process. This commitment seeks to develop disclosure and accountability mechanisms on the award, implementation and evaluation stages of these projects.</p> <p>To fulfill this commitment, Costa Rica joined the Construction Sector Transparency Initiative (CoST). Additionally, the government worked on an executive order to create a technical secretariat within the Ministry of the Presidency for the implementation of the initiative. The IRM researcher considers that the success of this commitment will hinge on CoST oversight of other significant projects and on the establishment of a multi-sectoral group to define standards and monitoring methods.</p>
THEME III. CIVIC PARTICIPATION	
<p>14. Development and dissemination of citizen rights in the context of open government</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Minor • Completion: Limited 	<p>The first IRM report recommended that the government expand civil society participation. This commitment proposed disseminating open government values to awaken interest and achieve more active participation by different sectors.</p> <p>The government scheduled 13 workshops between September and November 2016. To implement this commitment successfully, the IRM recommends disseminating open government values to different regions of the country, not only to regional leaders but also to different age groups and civil society experts.</p>

NAME OF COMMITMENT	SUMMARY
<p>15. Training of public officials in citizen service</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Minor • Completion: Limited 	<p>The government set out to conduct training workshops for 200 public officials to expand their knowledge and understanding of open government.</p> <p>By the end of the first year of implementation, the government started to develop the methodology for the workshops. The government scheduled 7 workshops for October and November 2016 and 10 workshops for 2017. Once carried out, the government plans to evaluate the workshops. The IRM researcher considers that the impact of these workshops will depend on the degree to which public entities adopt best practices and replicate what they learned.</p>
<p>16. Protocol for dialogue with sectors and populations</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Moderate • Completion: Substantial 	<p>This protocol for dialogue between the government and civil society seeks to establish guidelines for conducting consultations, negotiating, and reaching agreements in a collaborative and participatory manner.</p> <p>The government presented a work plan, performed an assessment of dialogue processes, and began work on a protocol. The IRM researcher considers it important to establish indicators that measure the success of the protocol. These indicators should trace the results of decisions made through dialogues, as well as measure the effectiveness of dialogues themselves.</p>
<p>17. Policy for civic participation in judiciary processes</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Minor • Completion: Limited 	<p>Citizens are not sufficiently aware of the judiciary's citizen participation policy, which seeks to involve the public in the application of justice and in projects that improve the performance of justice officials.</p> <p>The Ministry of the Presidency and the Public Administration School of the University of Costa Rica supported the judiciary with the drafting of a "Strategy of Citizen Disclosure and Monitoring of the Citizen Participation Policy of the Judiciary". At the time of writing this report, implementation of the strategy had not started. The OECD has recognized the open justice efforts in Costa Rica. The IRM researcher recommends more active participation by the judiciary in open justice initiatives in future action plans.</p>
<p>18. Civic Labs</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Minor • Completion: Substantial 	<p>According to the UNDP's Report on Human Development, Costa Rica is the country with the least civic participation in Latin America.</p> <p>This commitment aims to address the country's lack of civic involvement through the creation of Civic Labs, which are citizen groups that seek to create and formulate projects or strategies related to public policies. Although positive, the initiative is limited to a group of citizens and it is unclear how the inputs that result from the labs will be translated into concrete actions or policies.</p> <p>The government, with support from academic stakeholders, designed a methodology for these labs. Between October and November 2016, the government conducted the first Lab sessions. According to the IRM researcher, this initiative would benefit from a multi-sectoral view that converges those affected by public problems, responsible public officials, and other actors who can help find solutions to the identified problems.</p>
<p>19. Justice Hubs</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Minor • Completion: Limited 	<p>In Costa Rica, there is little awareness of Justice Hubs, which are spaces for promoting and supporting alternative mechanisms for conflict resolution. As a result, the Deputy Ministry of the Presidency committed to implementing a communication strategy and a campaign—coordinated by the Council for Youth—to promote youth as conflict mediators.</p> <p>No methodology or work plan is in place to carry out this campaign, although the Deputy Ministry started the construction of seven Justice Hubs in compliance with the commitment. During the next months of implementation of the action plan, the IRM researcher recommends better integrating the Council for Youth with the Ministry of Culture and Youth to coordinate and participate in the campaign, focusing efforts on councils that are close to a Justice Hub.</p>

NAME OF COMMITMENT	SUMMARY
<p>20. Territorial Councils for Rural Development</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Minor • Completion: Limited 	<p>Rural regions have traditionally been marginalized in Costa Rica, hindering their social and economic development. This commitment intends to strengthen the Territorial Councils for Rural Development (CTDR) as participation forums for citizens to work on development projects.</p> <p>During the first action plan cycle, the government established five territorial councils and consulted more than 20,000 people. The government also created the Network for Territorial Development Coordination and Civic Participation, which coordinates community development policies such as the CTDRs. The findings of this report suggest that the implementation of CTDRs requires strengthening and follow-up actions that go beyond the establishment of the Councils.</p>
<p>21. Dialogue for Good Living with Indigenous Peoples (RIBCA)</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Moderate • Completion: Substantial 	<p>The indigenous network Bribri and Cabecar (RIBCA) brings together indigenous communities of the Atlantic coast of Costa Rica with the purpose of greater representation and space for joint work with public entities. This commitment intends to strengthen the RIBCA by eliminating mediation and enabling direct dialogue between indigenous peoples and the government in the development of public policies.</p> <p>As part of this commitment, twenty-one agencies initiated dialogue with the RIBCA. Three projects around social security, education, and sewage were implemented with RIBCA communities in 2016. The outcomes of this commitment are positive; therefore, the IRM researcher recommends that this work be replicated and enhanced in other indigenous territories across the country.</p>
<p>22. Guanacaste Forum</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Minor • Completion: Completed 	<p>The Guanacaste Forum is a space for dialogue between the provincial community and various stakeholders in order to improve social and economic conditions in the territories. Fifteen government agencies as well as local government agencies, universities, and legislators participate in the Forum. This commitment seeks to give continuity to the government's work around the Forum.</p> <p>By October 2016, the Forum had identified 133 initiatives, some of which were taking place. Although the government has continued work on the Forum, there are still ongoing projects of particular relevance for citizens. As a result, the IRM researcher recommends that the government continue to support the Forum's activities.</p>
<p>23. Workshops for democracy promotion</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP Value Relevance: Clear • Potential Impact: Minor • Completion: Limited 	<p>This commitment was included as part of commitment 14. It relates to the actions implemented by the Supreme Court of Elections' Institute of Training and Studies for Democracy (IFED). The proposed workshops were not carried out, but the open call and awareness-raising took place with an emphasis on youth. For this commitment to be successful, there must be broad dissemination that targets not only regional leaders, but also other age groups and civil society experts.</p>

RECOMMENDATIONS

The commitments included in this action plan entail traditional open government issues and focus on both the national and local levels. However, there are opportunities for improvement in coverage and level of participation. The main recommendations are to include nontraditional stakeholders and to present relevant initiatives that are not related directly to open government.

Starting in 2014, all IRM reports include five key recommendations for the following OGP action plan cycle. OGP members should address these key recommendations in their annual self-assessment reports. These recommendations are designed using the SMART model: Specific, Measureable, Answerable, Relevant and Time bound.

Top Five “SMART” Recommendations

- 1 **In the next action plan, include commitments that assign responsibilities to branches of the government beyond the Executive and to at least one municipality.**
- 2 **Include new sectors and civil society stakeholders in the National Commission for Open Government, or promote the creation of a forum that improves civil society representativeness.**
- 3 **Create a governance system that strengthens the operative responsibility of commitments and that helps distribute the duties to facilitate continuity and implementation of the commitments.**
- 4 **Involve the Ministries of Finance, Environment, and Energy (Climate Change Direction) in open government initiatives, and encourage the creation of new commitments.**
- 5 **Create communication channels and mechanisms to improve accountability of the National Commission for Open Government, particularly around the implementation of action plans.**

ELIGIBILITY REQUIREMENTS: 2016

To participate in OGP, governments must demonstrate a 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, see Section VII on eligibility requirements at the end of this report or visit bit.ly/1929F11.



Israel Aragon is an international consultant focused on developing indexes and conducting research about policy and the use of technology in the development and exercise of democracy. He has worked with national and international media to create various publications about socioeconomic development in the region, and he works as a consultant for international firms. He received a degree in journalism from the University of Costa Rica and holds an MBA from 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 (IRM) 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 2015-2016

Es destacable el esfuerzo del gobierno de Costa Rica por institucionalizar gobierno abierto como una política pública de alcance nacional. Sobre esa base, el gobierno puede impulsar y mejorar el avance en la implementación de sus compromisos. Para el próximo plan de acción la Comisión Nacional de Gobierno Abierto (CNGA) tiene el reto de lograr una mayor representatividad de la sociedad civil y otros sectores en la co-creación de compromisos ambiciosos.

La Alianza para el Gobierno Abierto es una iniciativa multilateral voluntaria que busca la adopción de compromisos por parte de los gobiernos con el objetivo de promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza. Costa Rica participa en la AGA desde enero de 2012. El Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) lleva a cabo una evaluación bianual de las actividades de cada país participante en la AGA.

El Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano, parte del Ministerio de la Presidencia, asumió la responsabilidad, liderazgo y coordinación de las iniciativas de gobierno abierto a nivel nacional, incluyendo este II Plan de Acción.

Adicionalmente, en mayo de 2015 se creó la Comisión Nacional de Gobierno Abierto (CNGA) como ente facilitador y coordinador de la implementación del Gobierno Abierto en Costa Rica. Entre sus miembros, se encuentran representantes de diferentes ministerios, la sociedad civil, la academia y el sector privado.

EL PROCESO AGA

Los países participantes en la AGA llevan a cabo un proceso de consulta durante el desarrollo del plan de acción, así como durante la implementación.

Costa Rica sometió a consulta el borrador del Plan de Acción a través de dos instancias: una invitación abierta de correo electrónico para recibir comentarios y una consulta de validación durante dos semanas para la presentación de observaciones. Representantes de Abriendo Datos y Costa Rica Íntegra, organizaciones de la sociedad civil miembros de la CNGA, afirmaron no haber recibido información sobre cómo se procesaron las observaciones recibidas durante esta consulta.

Este informe fue elaborado por Israel Aragón Matamoros, investigador independiente.

VISTA RÁPIDA

PARTICIPANTE DESDE: 2012
NÚMERO DE COMPROMISOS: 23

GRADO DE CUMPLIMIENTO

COMPLETO:	4% (1)
SUSTANCIAL:	35% (8)
LIMITADO:	61% (14)
NO INICIADO:	4% (1)

ÉNFASIS DE LOS COMPROMISOS

ACCESO A LA INFORMACIÓN:	52% (12)
PARTICIPACIÓN CIUDADANA:	60% (14)
RENDICIÓN DE CUENTAS:	4% (1)
TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN PARA LA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS:	8% (2)
SIN RELEVANCIA CLARA:	13% (3)

COMPROMISOS QUE SON:

CLARAMENTE RELEVANTES A LOS VALORES DE LA AGA:	86% (20)
DE IMPACTO POTENCIAL TRANSFORMADOR:	8% (2)
SUSTANCIAL O COMPLETAMENTE IMPLEMENTADOS:	34% (8)
LOS TRES (★):	9% (2)

La CNGA ha funcionado como espacio de consulta periódica durante la implementación del plan de acción. No obstante, organizaciones de la sociedad civil que no forman parte de la Comisión han notado una falta de representatividad de otros sectores tangenciales en este espacio, como organizaciones del sector ambiental o municipal.

El Informe de Autoevaluación de Costa Rica fue publicado el 29 de septiembre de 2016, luego de someterlo al período de consulta.

IMPLEMENTACIÓN DE LOS COMPROMISOS

Como parte de su participación en la AGA, los países establecen compromisos en sus planes de acción, los cuales tienen una duración de dos años. El plan de acción de Costa Rica contiene 23 compromisos. La siguiente tabla resume, para cada compromiso, el cumplimiento, impacto potencial, si cumple con el cronograma planeado y los siguientes pasos para el compromiso en los planes de acción futuros. Los compromisos similares deberán agruparse y reorganizarse para facilitar la lectura.

Cabe mencionar que el MRI actualizó los criterios para los compromisos estelares a principios de 2015 con el objetivo de elevar los estándares de los compromisos ejemplares de la AGA. De acuerdo con dichos criterios, los compromisos deben ser medibles, relevantes para los valores de la AGA, tener un impacto potencial transformador y un nivel de cumplimiento sustancial o completo. Costa Rica recibió dos compromisos estelares en este plan de acción (compromisos 9 y 10).

Tabla 1 | Análisis de cumplimiento por compromiso

NOMBRE DEL COMPROMISO	IMPACTO POTENCIAL				NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	NINGUNO	MENOR	MODERADO	TRANSFORMADOR	NO INICIADO	LIMITADO	SUSTANCIAL	COMPLETO
<ul style="list-style-type: none"> EL COMPROMISO ES MEDIBLE, CLARAMENTE RELEVANTE PARA LOS VALORES DE LA AGA, TIENE UN IMPACTO POTENCIAL TRANSFORMADOR Y HA SIDO SUSTANCIAL O COMPLETAMENTE IMPLEMENTADO. 								
TEMA 1: TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN								
1. Política de apertura de datos								
2. Decreto de Transparencia y Acceso a la Información Pública								
3. Proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública								
4. Directorio informativo del perfil de las instituciones públicas								
5. Modelo de gestión de documentos y administración de archivos								
6. Aplicación de la Ley 8220 del exceso de trámites								

NOMBRE DEL COMPROMISO	IMPACTO POTENCIAL				NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	NINGUNO	MENOR	MODERADO	TRANSFORMADOR	NO INICIADO	LIMITADO	SUSTANCIAL	COMPLETO
<p>★ EL COMPROMISO ES MEDIBLE, CLARAMENTE RELEVANTE PARA LOS VALORES DE LA AGA, TIENE UN IMPACTO POTENCIAL TRANSFORMADOR Y HA SIDO SUSTANCIAL O COMPLETAMENTE IMPLEMENTADO.</p>								
7. Plataformas tecnológicas para Gobierno Abierto								
8. Fortalecer Costa Rica Mi Futuro, Plataforma Nacional de Innovación Social y SIEC								
(★) 9. Índice de Transparencia de la Defensoría de los Habitantes								
TEMA 11: LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN								
(★) 10. Informes de cumplimiento con auditorías internas								
11. Reformas normativas contra la corrupción								
12. Selección transparente de funcionarios públicos								
13. Procesos transparentes de gestión de proyectos de infraestructura								
TEMA III: PARTICIPACIÓN CIUDADANA								
14. Formación y divulgación de derechos ciudadanos								
15. Capacitación en atención ciudadana para funcionarios								
16. Protocolo para el diálogo con sectores y poblaciones								
17. Política de Participación Ciudadana del Poder Judicial								
18. Laboratorios Cívicos								
19. Casas de Justicia								
20. Consejos Territoriales de Desarrollo Rural								
21. Dialogando para el Buen Vivir con los Pueblos Indígenas (RIBCA)								
22. Mesa para Guanacaste								
23. Talleres de Fomento Democrático								

Tabla 2 | Resumen de avances por compromiso

NOMBRE DEL COMPROMISO	RESUMEN
TEMA I. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN	
<p>1. Política de apertura de datos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: Limitado 	<p>Costa Rica no cuenta con una política pública de datos abiertos que satisfaga la demanda por estos en sectores como el académico, el empresarial y de la sociedad civil. Este compromiso apunta a la cocreación, aprobación y ejecución de una política de datos abiertos que contemple una mayor amplitud de la información divulgada y formas de incentivar el uso de datos abiertos en los diferentes sectores del país.</p> <p>Al momento de elaborar el presente informe solo se había iniciado el establecimiento de la metodología y estándares para el diseño de la política y la cocreación de esta con una estrategia de implementación. Para cumplir con el objetivo del compromiso, sería importante garantizar un mayor involucramiento y divulgación del potencial de esta política con futuros usuarios, como el sector privado.</p>
<p>2. Decreto de Transparencia y Acceso a la Información Pública</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: Sustancial 	<p>En los últimos diez años, se presentaron tres proyectos de ley sobre acceso a la información en Costa Rica, sin que ninguno llegara finalmente a convertirse en ley. Si bien el país posee un marco legal que protege el acceso a la información, con la promulgación de un decreto ejecutivo se intentan atender vacíos de esta normatividad en aspectos procedimentales.</p> <p>Para septiembre de 2016, se contaba con una versión borrador del decreto elaborada con insumos tanto de la sociedad civil como del Gobierno, la cual está pendiente de consulta pública. No obstante lo anterior, todavía es necesario continuar los esfuerzos para sensibilizar funcionarios públicos sobre lo que es información pública y el deber de difundirla.</p>
<p>3. Proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: Limitado 	<p>Costa Rica es uno de los pocos países de América que aún no cuenta con una ley de acceso a la información. Este compromiso pretende complementar y fortalecer el marco legal garantizado por la jurisprudencia actual, para asegurar el cumplimiento efectivo del derecho humano de acceso a la información pública.</p> <p>El borrador de proyecto de ley se ha presentado y al momento de redactar este informe una comisión se encuentra revisándolo y se espera presenten sugerencias sobre su contenido. No se tiene claro si el borrador se remitirá a la Presidencia como un nuevo proyecto de ley o un texto sustitutivo de un anterior proyecto presentado en el mes de enero de 2016. En este sentido, el procedimiento de divulgación y seguimiento a la elaboración de esta ley debe involucrar a todos los actores en el tema, garantizando que todos conozcan los pormenores del proceso y sean incluidos en su desarrollo.</p>
<p>4. Directorio informativo de perfil de las instituciones públicas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: Limitado 	<p>El sector público en Costa Rica está compuesto por 330 instituciones, entre ministerios y órganos adscritos. Esta alta fragmentación dificulta el acceso a recursos públicos por parte de los ciudadanos y genera dilución de responsabilidades entre los funcionarios. Este compromiso a cargo del Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN) pretende desarrollar un sitio de Internet que muestre la información general de todas las instituciones públicas del Estado costarricense.</p> <p>A septiembre de 2016, el MIDEPLAN cuenta con la información sistematizada de la mayor parte de las instituciones, no obstante está pendiente su diagramación y publicación. Sería conveniente incluir aspectos de transparencia y rendición de cuentas en la información que se publique, como los porcentajes de ejecución del presupuesto de estas instituciones.</p>

NOMBRE DEL COMPROMISO	RESUMEN
<p>5. Modelo de gestión de documentos y administración de archivos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Sin relevancia clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: Limitado 	<p>Este compromiso busca dotar a las instituciones públicas costarricenses de un modelo único que permita dar uniformidad e integración a la gestión de archivos de cada institución. El Modelo de Gestión de Documentos y Administración de Archivos (MGD), tal y como lo propone el compromiso, busca normalizar los procesos de gestión documental. Sin embargo, esta es una medida de carácter interno sin elementos que se traduzcan de manera inmediata en acciones de transparencia o rendición de cuentas públicas.</p> <p>Durante el primer año de implementación del plan de acción, el gobierno definió los criterios del plan piloto. En octubre de 2016, se realizó un primer diagnóstico de prácticas de documentación y manejo de la información cuyos resultados se encuentran en etapa de sistematización. El investigador MRI recomienda que se implemente el compromiso haciendo más clara su relevancia a los valores AGA. El gobierno podría hacerlo incorporando elementos de cara pública o rendición de cuentas en el MGD.</p>
<p>6. Aplicación de la Ley 8220 del exceso de trámites</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Sin relevancia clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: Limitado 	<p>En 2016, Costa Rica perdió dos puntos en el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial debido a aspectos relacionados con el exceso de trámites. El compromiso busca actualizar el Catálogo Nacional de Trámites que se encuentra en internet para identificar y posteriormente mejorar las plataformas de trámites electrónicos en el país. Según la forma como se encuentra planteado el compromiso, éste tiende más hacia acciones de gobierno digital y no de gobierno abierto.</p> <p>El Gobierno ya ha trabajado en la definición y las mejoras de algunas plataformas de trámites. Sin embargo, los términos de referencia para el Catálogo no se presentarán sino hasta mediados de 2017. En el segundo año de implementación, el investigador MRI recomienda ampliar la funcionalidad del catálogo con mecanismos que permitan el control social sobre la gestión de trámites en las diferentes instituciones públicas.</p>
<p>7. Plataformas tecnológicas para Gobierno Abierto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: Limitado 	<p>El compromiso busca crear mayor difusión de las plataformas tecnológicas sobre gobierno abierto. Para ello, el gobierno ha dispuesto crear un inventario de las plataformas y portales digitales existentes. Adicionalmente, ha comprometido la asesoría de la CNGA para las instituciones públicas en el desarrollo de este tipo de sistemas digitales.</p> <p>El inventario de plataformas se finalizó en septiembre de 2016, e incluía 29 aplicaciones móviles y los sistemas desarrollados por 34 instituciones del Estado. Se abrieron llamados para la creación de plataformas tecnológicas a nivel local como medio para la participación ciudadana. En lo que resta de la implementación del plan de acción, el investigador MRI recomienda al gobierno actualizar las plataformas para facilitar la integración de información y generar mayor difusión de dichos sistemas.</p>
<p>8. Fortalecer Costa Rica Mi Futuro, Plataforma Nacional de Innovación Social y SIEC</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Sin relevancia clara • Impacto potencial: Ninguno • Cumplimiento: No iniciado 	<p>Las plataformas que este compromiso buscaba fortalecer son herramientas enfocadas al sector productivo de emprendedores y de la pequeña y mediana empresa. El compromiso no describe acciones u objetivos claros sobre como el gobierno utilizará estas iniciativas para promover la apertura del gobierno o fortalecer las plataformas.</p> <p>De acuerdo a la información recopilada por el investigador MRI, el Gobierno vinculará este compromiso a los talleres dirigidos a ciudadanos y funcionarios públicos que se detallan en los compromisos 13 y 14. Para el investigador MRI, la claridad sobre la intención del compromiso es clave para valorar su implementación en el fin de término. El investigador recomienda al gobierno definir una estrategia transversal para las tres plataformas que permita mejorar la cantidad y calidad de la información a la que éstas dan acceso.</p>

NOMBRE DEL COMPROMISO	RESUMEN
<p>(*) 9. Índice de Transparencia de la Defensoría de los Habitantes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Transformador • Cumplimiento: Sustancial 	<p>El Índice de Transparencia del Sector Público (ITSP) evalúa a las instituciones públicas frente a criterios de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas. La primera edición se lanzó en septiembre de 2015, como parte del primer plan de acción de Costa Rica con una cobertura 105 instituciones públicas. En septiembre de 2016, se publicó la segunda edición que incluyó a 101 instituciones públicas adicionales. Igualmente, el Ministerio de la Presidencia inició un plan de divulgación del índice y su metodología con las instituciones evaluadas.</p> <p>En el futuro, este compromiso puede ser complementado con esfuerzos para fortalecer las capacidades de las instituciones públicas en las áreas en las que la evaluación señala debilidades. Finalmente, el investigador MRI recomienda que se incorpore más a la sociedad civil en esta iniciativa y a los medios de comunicación para mejorar su divulgación.</p>
TEMA II. LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN	
<p>(*)10. Informes de cumplimiento con auditorías internas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Transformador • Cumplimiento: Sustancial 	<p>Las auditorías internas, si bien son documentos públicos en Costa Rica, son poco accesibles para los ciudadanos y se mantienen para uso interno de las instituciones del Estado. Este compromiso promueve la transparencia en el quehacer público, mediante la publicación de los informes de cumplimiento de recomendaciones de las auditorías y la definición de mecanismos de respuesta a consultas ciudadanas.</p> <p>Para este compromiso, Costa Rica desarrolló matrices de cumplimiento (MACU) que publicaron nueve ministerios y tres órganos adscritos a estos. De igual manera, capacitó a los encargados de control interno de estas instituciones sobre las MACU y emitió una directiva presidencial sobre la divulgación de estos resultados. Algunas organizaciones de sociedad civil resaltaron que esta práctica es de mucha importancia a nivel municipal. En futuros planes de acción, el investigador del MRI recomienda que la Contraloría General de la República incluya un indicador sobre la publicación de matrices de cumplimiento en su Índice de Gestión Municipal.</p>
<p>11. Reformas normativas contra la corrupción</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: Limitado 	<p>El Gobierno ha identificado oportunidades de mejora en el marco legal para prevenir la corrupción y el enriquecimiento ilícito en el país. Este compromiso busca implementar medidas de fortalecimiento institucional y reformas normativas para erradicar la corrupción.</p> <p>Al momento de realizar este informe, el Gobierno había levantado una encuesta sobre la percepción de corrupción en el país. Los resultados de esta encuesta servirán como insumo para discusiones con diferentes sectores y expertos sobre las reformas necesarias. El fortalecimiento de la oficina coordinadora se descartó como parte del compromiso por falta de recursos. En el segundo año de implementación, el investigador MRI sugiere que el Gobierno impulse alianzas con las organizaciones de la sociedad civil para ampliar las propuestas de reformas en materia de anticorrupción.</p>
<p>12. Selección transparente de funcionarios públicos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: Limitado 	<p>El compromiso pretende hacer más transparente el proceso de selección de funcionarios públicos. El Gobierno se propuso digitalizar todas las fases del proceso de selección para darle a los concursantes la oportunidad de rastrear su proceso.</p> <p>Diferentes entidades del gobierno costarricense han comenzado a trabajar en esta área, y para septiembre de 2016 el Gobierno estaba desarrollando los lineamientos de la interfaz de usuario del sitio electrónico. Este es un compromiso que el investigador MRI sugiere incluir en un próximo plan de acción. En una siguiente fase, el gobierno podría incluir estadísticas sobre el comportamiento del empleo en el sector público y promover el control social para detectar anomalías.</p>

NOMBRE DEL COMPROMISO	RESUMEN
<p>13. Procesos transparentes de gestión de proyectos de infraestructura</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: Sustancial 	<p>En Costa Rica, la información disponible sobre proyectos de infraestructura pública se ha centrado exclusivamente en la fase de contratación. Con este compromiso, el Gobierno busca desarrollar mecanismos de rendición de cuentas públicas sobre las fases de adjudicación, ejecución y evaluación de los proyectos.</p> <p>Para dar cumplimiento a este compromiso, Costa Rica se adhirió a la Iniciativa de Transparencia del Sector Construcción (CoST, por sus siglas en inglés). Adicionalmente, el Gobierno estaba trabajando en un decreto a través del cual se crearía una secretaria técnica, para el seguimiento de la iniciativa, en el Ministerio de la Presidencia. Según el criterio del investigador MRI, el éxito de este compromiso dependerá de la conformación de un grupo multisectorial para la definición de estándares y monitoreo, así como la inclusión de obras importantes para el desarrollo del país que se sujetarían a la supervisión de CoST en Costa Rica.</p>
TEMA III. PARTICIPACIÓN CIUDADANA	
<p>14. Procesos de formación y divulgación de los derechos ciudadanos en el marco de Gobierno Abierto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: Limitado 	<p>El primer informe MRI recomendó al gobierno ampliar la participación de sociedad civil. Este compromiso propone la divulgación de los valores de gobierno abierto para despertar interés y una participación más activa de diferentes sectores.</p> <p>El Gobierno programó alrededor de 13 talleres en el periodo de septiembre a noviembre de 2016. Para que este compromiso culmine con éxito, el investigador MRI considera que se debe garantizar una amplia difusión en diferentes zonas del país dirigidas no solo a líderes regionales, sino a otros grupos etarios y profesionales de la sociedad civil.</p>
<p>15. Capacitación en atención ciudadana para funcionarios</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: Limitado 	<p>El Gobierno ha dispuesto la realización de talleres para la capacitación de 200 funcionarios públicos en materia de gobierno abierto, con el fin de generar mayor conocimiento y comprensión de estos temas.</p> <p>A la fecha de cierre del periodo de evaluación que cubre este informe, el Gobierno iniciaba el desarrollo metodológico de las capacitaciones. Programó 7 talleres para octubre y noviembre de 2016 y 10 talleres para 2017. Una vez implementados, se realizará una evaluación de estos, para fines de retroalimentación y continuidad en su metodología. Para el investigador MRI, el impacto de estos talleres dependerá de la medida en que las instituciones adopten buenas prácticas y repliquen lo aprendido en los servicios prestados.</p>
<p>16. Protocolo para el diálogo con sectores y poblaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: Sustancial 	<p>El objetivo del protocolo de diálogo entre el gobierno y la sociedad civil es fijar los lineamientos para realizar consultas, conducir negociaciones y llegar a acuerdos de manera participativa y colaborativa.</p> <p>El Gobierno presentó un plan de trabajo, elaboró un diagnóstico y análisis sobre los procesos de diálogo y empezó a desarrollar una propuesta de protocolo. El investigador MRI considera importante que la implementación de este compromiso se acompañe de la definición de indicadores de éxito en la aplicación del protocolo. Que no solo midan la eficacia del diálogo en sí mismo, sino también que den seguimiento a los resultados de las decisiones adoptadas en el marco del diálogo.</p>

NOMBRE DEL COMPROMISO	RESUMEN
<p>17. Política de Participación Ciudadana del Poder Judicial</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: Limitado 	<p>El poder judicial cuenta con una política de participación ciudadana que no es suficientemente difundida y conocida por el público. La política busca acercar a la ciudadanía en la aplicación de la justicia y proyectos para mejorar el desempeño de los funcionarios judiciales.</p> <p>El Gobierno, a través del Ministerio de la Presidencia y la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica, apoyaron al poder judicial con la elaboración de una “Estrategia de Divulgación y Monitoreo Ciudadano de la Política de Participación Ciudadana del Poder Judicial”. A la fecha de redacción de este informe, no se habían iniciado las actividades de implementación de la estrategia. La OCDE ha reconocido los esfuerzos en materia de justicia abierta en Costa Rica y el investigador MRI sugiere que en futuros planes de acción, el poder judicial participe con un papel más activo para dar continuidad a este tipo de iniciativas.</p>
<p>18. Laboratorios cívicos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: Sustancial 	<p>De acuerdo al Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Costa Rica es el país con la menor participación ciudadana de América Latina.</p> <p>Este compromiso busca fortalecer la participación ciudadana a través de laboratorios cívicos, entendidos como grupos ciudadanos para crear y formular proyectos o estrategias en materia de políticas públicas. Si bien es una iniciativa positiva, la metodología se limita a trabajar con un grupo de ciudadanos y no es claro cómo los insumos obtenidos de los laboratorios se traducirán en acciones concretas y posibles políticas públicas.</p> <p>El Gobierno, con apoyo del sector académico, diseñó una metodología para estos laboratorios. Entre octubre y noviembre de 2016, se realizaron las primeras jornadas de laboratorios. Según sugiere el investigador MRI, esta iniciativa se beneficiaría de una visión multisectorial en la que converjan afectados de la problemática pública pero también los funcionarios públicos responsables y otros actores que puedan contribuir a encontrar soluciones a las problemáticas identificadas.</p>
<p>19. Casas de Justicia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: Limitado 	<p>Las Casas de Justicia son espacios de promoción y atención en resolución alternativa de conflictos que han recibido poca difusión en Costa Rica. Para el cumplimiento de este compromiso, el Viceministerio de Presidencia ha dispuesto la implementación de una estrategia de comunicación por medio de una campaña dirigida a jóvenes, con la coordinación del Consejo de la Persona Joven, que promueva a los jóvenes como mediadores de conflictos.</p> <p>No existe una metodología o plan de trabajo para realizar esta campaña, aun cuando el Viceministerio ya ha iniciado la construcción de siete nuevas casas como una acción de cumplimiento de este compromiso. En los próximos meses de implementación del plan de acción, el investigador MRI sugiere integrar de mejor manera el Consejo de la Persona Joven con el Ministerio de Cultura y Juventud para coordinar y trabajar en la campaña, dirigiendo sus esfuerzos de implementación a los Consejos que se encuentren más próximos a una Casa de Justicia.</p>
<p>20. Consejos Territoriales de Desarrollo Rural</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: Sustancial 	<p>Las regiones rurales han sido tradicionalmente rezagadas en Costa Rica, lo cual ha dificultado su desarrollo social y económico. Este compromiso busca fortalecer los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural (CTDR) como espacios de participación para los ciudadanos que trabajen en proyectos de desarrollo.</p> <p>Durante el primer año del plan de acción, se crearon cinco consejos territoriales, y en su conformación se consultó a más de 20.000 personas. El Gobierno también creó una Red de Coordinación del Desarrollo Territorial y la Participación Ciudadana, encargada de coordinar políticas de desarrollo comunal como los CTDR. Los hallazgos de este informe sugieren que la implementación de los CTDR requiere la definición de acciones de fortalecimiento y seguimiento más allá de la conformación de los Consejos.</p>

NOMBRE DEL COMPROMISO	RESUMEN
<p>21. Dialogando para el Buen Vivir con los Pueblos Indígenas (RIBCA)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: Sustancial 	<p>La Red Indígena Bribri y Cabecar (RIBCA) agrupa a las comunidades indígenas de la vertiente atlántica costarricense con el fin de brindarles mayor representatividad y generar un espacio de trabajo conjunto con las entidades públicas. Este compromiso busca fortalecer la RIBCA facilitando un mecanismo de diálogo directo entre los indígenas y el Gobierno, eliminando la intermediación en la definición de sus políticas públicas.</p> <p>Con la inclusión de esta iniciativa en el plan de acción, 21 instituciones del Estado iniciaron diálogos con la RIBCA. Tres proyectos en seguridad social, educación y alcantarillado se implementaron con comunidades de RIBCA en 2016. Los resultados de este compromiso son positivos, y el investigador MRI recomienda replicar y potenciar este trabajo con los demás territorios indígenas.</p>
<p>22. Mesa para Guanacaste</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: Completo 	<p>La Mesa de trabajo para Guanacaste es un espacio de diálogo entre la comunidad de la provincia y diferentes actores con el fin de mejorar las condiciones sociales y económicas en su territorio. Quince instituciones del Gobierno participan de la Mesa, junto con organizaciones del gobierno local, universidades y legisladores. El objetivo del Gobierno es brindar seguimiento al trabajo de la Mesa.</p> <p>Para octubre de 2016, la Mesa había identificado 133 iniciativas, y algunas de ellas se encontraban ya en marcha. Si bien el Gobierno ha facilitado un seguimiento efectivo a la Mesa, hay proyectos en marcha de mucha relevancia para los ciudadanos de esta región. En este sentido, el investigador MRI recomienda que el Gobierno continúe apoyando el trabajo de la Mesa.</p>
<p>23. Talleres de Fomento Democrático</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: Limitado 	<p>Este compromiso se incluyó como parte del compromiso n.º 14 y se refiere a las acciones ejecutadas por el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones. Los talleres propuestos no se han iniciado, pero se ha comenzado con su convocatoria y difusión, con énfasis en los jóvenes. Cabe resaltar que, para el éxito de este compromiso, es importante una amplia difusión en diferentes zonas del país dirigidas no solo a líderes regionales, sino a otros grupos etarios y profesionales de la sociedad civil.</p>

RECOMENDACIONES

Los compromisos de este plan de acción comportan temas tradicionales en materia de gobierno abierto y se encuentran enfocados tanto en el nivel nacional como en el local. Aun así, existen áreas de mejora en su cobertura y en el nivel de participación. La principal recomendación es que se amplíe el espectro de participación en las iniciativas del plan, de manera que se incluyan actores no tradicionales y se presenten iniciativas relevantes que no se relacionen directamente con el gobierno abierto.

A partir de 2014, todos los informes del MRI incluyen cinco recomendaciones clave para el próximo ciclo de planeación de la AGA. Los gobiernos miembros de la AGA deberán responder a estas recomendaciones clave en sus informes de autoevaluación anuales. Las recomendaciones siguen el modelo SMART (por sus siglas en inglés): específicas, medibles, alcanzables, relevantes y con plazos definidos.

Tabla 3 | Cinco principales recomendaciones SMART

1	Incluir en el próximo Plan de Acción compromisos cuya responsabilidad asuman otros poderes del Estado, además del Ejecutivo; al menos una municipalidad.
2	Lograr la participación de nuevos sectores y actores de la sociedad civil en la Comisión de Gobierno Abierto o fomentar la creación de un foro que mejore la representación de la sociedad civil.
3	Crear un sistema de gobernanza que consolide la responsabilidad operativa de los compromisos y que ayude a distribuir las tareas de manera que se faciliten el seguimiento y la implementación de compromisos.
4	Involucrar más activamente a los Ministerios de Hacienda y de Ambiente y Energía (Dirección de Cambio Climático) en iniciativas de gobierno abierto, propiciando que asuman futuros compromisos.
5	Generar canales y mecanismos de comunicación que mejoren la rendición de cuentas de la Comisión por un Gobierno Abierto y den cuenta del avance en la implementación de planes de acción.

REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD: 2016

para participar en la AGA, los gobiernos deberán demostrar su compromiso con el gobierno abierto cumpliendo con los requisitos mínimos en las dimensiones clave del gobierno abierto. Los indicadores de terceros se utilizan para determinar los avances del país en cada una de las dimensiones. Para mayor información, consulte la sección IX sobre requisitos de elegibilidad al final de este informe o visit bit.ly/1929F11.

Israel Aragón es consultor internacional para el desarrollo de índices e investigaciones relacionadas a temas políticos y el uso de tecnología en el desarrollo y ejercicio de la democracia. Colaboró con 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 Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) busca asegurar compromisos concretos por parte de los gobiernos para promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza. El Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) de la AGA evalúa el desarrollo e implementación de los planes de acción para promover el diálogo entre actores y fortalecer la rendición de cuentas.

I | PARTICIPACIÓN NACIONAL EN LA AGA

Costa Rica tuvo avances significativos en su camino por lograr un gobierno más abierto en el proceso de construcción de su II Plan de Acción al asignar al Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano, del Ministerio de la Presidencia, la responsabilidad, liderazgo y coordinación de las iniciativas de gobierno abierto a nivel nacional.

1.1 HISTORIA DE LA PARTICIPACIÓN EN LA AGA

El Open Government Partnership (Alianza para el Gobierno Abierto, AGA u OGP, por su sigla 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.

Costa Rica comenzó su participación formal en enero de 2012, cuando la entonces presidenta Laura Chinchilla declaró la intención de su país de participar en la iniciativa.¹

Para participar en la AGA, los gobiernos deben demostrar un compromiso claro con la idea de gobierno abierto y alcanzar un mínimo de criterios de desempeño en los aspectos clave de gobierno abierto, que son particularmente consecuentes con el aumento de la sensibilidad del gobierno, el fortalecimiento de la participación cívica y la lucha contra la corrupción. Se utilizan indicadores objetivos de terceros para determinar el alcance del avance de los países en cada uno de esos aspectos. Ver sección VIII: Requisitos de elegibilidad, para más detalle.

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 planes de acción deberían reflejar los compromisos AGA de los gobiernos que muevan la práctica gubernamental más allá de su línea base actual. Estos compromisos pueden avanzar sobre esos esfuerzos existentes, identificar nuevas medidas para completar las reformas en curso o iniciar una acción específica nueva.

Costa Rica desarrolló su II Plan de Acción entre mayo y octubre de 2015 para el período comprendido entre el 1 de julio de 2015 y el 30 de junio de 2017. Este informe cubre el primer año de implementación, desde el 1 de julio de 2015 hasta el 30 de junio de 2016, y representa la continuación de una revisión anterior de los avances con relación a la AGA en el país.² Desde 2015, el MRI publica informes de fin de término que dan a conocer el estado final de los compromisos al cierre del período de dos años del plan de acción. Se evaluarán en el informe de fin de término los avances realizados después del primer año de implementación (1 de julio de 2015 a 30 de junio de 2016). El Gobierno publicó su autoevaluación el 29 septiembre de 2016. Al momento de redactar este informe, durante los meses de septiembre y octubre de ese año, el informe de autoevaluación estuvo en proceso de desarrollo y consulta.

Para cumplir con los requisitos de la AGA, el Mecanismo de Revisión Independiente de la AGA se asoció con Israel Aragón Matamoros, quien llevó a cabo esta evaluación del desarrollo e implementación del II Plan de Acción de Costa Rica. El mandato del MRI es informar del diálogo sobre el desarrollo y la implementación de compromisos en cada uno de los países de la AGA a través de informes independientes. Los métodos y fuentes de información utilizados se detallan en la sección VI: Metodología y fuentes.

Para conocer las opiniones de las múltiples partes interesadas, el investigador organizó un foro en San José que se realizó por medio de grupos focalizados o *focus groups*. De igual manera, el investigador examinó dos documentos clave preparados por el Gobierno: el plan de acción³ y el informe de autoevaluación del Gobierno, y uno preparado por dos organizaciones de la sociedad civil:⁴

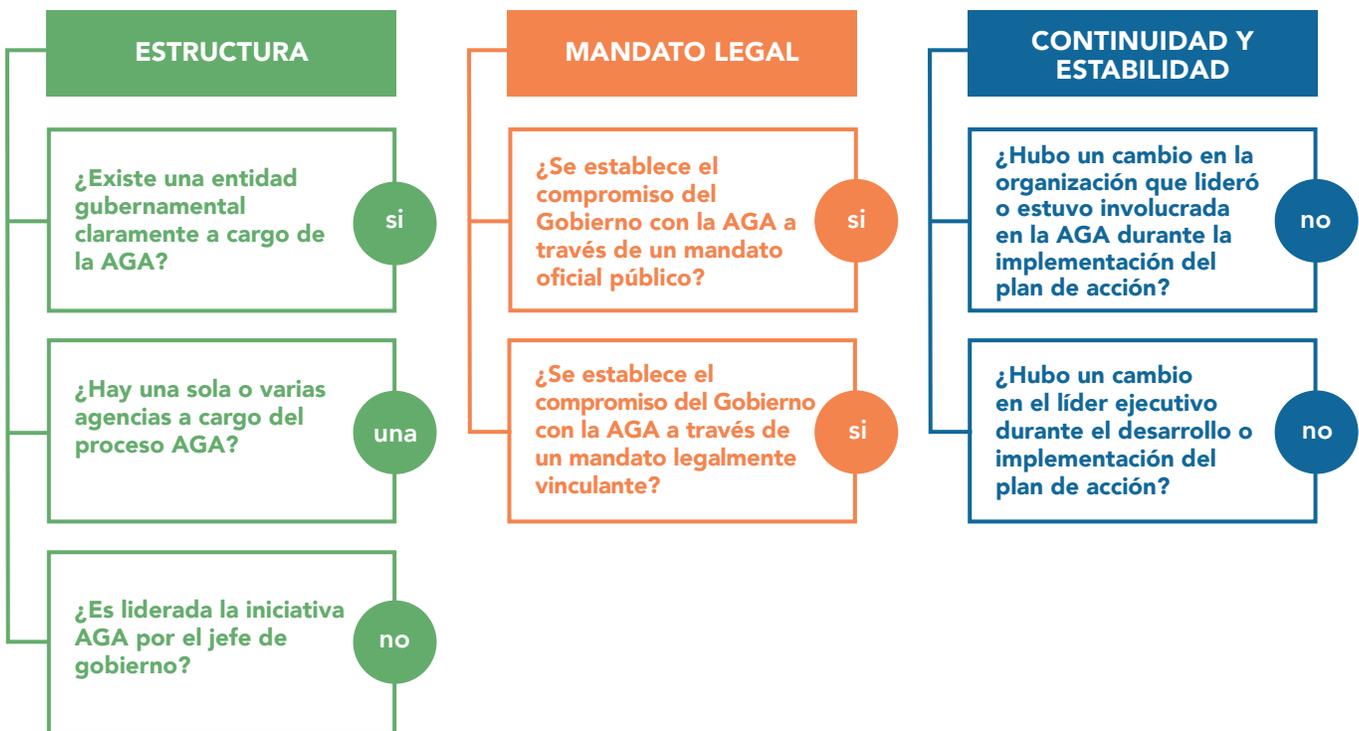
“Comisión Nacional de Gobierno Abierto. Informe de participación y avance – Sociedad civil”. A ellos se hacen numerosas referencias en este informe.

I.2: DIRECCIÓN DE LA AGA EN COSTA RICA

Esta subsección describe la dirección y el contexto institucional de la AGA en Costa Rica. La Tabla 1.1 resume su estructura y la narrativa a continuación proporciona detalles adicionales.

Costa Rica experimentó avances significativos en su camino por lograr un gobierno más abierto al iniciar el proceso de su II Plan de Acción. Uno de los más importantes fue la institucionalización de esta materia en el Poder Ejecutivo al asignar al Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano, órgano dependiente del Ministerio de la Presidencia, la responsabilidad, el liderazgo y la coordinación de

Tabla 1.1 | Dirección de la AGA en Costa Rica



las iniciativas de gobierno abierto a nivel nacional. Este órgano (en adelante el Viceministerio) fue el responsable por parte del Gobierno de la preparación y presentación del plan de acción, y del cumplimiento de los compromisos contenidos en él (véase la Tabla 1.1 que muestra la dirección de la AGA en Costa Rica).

Para el I Plan de Acción, esta responsabilidad había recaído en la Secretaría Técnica de Gobierno Digital, que entonces formaba parte de Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), una institución autónoma que no pertenece al Poder Ejecutivo, sino al sector público descentralizado. Esta condición limitó el alcance de las iniciativas de gobierno abierto, dificultó la influencia y liderazgo de este organismo en otras entidades públicas responsables de compromisos y afectó a su nivel de cumplimiento.

Trasladar este liderazgo a un viceministerio dentro del Ministerio de la Presidencia ha ayudado a mejorar la coordinación interinstitucional, ya que más instituciones públicas se involucraron en el desarrollo de una agenda de gobierno abierto. También contribuyó a incluir estos temas entre los tópicos tratados en el Consejo de Gobierno.

El segundo Plan de Acción de Costa Rica involucra a un total de 33 instituciones públicas, entre entidades responsables y de soporte de los compromisos, y ahora gobierno abierto constituye uno de los pilares en que se divide el actual Plan Nacional de Desarrollo.

Además, la naturaleza del Viceministerio, como mediador entre el gobierno y diferentes actores sociales en el manejo de crisis, protestas, iniciativas de participación y negociaciones, facilitó que sus funcionarios se apropiaran del concepto de gobierno abierto y de sus valores, pues es algo “que venía en el ADN” de la entidad, según manifestaron algunos de sus colaboradores en varias de las entrevistas⁴ realizadas como parte de esta investigación.

Otro paso importante fue la creación y puesta en funcionamiento de la Comisión Nacional de Gobierno Abierto (CNGA), instituida mediante decreto publicado en el diario oficial La Gaceta el 13 de mayo de 2015.⁵

La Comisión está compuesta por nueve integrantes distribuidos de la siguiente manera:

1. Un representante del Ministerio de la Presidencia, quien preside la Comisión.
2. Un representante del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones.
3. Un representante del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
4. Un representante del Ministerio de Hacienda.
5. Un representante del Ministerio de Justicia y Paz.
6. Dos representantes de la Sociedad Civil.
7. Un representante del Consejo Nacional de Rectores (CONARE), nombrado por el máximo órgano colegiado de la institución.
8. Un representante de las Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado, nombrado por la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP).

El decreto también señala que la Comisión es el órgano que propondrá a la Presidencia de la República las políticas públicas sobre gobierno abierto y “formulará, conjuntamente con la Administración Pública, proyectos de ley necesarios para promover la transparencia y acceso a la información, participación ciudadana, trabajo colaborativo e innovación...”⁶

Los detalles de la conformación y primeros pasos de esta Comisión se detallan en el apartado siguiente.

I.3 PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL EN LA AGA

Esta sección describe qué instituciones gubernamentales participaron en el proceso de la AGA. La siguiente sección mencionará las organizaciones no gubernamentales que participaron.

Tabla 1.2 | Participación en la AGA por institución gubernamental

¿CÓMO PARTICIPARON LAS INSTITUCIONES?		MINISTERIOS, DEPARTAMENTOS Y AGENCIAS	PODER LEGISLATIVO	PODER JUDICIAL (Y ORGANISMOS CUASI JUDICIALES)	OTROS ORGANISMOS (CONSTITUCIONALES, INDEPENDIENTES, O AUTÓNOMOS)	GOBIERNOS SUBNACIONALES
Consultaron ⁷	Número	13	1	2	17	0
	Cuáles?	Ver nota ⁸	Directorio, Jefaturas de Fracción, Oficina de Participación Ciudadana y Dirección Ejecutiva	Poder Judicial y Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia (CONAMAJ)	Ver nota ⁹	
Propusieron ¹⁰	Número	7	0	1		0
	Cuáles?	Ver nota ¹¹		Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia (CONAMAJ)	Defensoría de los Habitantes y Tribunal Supremo de Elecciones (a través de IFED)	
Implementaron	Número	5	0	1	1	0
	Cuáles?	Ministerio de la Presidencia Ministerio de Comunicación Dirección Nacional de Archivos Ministerio de Economía, Industria y Comercio Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.		Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia (CONAMAJ)	Defensoría de los Habitantes	

Un total de 33 instituciones públicas tienen participación en los compromisos incluidos en el II Plan de Acción de Costa Rica (la tabla 1.2 detalla las instituciones que se involucraron en el proceso de la AGA), ya sea porque aparecen como principales responsables o como instituciones de apoyo en al menos uno de ellos.

Para involucrar más instituciones con respecto al plan de acción anterior y fomentar la participación en todo el proceso, el Viceministerio creó una red de puntos de contacto de instituciones públicas a la que llamó Red de Reformadores de Gobierno Abierto, que llegó a estar formada por 32 personas que funcionaban como enlaces institucionales.

El Viceministerio mantuvo reuniones bilaterales con la mayor parte de las instituciones representadas en esta red y celebró un taller al que invitó a todos sus miembros. A través de estos encuentros recopiló propuestas de compromisos para el plan de acción, las consolidó y convirtió, junto con las propuestas del propio Ministerio de la Presidencia, en los compromisos que presentó el Poder Ejecutivo en la Comisión Nacional por un Gobierno Abierto (CNGA). Estos se unieron a los 15 compromisos propuestos desde sociedad civil para su respectiva discusión en el seno de la CNGA.

La Red de Reformadores contribuyó a institucionalizar el gobierno abierto al asignar personas responsables del tema dentro de las organizaciones, lo que también ayudó a darle mayor difusión en el aparato estatal. La Viceministra considera que esta red será clave para dar continuidad a las iniciativas de gobierno abierto, pues no está compuesta por funcionarios de confianza del Gobierno que cambiarían cuando se releve a la actual administración, sino por trabajadores de las instituciones que permanecerán en sus cargos no importa cuál sea el gobierno de turno.¹²

De momento, los niveles de involucramiento de los puntos de contacto en esta Red son muy variados, y una falta de seguimiento ha afectado al nivel de compromiso de algunos de los miembros de la Red. En palabras de uno de los miembros que formaron parte de la Red durante uno de los foros celebrados como parte de esta investigación, algunas instituciones

denotan ambivalencia, cambian el enlace y otras dejan de participar. En su criterio se ha disminuido el trabajo de seguimiento y la comunicación con la Red, y se requiere una reactivación a través de actividades, comunicación y un seguimiento mejor planificado y estructurado.¹⁴

Sin embargo, otros miembros de la red han respondido y se han convertido en referentes de gobierno abierto en sus instituciones, como en el caso de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz.

La gerencia general de la institución creó un plan de acciones que empleaba los indicadores del Índice de Transparencia del Sector Público (ITSP, ver también compromiso 9 en sección III de este informe) como parámetro para medir su progreso. Como resultado, la institución avanzó en su puntuación general en el ITSP, particularmente en la dimensión de acceso a la información.¹⁵

En cuanto a las instituciones que asumieron compromisos dentro del plan de acción, el investigador del MRI considera que se pudo haber contado con una participación más amplia por parte de otros ministerios, instituciones descentralizadas, municipalidades y Poderes de la República que ya cuentan desde meses e incluso años con iniciativas relacionadas con el gobierno abierto. Un ejemplo de ello es el Poder Judicial, que posee iniciativas de justicia abierta y participación ciudadana que empezó a implementar desde 2008; sin embargo, solo uno de los compromisos hace referencia directa a esta institución, y este incluso está planteado desde el Ejecutivo, que se presenta como principal responsable de su cumplimiento, y al Poder Judicial como segundo.

En la opinión del investigador del MRI, descentralizar cada vez más compromisos del plan de acción a instituciones distintas a las que lideran el proceso, el Ministerio de Presidencia o el mismo Poder Ejecutivo, reflejará la capacidad de coordinación interinstitucional en el proceso por alcanzar su objetivo de convertirse en un Estado abierto.

¹ Las organizaciones que elaboraron este documento fueron Abriendo Datos Costa Rica y Costa Rica Íntegra, que ocupan los dos espacios de la Comisión Nacional por un Gobierno Abierto asignados a representantes de la sociedad civil.

² <http://www.opengovpartnership.org/country/costa-rica>

³ http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Costa_Rica_2013-14_Primer_Informe.pdf

⁴ <http://www.opengovpartnership.org/country/costa-rica/action-plan>

⁵ Entrevistas con Ana Gabriel Zúñiga, 13 de agosto de 2016, y William Vega, 21 de mayo de 2016. Casa Presidencial de Costa Rica.

⁶ Gobierno de Costa Rica, Decreto N.º 38994-MP-PLAN-MICITT, "Fomento del Gobierno Abierto en la Administración Pública y Creación de la Comisión Nacional por un Gobierno Abierto", Diario Oficial La Gaceta, 13 de mayo de 2015. Este decreto define los objetivos y deberes de la Comisión y la instituye como el ente facilitador y coordinador de la implementación del Gobierno Abierto en Costa Rica. También define sus miembros, entre los que se incluyeron dos espacios para representantes de la sociedad civil.

⁷ *Ibidem*

⁸ Ministerio de Presidencia; Ministerio de Comunicación; Ministerio de Planificación; Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones; Ministerio de Justicia y Paz; Ministerio de Economía; Ministerio de Educación; Ministerio Cultura, Juventud y Deportes; Ministerio de Obras Públicas y Transportes; Archivo Nacional; Dirección Nacional de Servicio Civil; Comisión Nacional de Concesiones; Dirección Nacional de Resolución Alternativa de Conflictos, Defensoría de los Habitantes; Tribunal Supremo de Elecciones; Contraloría General; Consejo Nacional de Rectores; Universidad de Costa Rica; Procuraduría de la Ética; Instituto Centroamericano de Administración Pública; Instituto de Fomento y Asesoría Municipal; Instituto Costarricense sobre Drogas; Acueductos y Alcantarillados; Instituto Costarricense de Electricidad; Compañía Nacional Fuerza y Luz; Instituto Costarricense de Ferrocarriles; Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo de la Vertiente Atlántica; Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico; Empresa de Servicios Públicos de Heredia; Instituto Nacional de Fomento Cooperativo.

⁹ Ministerio de Presidencia; Ministerio de Comunicación; Ministerio de Planificación; Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones; Ministerio de Justicia y Paz; Ministerio de Economía; Ministerio de Educación; Ministerio Cultura, Juventud y Deportes; Ministerio de Obras Públicas y Transportes; Archivo Nacional; Dirección Nacional de Servicio Civil; Comisión Nacional de Concesiones; Dirección Nacional de Resolución Alternativa de Conflictos.

¹⁰ Defensoría de los Habitantes; Tribunal Supremo de Elecciones; Contraloría General; Consejo Nacional de Rectores; Universidad de Costa Rica; Procuraduría de la Ética; Instituto Centroamericano de Administración Pública; Instituto de Fomento y Asesoría Municipal; Instituto Costarricense sobre Drogas; Acueductos y Alcantarillados; Instituto Costarricense de Electricidad; Compañía Nacional Fuerza y Luz; Instituto Costarricense de Ferrocarriles; Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo de la Vertiente Atlántica; Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico; Empresa de Servicios Públicos de Heredia; Instituto Nacional de Fomento Cooperativo.

¹¹ Ministerio de Presidencia, Ministerio de Comunicación, Ministerio de Planificación y Política Económica, Viceministerio de Paz, Ministerio de Economía, Ministerio de Educación, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia (CONAMAJ), Defensoría de los Habitantes y Tribunal Supremo de Elecciones (a través del IFED).

¹² Ministerio de Presidencia, Ministerio de Comunicación, Ministerio de Planificación y Política Económica, Viceministerio de Paz, Ministerio de Economía, Ministerio de Educación, Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

¹³ Entrevista a la Viceministra Ana Gabriel Zúñiga, 13 de agosto de 2016,

¹⁴ Patricia Chaves, miembro de la Red de Reformadores por parte de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, 04 de octubre de 2016.

¹⁵ En el Índice del 2016, la CNFL mejoró su puntaje general de 38.5 a 47 puntos, logrando el mayor avance en la dimensión de acceso a la información (22.5 puntos). Actualmente la CNFL trabaja con otras instituciones del sector público para compartir su experiencia y desarrollar una metodología que facilite la mejora en la gestión de actividades que fomenten el acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas.

II | PROCESO NACIONAL DE LA AGA

El desarrollo del II Plan de Acción de Costa Rica empezó el 20 de mayo de 2015, durante la misma actividad en que se presentó el Informe de Progreso del IRM sobre el I Plan de Acción.

La elección de los compromisos y elaboración del plan de acción se llevó a cabo entre septiembre y noviembre de 2015. Adicionalmente, algunas organizaciones de la sociedad civil, a través de la estrategia “Yo soy gobierno abierto” cuyo origen y funcionamiento se detalla más

adelante, lideraron un proceso de recolección de insumos para proponer compromisos, previo al proceso realizado por el Gobierno.

Los países que participan en la AGA deben consultar con el público durante el desarrollo, la implementación y la revisión del plan de acción. La Tabla 1.2 refleja la calidad de la consulta que condujo al Gobierno de Costa Rica para desarrollar su plan de acción.

Tabla 2.1 | Proceso nacional de la AGA

REQUISITOS CUMPLIDOS 2 de 7			
ANTES	1 DISPONIBILIDAD DE CRONOGRAMA Y PROCESO	2 AVISO PREVIO	3 DIVULGACIÓN
	Cronograma y proceso disponibles antes de la consulta ✗	Aviso previo a la consulta ✗	El Gobierno realizó actividades de divulgación y sensibilización ✗
	4 MÚLTIPLES CANALES		5 DOCUMENTACIÓN Y RETROALIMENTACIÓN
	Consultas realizadas en línea ✗	Consultas realizadas en persona ✓	Resúmen de comentarios presentado ✗
DURANTE	6 FORO REGULAR		
	Existió un foro? ✓	Se reunió regularmente? ✓	
DESPUÉS	7 INFORME DE AUTO-EVALUACIÓN DEL GOBIERNO		
	Publicación del informe anual ✓	Informe disponible en inglés o en idioma administrativo ✓	
	Período de dos semanas de comentarios públicos sobre el informe ✓	Informe responde a las recomendaciones clave del MRI ✓	

El MRI ha adaptado el Espectro de Participación de la Asociación Internacional para la Participación Pública (IAP2) para el uso de la AGA. La tabla a continuación muestra el nivel de influencia pública en el plan de acción. De abajo hacia arriba, las características de la participación son acumulativas. En el marco del gobierno abierto, los países deben aspirar al nivel de 'colaborar'; (No se espera que los países de la AGA alcancen el nivel de 'empoderar').

Tabla 2.2 | Nivel de participación pública



2.1 DESARROLLO DEL PLAN DE ACCIÓN

Se esperaba contar con un II Plan de Acción en Gobierno Abierto listo antes de julio de 2015. Sin embargo, hasta octubre de ese año se presentó finalmente. El retraso se debió principalmente a discrepancias entre el Gobierno y la sociedad civil detalladas abajo, y debido a que el proceso de recopilación de insumos provenientes de la sociedad civil y del sector público iniciado en mayo se demoró tres meses.

El Gobierno presentó ante la AGA su plan de acción en octubre de 2015 antes de completar la consulta del mismo, para cumplir con el plazo permitido para su publicación, según los requisitos de la AGA. Esta es la razón por la que el compromiso 18 se refiere a la realización de una consulta pública del plan de acción.

Una vez publicado, el Gobierno sometió a consulta el del Plan de Acción, en primera instancia a través de una invitación abierta de correo electrónico para recibir comentarios. Posteriormente, mediante publicación de

edicto en el Diario Oficial La Gaceta¹ el de noviembre de 2015, se extendió una consulta de validación de los compromisos que ya se habían publicado en el plan de acción. Esta se mantuvo abierta durante dos semanas y generó el envío de 17 observaciones, sin que ninguna generara algún cambio en el Plan de Acción publicado.

Los representantes de Abriendo Datos y Costa Rica Íntegra en la Comisión Nacional de Gobierno Abierto (CNGA) indicaron no haber recibido información sobre cómo se procesaron las observaciones recibidas durante esta consulta.

ELECCIÓN DE LOS COMPROMISOS

Tanto los compromisos sugeridos por Presidencia como las sugerencias hechas por la Red de Reformadores de instituciones públicas y las 15 propuestas de la sociedad civil, obtenidas a través de la iniciativa “Yo soy gobierno abierto”, se discutieron en igualdad de condiciones, según el criterio coincidente de miembros de la CNGA, el Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano, la sociedad civil y el sector privado.

A pesar de ello, estos mismos miembros de la CNGA² consideraron que fue una discusión más bien informal y que no se definieron criterios específicos de selección, no hubo una metodología a seguir para determinar qué compromisos se incluirían en el plan, sino que esos se acordaron a partir de la conversación mantenida en la Comisión y de las preferencias del Ejecutivo.

Esta discusión se inició en la sesión de la Comisión Nacional de Gobierno Abierto del 18 de septiembre de 2015. En ella se presentó cada uno de los compromisos propuestos, se les hicieron observaciones y se acordó cotejar los compromisos provenientes de la sociedad civil con los provenientes del Gobierno para eliminar duplicidades y construir un documento único que serviría como base de la discusión y que se difundiría antes de la siguiente sesión de la Comisión.

También se acordó unir los ejes de Transparencia y Acceso a la información en el plan de acción, de manera que se sumara este nuevo eje a los otros dos ejes que

componen el plan de acción, el de Participación y el de Lucha Contra la Corrupción.

La siguiente sesión de la Comisión se celebró el 2 de octubre y en ella la viceministra Zúñiga expuso los compromisos que había que incluir en el plan, se discutieron y recibieron otra serie de observaciones. También se acordó hacer llegar el Plan de Acción con las últimas observaciones a los miembros de la Comisión antes de presentarle el borrador final al Presidente de la República.

De acuerdo con algunos actores implicados en el proceso, hubo ciertas irregularidades y cambios no consensuados. “Los compromisos de la sociedad civil y del Gobierno se evaluaron en igualdad de condiciones. Pero entre sesión y sesión de la CNGA (la Comisión celebra sesiones mensuales) el Gobierno empezó a hacer cambios no consultados. La discusión se hacía con base en la lista de compromisos que traía el Gobierno, que cambiaba de una sesión a otra. No hubo un análisis técnico de los compromisos, más bien se dio un proceso de co-creación en donde se conocieron y discutieron los compromisos”.³

Los miembros de la OSC participantes de la CNGA⁴ agregaron que el proceso de co-creación seguido es mejorable “porque nunca estuvo claro cómo se procesó la información obtenida en el proceso de consulta, no se supo cómo se incluyeron los insumos de la sociedad civil en los compromisos finales. Además, no hubo una metodología para decidir qué iba a quedar como compromiso”.⁵

Después de aprobar los 17 compromisos que se incluirían en el Plan de Acción, estos se sometieron a la validación de la sociedad civil y las instituciones públicas mediante la realización de dos talleres. Los detalles de estos encuentros se pueden consultar en el informe de Autoevaluación del Gobierno publicado a finales de septiembre de 2016.

RECOLECCIÓN DE INSUMOS PARA EL PLAN DE ACCIÓN

La recolección de insumos para el plan de acción fue el resultado del trabajo conjunto de tres organizaciones de la sociedad civil: Abriendo Datos Costa Rica, la Asociación Centro Ciudadano de Estudios para una Sociedad Abierta (ACCESA) y Estudio Manatí, que ganaron la convocatoria de Hivos Costa Rica de marzo de 2015 que buscaba una organización de la sociedad civil para que desarrollara una estrategia de facilitación del proceso nacional de consulta ciudadana para el II Plan de Acción de Costa Rica 2015-2017. La financiación se otorgaría para el periodo entre el 1 de abril y el 30 de diciembre de 2015.

A finales de mayo de 2015, "Yo soy Gobierno Abierto" inició un proceso a contratiempo en el que celebró 19 talleres y grupos de discusión con diferentes sectores de la sociedad entre el 6 de mayo y el 9 de julio de 2015. Este incluyó, al menos, un encuentro en cada una de las seis zonas socioeconómicas del país.

Los objetivos de los encuentros fueron:

- Identificar actores de la sociedad civil de Costa Rica que en la actualidad estén desarrollando acciones que califiquen como iniciativas de gobierno abierto o que participen en ellas.
- Identificar organizaciones y personas de la sociedad civil con potencial para convertirse en aliados en los procesos de gobierno abierto de Costa Rica.
- Facilitar el conocimiento y el empoderamiento de organizaciones y ciudadanía acerca de los principios de gobierno abierto.

A partir de los insumos obtenidos se elaboró un documento final para presentar al Viceministerio, que incluyó 36 propuestas. De estas, "Yo soy gobierno abierto" priorizó 15 sugerencias de compromisos, 10 con miras a desarrollar normativas sobre transparencia principalmente y cinco enfocadas a la creación de herramientas y mecanismos sobre todo de participación.

La iniciativa de "Yo soy gobierno abierto" fue otro de los avances significativos con respecto al proceso anterior, pues se amplió la participación de la sociedad

civil en el desarrollo del plan y se procuró incluir insumos aportados por habitantes de regiones fuera del área metropolitana, paso importante que constituía una de las recomendaciones señaladas en el Informe de Avance anterior.

No obstante el esfuerzo, la convocatoria que se logró fue muy limitada. Según el Informe de Ejecución⁶ de "Yo soy gobierno abierto", en el proceso participaron un total de 139 personas distribuidas en 18 reuniones de consulta, para un promedio de menos de ocho personas por encuentro. Estas personas representaron 74 instituciones de diversos sectores, como el académico, el privado, el público, el indígena y de la sociedad civil. Algunos talleres contaron con una participación mínima, en especial los celebrados fuera del Valle Central, como el de la región Chorotega, al que solo asistió una persona.

El Viceministerio consideró que a quienes lideraron la iniciativa de cocreación⁷ les faltó capacidad de convocatoria y movilizar a sectores clave, pues en su experiencia es posible reunir a más de un centenar de personas en cuestión de días. En entrevista personal indicaron que ofrecieron su apoyo logístico y redes de contacto para ayudar a hacer la convocatoria, pero la iniciativa de "Yo soy gobierno abierto" prefirió ejecutar su estrategia sin la participación del Gobierno, afirmaron.

Abriendo Datos Costa Rica, una de las organizaciones que integraron "Yo soy gobierno abierto", consideró más bien que faltó apoyo logístico del Gobierno, tanto en las convocatorias como en la facilitación de infraestructura para llevar a cabo las reuniones.⁸

Para el investigador del MRI, es importante extraer las lecciones de este proceso como una experiencia que ayude a tender puentes entre la sociedad civil y el Gobierno, que faciliten el trabajo conjunto. La recolección de insumos para un proceso de co-creación no tiene que hacerla solo uno de los sectores, sino que debe ser un trabajo conjunto que permita obtener mejores resultados. En el espíritu de la AGA, los gobiernos y la sociedad civil deben involucrarse de una forma activa en los procesos de co-creación y consulta, sin perjuicio de que se delegue el liderazgo de algunas etapas del proceso a organizaciones de la sociedad

civil, pues es el Gobierno finalmente el principal responsable de la elaboración, consulta y ejecución de los planes de acción.

Antes de presentar sus propuestas de compromisos, el Poder Ejecutivo realizó dos reuniones con los representantes del sector empresarial en las que, de acuerdo con el gobierno, se presentaron las propuestas y se les solicitó indicar si algún tema adicional era de su interés.

Desde la perspectiva del sector privado, las propuestas de compromisos discutidas por la CNGA, aquellas provenientes de la Red de Reformadores y las de la iniciativa "Yo soy gobierno abierto" no incluyeron los asuntos de mayor interés para el sector privado. De acuerdo con Otto Rivera, director ejecutivo de la Cámara de Tecnologías de la Información y la Comunicación (CAMTIC) y representante del sector privado en la CNGA, no se les consideró adecuadamente durante las actividades realizadas para recabar insumos para los compromisos⁹, lo que considera se reflejó en que la agenda de gobierno abierto impulsada hasta el momento no incluye iniciativas de transparencia o rendición de cuentas en algunas áreas prioritarias para los empresarios, como la de compra de bienes o servicios por parte del Estado.

La organización Abriendo Datos realizó el 24 de junio de 2015 una consulta al sector empresarial, con miras a mejorar las iniciativas relacionadas a información de interés público y rendición de cuentas. El compromiso de la Política Nacional de Gobierno Digital fue discutido en el marco de la Comisión Nacional por un Gobierno Abierto. Sin embargo, Abriendo Datos indicó que, por consejo del señor Rivera como representante del sector privado, se decidió dejar por fuera en tanto no se quería interferir en el proceso del Plan Nacional de Telecomunicaciones.

Si bien el plan de acción incluye un compromiso que busca transparentar el proceso de selección de funcionarios públicos, la expectativa del sector privado es que en el futuro se incluyan iniciativas que ayuden a transparentar y rendir cuentas en los procesos a través de los cuáles se relacionan los sectores público y empresarial.

2.2 FORO REGULAR MULTIACTOR

Como parte de su participación en la AGA, los gobiernos se comprometen a identificar un foro regular multiactor, ya sea una entidad existente o una de nueva creación, que permita la consulta permanente sobre la implementación del proceso de la AGA. Esta sección resume dicha información.

El foro que funcionó como interlocutor de parte de la sociedad civil para muchos de los procesos de gobierno abierto en el plan de acción anterior, la RED C, sufrió divisiones internas que lo llevaron a perder protagonismo en el proceso, y algunos de sus antiguos miembros optaron por seguir trabajando en la agenda de esta temática desde sus organizaciones.

El Gobierno, por su parte, a los pocos meses de asumir el poder tuvo que apresurarse en familiarizarse con los conceptos de gobierno abierto, pues heredó de la administración anterior la responsabilidad de albergar la Cumbre Regional de las Américas de Gobierno Abierto en el 2014¹⁰, que se celebró 6 meses después de que asumiera la Presidencia del Ejecutivo.

Con motivo de la mencionada Cumbre de las Américas, la sociedad civil y el Gobierno, con la colaboración de la Unidad de Apoyo de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), empezaron a trabajar juntos en la organización del evento en el caso del Gobierno, y en la elaboración de un decreto ejecutivo que recreara la Comisión Nacional de Gobierno Abierto (CNGA), en el caso de la sociedad civil.

Después de acordar un texto para el decreto, que sustituiría el promulgado por la administración anterior de Laura Chinchilla al final de su periodo y que también creaba una Comisión de Gobierno Abierto pero que nunca operó, se decidió que la firma del nuevo decreto se realizara como parte del acto inaugural de la Cumbre de las Américas 2014. Sin embargo, no sucedió así; el Ejecutivo mandó a última hora un texto distinto al consensuado que no fue del agrado de algunos miembros de la sociedad civil que conformaban la Red Ciudadana por un Gobierno Abierto (Red C). Susana Soto, de la organización Abriendo Datos, manifestó que buscaron de inmediato a los contactos del Gobierno y les dijeron que no apoyarían la firma de ese

decreto, pues desconocían en qué momento se habían acordado los cambios, y que se manifestarían en contra de la firma de ese documento.

Entre las diferencias de los representantes de sociedad civil destacaba el haber dejado fuera de la Comisión a la RED C y a sus miembros, para incluir a la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP) como representante de la sociedad civil, un organismo totalmente ajeno a la agenda de gobierno abierto hasta entonces.

Dada la disconformidad manifiesta por las OSC implicadas y el reconocimiento por parte de las autoridades gubernamentales de enmendar las discrepancias en el documento, comenzó un proceso de trabajo para acordar el texto del decreto final, que se publicó en el diario oficial *La Gaceta* el 13 de mayo de 2015 y que constituyó un paso importante en este nuevo ciclo de gobierno abierto en Costa Rica, ya que este sería el foro de consulta e interacción entre los sectores involucrados en todas las etapas del proceso de los planes de acción.

La Comisión Nacional de Gobierno Abierto, que había comenzado sus sesiones antes de la promulgación del decreto pero que había suspendido sus labores por falta de respaldo jurídico, retomó su trabajo y las reinició el 14 de agosto de 2015.

Este logro, uno de los más importantes, permitió completar el proceso de institucionalización de las iniciativas de gobierno abierto en el país, mantener el ritmo de avance de los proyectos y dar seguimiento a los compromisos de la AGA. Además, la CNGA se constituyó como el mecanismo de diálogo continuo entre el Gobierno y los actores de la sociedad civil, la academia y el sector privado, que permite acompañar cuando sea necesario la implementación de los planes de acción y rectificarla, en su caso.

La Comisión tiene entre sus principales objetivos los siguientes:

- a. Proponer políticas, lineamientos, estrategias y planes de acción en materia de gobierno abierto.
- b. Fomentar la cultura y educación de la ciudadanía en gobierno abierto.

- c. Proponer una metodología de evaluación para la implementación y el desempeño del gobierno abierto.
- d. Apoyar a las instituciones en la elaboración de la normativa necesaria para la adopción y promoción del gobierno abierto.
- e. Coordinar las acciones necesarias con las instancias correspondientes para la implementación de los principios del gobierno abierto en la gestión pública.
- f. Proponer las metodologías e instrumentos de seguimiento a los planes de acción.
- g. Realizar actividades destinadas al seguimiento de la implementación de los compromisos de gobierno abierto señalados en los planes de acción.
- h. Emitir informes técnicos sobre los avances en la implementación de los planes de acción e informes finales de evaluación sobre la implementación de los planes de acción de gobierno abierto.
- i. Crear subcomisiones para atender las funciones específicas responsabilidad del CNGA.

Está integrada por la viceministra Ana Gabriel Zúñiga, quien preside la Comisión, el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, el Ministerio de Hacienda, el de Justicia y Paz, dos representantes de la sociedad civil, un representante de CONARE y un representante de las Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado, nombrado por la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP).

Los puestos se seleccionaron tomando como referencia la relación de la actividad de las organizaciones con iniciativas relacionadas con el gobierno abierto y el impacto que estas pueden tener en ellas. Los puestos de la sociedad civil se sometieron a concurso público.

Uno de los grandes retos que tienen el Gobierno, la sociedad civil y los demás actores que integran la Comisión Nacional de Gobierno Abierto (CNGA) es lograr una mayor representatividad de los sectores y poblaciones que se beneficiarían del gobierno abierto.

En la actualidad son solamente dos las organizaciones no gremiales de la sociedad civil las que participan de la Comisión, y ambas son relativamente pequeñas y muy enfocadas a temas específicos. No representan la diversidad de intereses y temas que componen la sociedad civil, que no cuenta con un foro que ayude a representar su variedad de intereses y necesidades que podrían atenderse a través de iniciativas de gobierno abierto. En este aspecto organizativo el sector privado le aventaja, pues la organización que le representa en la CNGA agrupa más de 40 direcciones ejecutivas sectoriales y posee un proceso establecido para comunicar lo que sucede a todos sus agremiados.

Costa Rica Íntegra se centra en temas de transparencia; Abriendo Datos, en la divulgación de información bajo el formato de datos abiertos, y ambas comparten su interés en el acceso a información. Esto provoca que muchos otros sectores tangenciales a estos temas, como el ambiental, de emprendedores o municipal, no estén efectivamente representados en la Comisión.

En palabras de Evelyn Villareal, de Costa Rica Íntegra, la Comisión tiene que abrirse para representar una variedad de temas más amplia. Es preciso involucrar a más sectores. La sociedad civil debe tener, por lo menos, cinco espacios para que sea más equitativo. Actualmente, los temas representados son muy específicos, anticorrupción y datos abiertos.

La Comisión, que celebra su sesión una vez al mes, empezó a reunirse en agosto de 2015 y para agosto de 2016 se había reunido en 16 ocasiones, incluyendo las sesiones extraordinarias a las que convocó para trabajar en proyectos particulares como el borrador del proyecto de Ley de Acceso a la Información.

En marzo de ese mismo año nombró a los integrantes de sus cinco subcomisiones:

1. Transparencia y acceso a la información.
2. Participación ciudadana.
3. Lucha contra la corrupción.
4. Desarrollo territorial.
5. Sistemas y plataformas.

Estas subcomisiones trabajarían en la implementación de los compromisos que la CNGA les asignara y otras actividades relacionadas a los planes de acción.

No obstante, durante el proceso de investigación para elaborar este informe se encontraron oportunidades de mejora en la coordinación y el trabajo entre estas subcomisiones y la Comisión. En su Informe de Avance para el periodo 2015-2016, los miembros de OSC en la CNGA manifestaron preocupación por cuanto las subcomisiones habían trabajado, en ocasiones, a partir de propuestas que el Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano había indicado desde el principio, y no necesariamente a partir de propuestas aprobadas antes de su inicio por la Comisión Nacional por un Gobierno Abierto, que es como debería ser siempre.¹¹

Una de las personas participantes en las subcomisiones, pero que no forma parte de la CNGA, consideró que faltan acciones por parte de la Comisión para articular mejor a la sociedad civil. La participación de OSC es casi nula; desde el 2012, que Costa Rica es parte de AGA, no se ha incentivado la suma de otras organizaciones de la sociedad civil al proceso. Desde ACCESA no se cree que, por las pocas organizaciones que participan del proceso, se tenga la legitimidad para validarlo como participativo.¹²

Sobre el método de trabajo, ACCESA consideró que el ritmo al que se les ha solicitado la implementación de los compromisos no ha permitido incorporar debidamente a la sociedad civil en sesiones de trabajo de cocreación y colaboración.¹³

El representante del sector privado en la Comisión, por su parte, opinó que la Comisión se ha convertido en un instrumento para la discusión de leyes y generación de decretos, y que no se consultan ni se generan políticas públicas sobre gobierno abierto como se debería. Agregó que esta dinámica pudo llevar a algunas de las organizaciones miembros de la CNGA a reducir su interés, y que debería¹⁴ cambiar hacia una actitud más propositiva, bajo un liderazgo con una táctica de involucramiento más eficaz. En adición, consideró que el rol del sector privado en la Comisión ha sido más de expectativa y protección de sus intereses, y a su juicio se debe cambiar la forma de conversar con el sector privado, porque aún no se habla el mismo idioma. Es

como un proceso de activistas y no se entiende cuál es su potencial a nivel de negocio.¹⁵

Los diferentes miembros de las OSC que forman parte de los procesos de gobierno abierto y el investigador del MRI suelen coincidir en que, tras un año de operación, sería conveniente hacer una autoevaluación sobre la eficacia y el funcionamiento de la CNGA, así como del papel que juega y el valor que han agregado cada uno de sus miembros.

El informe de participación y avance publicado por las dos organizaciones de la sociedad civil que integran la CNGA incluye el registro de asistencia a las sesiones celebradas, y en él destacan las ausencias de los representantes del Ministerio de Planificación, el de Hacienda y del Consejo Nacional de Rectores.

En más de una ocasión, durante los foros de discusión en los que se recopilaron criterios como insumos del presente informe, se destacó la pasividad que hasta ahora ha tenido el Consejo Nacional de Rectores (CONARE) en todo el proceso, cuando, por su alto potencial para contribuir, se esperaría un gran aporte desde la academia en el impulso a la divulgación y el desarrollo de la agenda y los conceptos de gobierno abierto. Uno de los participantes indicó que hay un desaprovechamiento del espacio de CONARE, que no se está llevando a cabo un proceso de rendición de cuentas y que pareciera que no hay coordinación en el seno de los rectores.¹⁶

Se intentó conocer la postura de la representante del CONARE ante la CNGA mediante un cuestionario enviado por correo electrónico, y su confirmación a través de una llamada telefónica, pero nunca se recibió respuesta.¹⁷

Finalmente, otra oportunidad de mejora para la CNGA radica en la forma en que esta rinde cuentas a la sociedad sobre sus actuaciones. Casi una cuarta parte de las 22 respuestas recibidas a través del cuestionario para recopilar información para la redacción de este informe de avance hizo referencia a una falta de seguimiento por parte de la Comisión. Varios mencionaron haber participado en actividades y aportado insumos para la implementación de compromisos u otros temas de la agenda de gobierno abierto, pero no han recibido ninguna información

sobre qué se hizo con sus aportes ni cómo se ha avanzado en los compromisos en que participaron.

2.3 AUTOEVALUACIÓN

Los Artículos de Gobernanza de la AGA definen como requisito que los países deben publicar un informe de autoevaluación tres meses después de cumplir el primer año de implementación. El informe de autoevaluación debe publicarse para recibir comentarios del público durante dos semanas. Esta sección evalúa el cumplimiento de este requisito, así como la calidad del informe.

El Informe de Autoevaluación de Costa Rica se publicó el 29 de septiembre de 2016, luego de someterlo al periodo de consulta. Esa fecha fue posterior al periodo en que se realizó el presente informe, por lo que no se utilizó de manera significativa como parte de los documentos analizados. Las instituciones de la sociedad civil que pertenecen a la Comisión Nacional de Gobierno Abierto, Costa Rica Íntegra y Abriendo Datos, no habían hecho público todavía su informe con la evaluación del proceso de implementación; sin embargo, facilitaron un borrador de este a petición del investigador. Al momento de redacción de este informe (septiembre de 2016), la información no se había publicado y las organizaciones de sociedad civil mencionadas no habían conocido aún el Informe de Autoevaluación del Gobierno.

2.4 SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES PREVIAS DEL MRI

El Gobierno atendió tres de las cinco recomendaciones clave hechas en el Informe de Avances anterior del MRI e incluyó dos de ellas en el nuevo plan de acción. La recomendación de aprovechar las bases de datos públicas para generar y divulgar indicadores de calidad en la gestión pública se atendió de manera parcial al empezar a divulgarse información sobre la ejecución de presupuestos de varias instituciones públicas y ministerios. Sin embargo, solo se está ofreciendo la información bruta, sin contar con indicadores de gestión ni una visualización que ayude a interpretar los datos y calificar el desempeño, razón por la que se consideró esta recomendación como no abordada.

Tabla 2.3 | Recomendaciones clave del informes previos del MRI

RECOMENDACIÓN 1	RECOMENDACIÓN 2	RECOMENDACIÓN 3	RECOMENDACIÓN 4	RECOMENDACIÓN 5
Conceder el apoyo político y los recursos necesarios a las iniciativas de gobierno abierto.	Usar las bases de datos públicas para publicar indicadores de calidad en la gestión pública	Despertar mayor interés y una participación más activa de la sociedad civil	Generar mayor conciencia y compromiso con gobierno abierto en todo el aparato estatal	Apalancar y vincular las iniciativas de gobierno abierto con los objetivos nacionales en materia ambiental
¿Se abordó? ✓	¿Se abordó? ✗	¿Se abordó? ✓	¿Se abordó? ✓	¿Se abordó? ✗
¿Se integró en el siguiente plan de acción? ✗	¿Se integró en el siguiente plan de acción? ✗	¿Se integró en el siguiente plan de acción? ✓	¿Se integró en el siguiente plan de acción? ✓	¿Se integró en el siguiente plan de acción? ✗

La otra recomendación no atendida fue la de vincular iniciativas de gobierno abierto a los objetivos nacionales en materia ambiental. De acuerdo con el punto de contacto del Gobierno, Ana Gabriel Zúñiga, el Gobierno consideró esta recomendación muy tarde dentro del proceso de elaboración del nuevo Plan de Acción, por lo que prefirieron no incluirla en este, sino en el próximo. Afirmó que ya se han establecido los contactos y empezado a trabajar para lograr este objetivo.

La primera recomendación de darle mayor apoyo político a las iniciativas de gobierno abierto se satisfizo al trasladar el punto de contacto al Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano, parte del Ministerio de la Presidencia. Con anterioridad, este se encontraba dentro de una institución autónoma que no

formaba parte del Gobierno Central, lo que le restaba “brazo político” a la hora de impulsar las acciones de otras instituciones.

Los objetivos de despertar un mayor interés en temas de gobierno abierto entre los miembros de la sociedad civil e incrementar el compromiso en torno a estos en todo el aparato estatal se incluyeron en el nuevo plan de acción, en los compromisos siguientes:

- Procesos de formación y divulgación de los derechos ciudadanos en el marco de gobierno abierto.
- Proceso de formación y capacitación en atención ciudadana para funcionarios públicos.

-
- ¹ Viceministerio de la Presidencia en Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano, Gobierno de la República, “Somete a consulta pública no vinculante el proyecto de Plan de Acción Internacional ante la Alianza para el Gobierno Abierto”. Diario Oficial La Gaceta N.º 214, 04 de noviembre de 2015.
- ² Evelyn Villareal, Susana Soto, Ignacio Alfaro y Otto Rivera.
- ³ Entrevista personal realizada en el mes de agosto. El autor del comentario prefirió que se reservase su identidad en caso de que se publicaran este y algunos otros comentarios.
- ⁴ Entrevista personal realizada en el mes de julio. El autor del comentario prefirió que se reservase su identidad en caso de que se publicara este.
- ⁵ Evelyn Villareal, Costa Rica Íntegra.
- ⁶ Susana Soto y Maikol Porras, iniciativa Yo Soy Gobierno Abierto. “Informe de Ejecución, Primera Fase”, 15 de julio de 2015.
- ⁷ Abriendo Datos Costa Rica, la Asociación Centro Ciudadano de Estudios para una Sociedad Abierta (ACCESA) y Estudio Manatí.
- ⁸ Entrevista personal, Susana Soto e Ignacio Alfaro, 13 de julio de 2016.
- ⁹ Entrevista, Otto Rivera, director ejecutivo de la Cámara de Tecnologías de la Información y la Comunicación, representante de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Privado (UCCAEP) en la CNGA, 10 de octubre de 2016.
- ¹⁰ <http://www.opengovpartnership.org/es/get-involved/americas-regional-meeting>
- ¹¹ Susana Soto, Ignacio Alfaro, Evelyn Villareal, Andrés Araya. Abriendo Datos Costa Rica y Costa Rica Íntegra. “Informe de Participación y Avance-Sociedad Civil”, octubre de 2016.
- ¹² María Fernanda Avendaño, representante del Centro Ciudadano de Estudios para una Sociedad Abierta (ACCESA) en la subcomisión de Participación Ciudadana, 3 de octubre de 2016.
- ¹³ “Reconocemos que se avanza, que es un proceso y que aún falta mucho trabajo por hacer. Este Gobierno se ha esforzado por respaldar el tema, pero esperamos que no se den atribuciones de cocreación y colaboración que no se han logrado aún”. Entrevista a María Fernanda Avendaño, 3 de octubre de 2016.
- ¹⁴ Entrevista con Otto Rivera, director ejecutivo de la Cámara Costarricense de Tecnologías de la Información y la Comunicación (CAMTIC) y representante de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP) en la CNGA. 10 de octubre de 2016.
- ¹⁵ Ibidem.
- ¹⁶ Entrevista, Maikol Porras, Centro Ciudadano de Estudios para una Sociedad Abierta (ACCESA), organización de la sociedad civil integrante de la subcomisión de Participación Ciudadana, 26 de septiembre de 2016.
- ¹⁷ Correo electrónico remitido a Andrea Alvarado, representante del Consejo Nacional de Rectores ante la Comisión Nacional por un Gobierno Abierto, el día 28 de septiembre de 2016. Para mitad del mes de octubre del mismo año, el investigador del MRI no había recibido respuesta a ninguna de las consultas enviadas.

III | COMPROMISOS

Todos los países miembros de la AGA desarrollan planes de acción que incluyen compromisos concretos a dos años. Los gobiernos inician sus planes de acción al compartir esfuerzos existentes para la apertura del gobierno, incluyendo estrategias específicas y programas existentes.

Los compromisos deben ser adecuados a las condiciones y problemática del país. Además, deberán ser relevantes para los valores de la AGA definidos en los Artículos de Gobernanza y la *Declaración de Gobierno Abierto* que fue firmada por firmaron todos los países participantes de la AGA.

¿EN QUÉ CONSISTE UN BUEN COMPROMISO?

Reconociendo que alcanzar los compromisos de gobierno abierto implica un proceso de varios años, cuando sea posible los gobiernos deben establecer plazos e hitos para sus compromisos, en los que indiquen los resultados que se alcanzarán cada año. En este informe se detalla cada uno de los compromisos que el país incorporó en su plan de acción y se valora el primer año de implementación.

Aunque la mayoría de los indicadores que se consideran para cada compromiso son claros, algunos de ellos requieren una mayor explicación.

- **Especificidad:** El investigador del MRI valora en qué medida los compromisos o las acciones son específicas y medibles. Las opciones son:
 - o **Alta:** (El lenguaje del compromiso establece actividades claras, y verificables y entregables medibles para alcanzar el objetivo del compromiso.).
 - o **Media:** (El lenguaje del compromiso describe una actividad que es objetivamente verificable, que incluye productos entregables, pero cuyos entregables que no son claramente medibles o relevantes para lograr el cumplimiento del objetivo del compromiso).
 - o **Baja:** (El lenguaje del compromiso describe una actividad que puede ser considerada
- o como verificable, pero requiere interpretación adicional por parte del lector para identificar qué pretenden lograr las actividades y cuáles serían los productos entregables).
- o **Ninguna:** (El lenguaje del compromiso no establece una actividad medible, productos, entregables, ni hitos).
- **Relevancia:** El investigador del MRI valora cada compromiso en cuanto a su relevancia para los valores de la AGA. Analizando el texto del compromiso, tal como está escrito en el plan de acción, a continuación se enlistan enumeran las preguntas necesarias para determinar la relevancia del compromiso con respecto a los valores de la AGA. Para más detalles sobre los criterios de los valores AGA, consulte el manual de procedimientos.¹
 - o **Acceso a la información:** ¿El gobierno publicará más información o mejorará la calidad de la información que publica?
 - o **Participación ciudadana:** ¿El gobierno creará o mejorará las oportunidades o las capacidades del público para influir en la toma de decisiones?
 - o **Rendición de cuentas públicas:** ¿El gobierno creará o mejorará oportunidades para asegurar la rendición de cuentas por parte de sus funcionarios?
 - o **Tecnología e innovación para la transparencia y la rendición de cuentas:** ¿Se utilizarán innovaciones tecnológicas en combinación con alguno de los otros tres valores para impulsar la transparencia o la rendición de cuentas?
- **Impacto potencial:** El MRI valora el *impacto potencial* del compromiso basado en el lenguaje del plan de acción, determinando lo siguiente:
 - o La problemática social, económica, política o ambiental.
 - o El *statu quo* al inicio del plan de acción.
 - o El grado al que el compromiso, impactaría en el desempeño y abordaría la problemática.

Los **compromisos estelares** son aquellos que son considerados ejemplares para la AGA. Para poder recibir una estrella, los compromisos deberán cumplir con diversos requisitos:

- Debe ser suficientemente específico que pueda hacerse un juicio sobre su impacto potencial. Los compromisos estelares deberán tener un nivel de especificidad “medio” o “alto”.
- El compromiso debe establecer de forma clara su relevancia respecto a los valores AGA: acceso a la información, participación pública o rendición de cuentas públicas.
- De ser implementado, el compromiso tendría un impacto “transformador”.²
- Finalmente, deberá haber avances significativos en el cumplimiento del compromiso durante el periodo de implementación, por lo que el cumplimiento deberá haber sido calificado como “sustancial” o “completo”.

Con base en estos criterios, el plan de acción de Costa Rica contiene dos compromisos estelares, que se enlistan a continuación:

- Índice de transparencia del sector público de la Defensoría de los Habitantes.
- Informes de cumplimiento con auditorías internas.

Finalmente, las gráficas de esta sección presentan una fracción de la gran cantidad de datos que el MRI recopila durante el proceso de revisión de avances. Para consultar los datos completos de Costa Rica y de todos los países miembros de la AGA, consulte el Explorador de la AGA.³

DESCRIPCIÓN GENERAL DE LOS COMPROMISOS:

El Gobierno de Costa Rica dividió los 18 compromisos incluidos en el Plan de Acción en tres ejes temáticos:

- Transparencia y acceso a la información (8 compromisos).

- Lucha contra la corrupción (4 compromisos).
- Participación ciudadana (6 compromisos).

Un total de 33 instituciones del Estado participan como responsables de al menos un compromiso. El Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano aparece como principal responsable en seis de los compromisos y 18 hitos, lo que hace de la participación ciudadana y la transparencia los principales ejes de este plan de acción.

Los compromisos incluidos reflejan las áreas de mayor influencia del viceministerio responsable; no obstante, hay una participación importante, en comparación con el plan de acción anterior, de otros tres ministerios, además del de la Presidencia, y de algunas instituciones fuera del Gobierno Central, como la Defensoría de los Habitantes. Este último aspecto es de gran relevancia, pues refleja el compromiso logrado más allá del Ejecutivo y la coordinación efectiva entre instituciones.

Los 18 compromisos incluyen 85 hitos; sin embargo, el MRI consideró que algunos de ellos debían ser compromisos en sí mismos, por requerir una estrategia y acciones muy diferentes a los del resto de los hitos dentro del mismo compromiso, y lograr un impacto más allá del señalado por el compromiso madre.

Tal es el caso del compromiso 17 del plan de acción, cuyos hitos en su totalidad se van a tomar como compromisos para efectos del presente análisis, y el hito de “Impulsar y fortalecer el Portal Costa Rica Mi futuro, la Plataforma Nacional de Innovación Social y la Plataforma de Registro y Expediente Único de empresas (SIEC)”, del compromiso “Inventario y promoción de plataformas tecnológicas para el desarrollo del Gobierno Abierto”.

El compromiso 18, por su parte, por tratarse de una acción que según el debido proceso debe realizarse antes de la publicación del Plan de Acción y que no se espera que forme parte de los compromisos, no se incluirá en el análisis de estos de la sección III del informe. La consulta del Plan de Acción forma parte de los temas tratados en la sección II.

¹ Manual de Procedimientos, Mecanismo de Revisión Independiente, julio de 2016, <http://bit.ly/1kn2l6x>. Información adicional sobre los valores de la AGA se encuentra en una nota de orientación de la AGA: <http://bit.ly/2bng0d2>.

² El Panel Internacional de Expertos modificó este requisito en 2015. Para mayor información, visite: <http://www.opengovpartnership.org/node/5919>.

³ Explorador del Mecanismo de Revisión Independiente: bit.ly/1KE2WII.

I. EJE DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

1 | POLÍTICA DE APERTURA DE DATOS

Texto del compromiso

Objetivo principal: Establecer las bases técnicas y normativas que permitan la apertura de datos, considerando la frecuencia de publicación, neutralidad tecnológica, interoperabilidad de los datos y estrategias de comunicación con los distintos actores sociales, para establecer los formatos y contenidos mínimos que aseguren el acceso a la información brindada al usuario y la comprensión de esta.

Breve descripción: Llevar a cabo un proceso que permita el establecimiento de los estándares generales y la adaptación de las plataformas tecnológicas de las instituciones, para abrir la información de presupuestos públicos, compras públicas, indicadores de impacto e información que se solicita con frecuencia por parte de la sociedad civil.

Hitos:

1. Establecimiento de la metodología y los estándares para el diseño de la política de apertura de datos, por parte de las instituciones responsables.
2. Cocreación de la política de apertura de datos y de la estrategia de implementación, en el seno de la subcomisión de la CNGA designada.
3. Aprobación de la política por parte de la Presidencia.
4. Divulgación y capacitación del recurso humano destacado para la apertura de datos en las instituciones del Poder Ejecutivo.
5. Ejecución y seguimiento del plan de implementación de la política de apertura de datos en las instituciones del Poder Ejecutivo.
6. Evaluación y realimentación de la experiencia institucional, en cuanto al plan, y del indicador de usabilidad.

Nota editorial: Para efectos de simplificación, el investigador del MRI organizó los hitos 4 y 5 como un solo hito en la tabla que se expone a continuación.

Institución responsable: Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Comunicación

Institución (es) de apoyo: Ministerio de Ciencia y Tecnología y Telecomunicaciones, Ministerio de Planificación Nacional, Agencia de Protección de Datos del Ministerio de Justicia y Paz, Archivo Nacional, INEC, Sociedad Civil Abriendo Datos Costa Rica, y otras organizaciones interesadas.

Fecha de inicio: noviembre de 2015

Fecha final: julio de 2016

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (COMO ESTÁ ESCRITO)				IMPACTO POTENCIAL				¿A TIEMPO?	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
1. Total			X	X	X		X			X		No		X			
1.1. Metodología y estándares			X	X					X			No			X		
1.2. Cocreación de la política y estrategia de implementación			X			X				X		No		X			
1.3. Aprobación de la política				X					X			No	X				
1.4. Divulgación y capacitación, ejecución y seguimiento		X			X					X		No	X				
1.5 Evaluación y realimentación trimestral			X							X		No	X				

CONTEXTO Y OBJETIVOS

En 2011, la Secretaría Técnica de Gobierno Digital emprendió los primeros proyectos de datos abiertos de instituciones públicas en Costa Rica. Estos primeros esfuerzos comenzaron en la administración de la presidenta Laura Chinchilla con la creación del Portal de Datos Abiertos del Sector Público (datosabiertos.gob.go.cr) y la expectativa de que le sucediera una política nacional de datos abiertos. Sin embargo, esta no llegó a completarse.

Con posterioridad, el portal de datos abiertos se integró al llamado Portal Ciudadano (gob.go.cr), un sitio web que reúne los principales servicios en línea prestados por las instituciones públicas del país. Solo 21 instituciones llegaron a publicar "datasets" y, salvo algunas excepciones como el Ministerio de Economía, estas no mantenían actualizada su información.

Costa Rica aparece en la posición 44 de 92 países en el Barómetro Open Data 2015, con una calificación total de 28.52 puntos y casi tres puntos menos de los que tenía en la edición del índice de 2014.¹ En este mismo índice, aparece por debajo del puntaje promedio obtenido por la región latinoamericana, de 31.43 puntos. En el Open Data Index, Costa Rica se encuentra en el lugar 66 de los 122 países incluidos en la edición de 2015, con una puntuación del 29%. Para la versión de 2014 aparecía en el puesto 56 de 97 naciones evaluadas y una calificación del 38%.² Costa Rica se ha visto afectada en las calificaciones principalmente por no contar con una política pública de datos abiertos, la poca relevancia de los datos compartidos y, en consecuencia, el limitado impacto que estos pueden tener en la sociedad, aspecto en que recibió calificaciones de 0 en el "Open Data Barometer". Este compromiso pretende atender esta situación.

Este compromiso retoma la iniciativa de una política de datos abiertos en concordancia con el valor de acceso a la información de la AGA e incluye la participación de actores no gubernamentales en el proceso de construcción de la política, a través de la realización de talleres y el trabajo de la Subcomisión de Transparencia y Acceso a la Información, que da cuentas a la Comisión Nacional por un Gobierno Abierto.

El lenguaje del compromiso en general es específico, pues describe actividades y una meta concreta. La política ayudaría a lograr una mayor uniformidad en la información divulgada por el sector público y definiría, a través de un decreto, el contenido y estándar mínimo que todas las instituciones deberán cumplir, reforzando así el esfuerzo iniciado desde Casa Presidencial con la creación del sitio web de datos abiertos del Gobierno.³ Además, el compromiso indica las áreas en las cuales se abrirán datos y sus indicadores de calidad.

Se ha demostrado también que los costos de publicar información son "pocos" para el gobierno con relación al impacto potencial.⁴ La publicación y el acceso a la información en poder de instituciones del sector público podrían ser muy útil para sectores como el comercial, el consumidor o el académico, por ejemplo.

Un caso positivo en este aspecto son los estudios comparativos que han sido realizados por el Ministerio de Economía Industria y Comercio (MEIC) sobre precios de productos o servicios,⁵ publicados a través de su página web, o la información publicada sobre comercio exterior que divulga el Ministerio de Comercio Exterior a través de su sitio en internet.⁶

No obstante lo anterior, aún hay mucha información que de publicarse en formatos abiertos podría incentivar la competencia, los emprendimientos, generar eficiencias y facilitar alianzas, ayudar a informar y profundizar en temas de gobernabilidad y eficiencia del Estado, entre muchos otros beneficios. Tal es el caso de investigaciones desarrolladas por centros académicos del Estado, institutos de investigación y análisis como el Programa Estado de la Nación, datos sobre la eficiencia de instituciones públicas en el procesamiento de trámites y permisos para abrir negocios o iniciar construcciones, ejecución y uso de presupuestos públicos, compras públicas y contratación administrativa, entre muchas de las áreas relevantes.

CUMPLIMIENTO

A pesar de que inicialmente se había programado que la política estuviera lista durante el mes de julio de 2016, al momento de elaborar el presente informe solo se había iniciado el establecimiento de la metodología y estándares para el diseño de la política y la cocreación de esta con una estrategia de implementación.

El establecimiento de la metodología tenía un nivel de avance sustancial, mientras que el proceso de cocreación era limitado tras la realización, el 11 y 12 de mayo de 2016, del taller "Mesa de Diálogo de Datos Abiertos - Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos - ILDA". El taller tuvo por objetivo cocrear un documento y lograr un acuerdo sobre los lineamientos generales que seguirán los estándares para la apertura de datos públicos en el país, así como la definición del ecosistema de actores que los utilizarán y el proceso necesario para lograr la adaptación tecnológica que permita la apertura.

Durante esta actividad se reunieron por única vez las mesas de diálogo multisectorial que se planificaron entre enero y febrero de 2016, y entre cuyos miembros se distribuyó una nota conceptual que ayudó a establecer la base teórica y estratégica para las discusiones de esos dos días.

A pesar de este esfuerzo y de que la metodología de mesas de diálogo requiere contar con pericia técnica y experiencia en la materia por tratar, el documento construido a partir de esta actividad participativa evidencia una disparidad de conocimiento que existió entre los asistentes. La mesa estuvo compuesta por personas con niveles de entendimiento sobre datos abiertos sofisticado, alto, medio y bajo.⁷ De acuerdo con el testimonio de algunos de sus participantes, no todos tenían muy clara la razón por la que estaban ahí ni el objetivo de la convocatoria.⁸

El taller lo organizó la CNGA y lo facilitó la Organización de los Estados Americanos por medio de su Departamento para la Gestión Pública Efectiva en el marco de la Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos. En él participaron 110 personas entre funcionarios públicos de diferentes dependencias del Gobierno, miembros de la academia, de la sociedad civil y del sector privado.

Tras una introducción a la temática de datos abiertos y con la ayuda del texto base inspirado en los principios de la Carta Internacional de Datos Abiertos, la discusión se centró en tres ejes temáticos asignados uno a cada una de las tres mesas de diálogo:

1. Elementos generales para la apertura de datos públicos.
2. Difusión y capacitación.
3. Proyectos de reuso.

Como resultado de la discusión que se tuvo en estos encuentros se elaboró el documento "Hacia la Construcción de una Política Nacional de Apertura de Datos Públicos en Costa Rica", que pretende ofrecer una visión panorámica sobre este esfuerzo de consulta nacional, junto a un análisis puntual y el planteamiento de recomendaciones al Gobierno de Costa Rica, basadas en lo observado y los insumos de las discusiones de las submesas de diálogo.

Entre las conclusiones y recomendaciones de las mesas de diálogo y de los expertos de la OEA, destaca la necesidad de elaborar un diagnóstico nacional sobre los esfuerzos existentes en publicación de datos. Este deberá incluir un análisis del estado normativo, de los recursos humanos, tecnológicos y financieros que las instituciones han destinado a la apertura de datos y que requerirán para implementar la política una vez concluida. El documento, a su vez, recomienda generar institucionalidad en esta materia con una organización reconocida para Datos Abiertos Gubernamentales, que cuente con un líder reconocido responsable de impulsar esta iniciativa como una sugerencia de gran importancia estratégica y operativa.

La ejecución de este compromiso y sus hitos incluirá los siguientes cuatro entregables, con los cuales se completarían los primeros tres hitos:

- a. Un diagnóstico: para hacer el diagnóstico recomendado a partir de las mesas de diálogo se contrataría a un especialista gracias al apoyo del Fondo TRUST, de la Organización de Estados Americanos. Este realizaría la investigación entre octubre y diciembre de 2016, que incluiría un análisis exhaustivo, de alcance nacional, de todo

el ecosistema de datos abiertos, tanto en el sector público como el privado y de la sociedad civil. Uno de sus objetivos es conocer los actores que con mayor frecuencia consumen o trabajan con datos abiertos, cómo los consumen y con qué frecuencia.

- b. Un plan de implementación: este se elaboraría a partir del diagnóstico y de la discusión y trabajo de las mesas de diálogo.
- c. Una guía para la publicación de conjuntos de datos: para septiembre de 2016 ya estaba lista y cubría los procesos operativos para las publicaciones. Se encontraba en fase de consulta y revisión por parte de la CNGA y de los expertos de la OEA.
- d. Un decreto ejecutivo: definiría el órgano rector de datos abiertos a nivel estatal, los lineamientos y requisitos generales con los que deberán cumplir los datos abiertos, y la información mínima que deberán abrir las instituciones públicas, entre las que se contemplaba incluir presupuestos, detalle de salarios brutos e información de partidas y subpartidas.

El Gobierno también trabajaba en la búsqueda de un encargado de datos abiertos dentro de cada institución pública, en un plan de capacitación para estas, así como en los requerimientos tecnológicos para la implementación de la política.⁹

Una vez concluido el diagnóstico, se iniciaría el trabajo de visitas a las instituciones por parte del Viceministerio o, en su defecto, del órgano asignado, para sensibilizar y ahondar en el decreto relativo a la política de datos abiertos y los requerimientos de publicación definidos en este.

El objetivo es ejecutar estas visitas durante la primera mitad de 2017, mismo periodo en que se daría la capacitación operativa para la publicación de datos abiertos en las instituciones de gobierno.

La evaluación y realimentación trimestral de la política de datos abiertos, último de los hitos de este compromiso, no había empezado al momento de redactar este informe, pues como se explicó anteriormente la política aún no era una realidad.

SIGUIENTES PASOS

La demanda por la apertura de datos es sentida en varios sectores que incluyen el académico, empresarial y el de la sociedad civil, según los comentarios recibidos a través del cuestionario distribuido como parte de la investigación realizada para este informe.

De estos cuestionarios se desprende también una necesidad de involucrar más activamente en la construcción de la política a sus potenciales usuarios. En particular, el sector privado considera que su visión se excluyó del proceso y espera un esfuerzo más activo por parte del Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano en incluir sus requerimientos de acceso a información en formato abierto en la definición de la política.

En conversación con el investigador del MRI, el representante de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Privado (UCCAEP) en la CNGA, Otto Rivera, manifestó que una política de datos abiertos podría tener beneficios para el sector privado, pero estos deben hacerse visibles de manera que despierten el interés del sector y generen oportunidades para iniciar o fortalecer sus negocios.¹⁰

Algunos miembros del sector privado abogaron también por un marco legal que promueva la apertura de datos, una iniciativa para la que se podría aprovechar la Ley de Acceso a la Información o el decreto en el que se trabaja sobre esta materia.¹¹ Dirigentes de empresas involucradas en el negocio de la inteligencia de negocios abogaron por trabajar en desmitificar que la transparencia trae riesgos.¹²

El investigador del MRI, por su parte, considera acertadas las sugerencias de las Mesas de Diálogo, sobre todo las que contribuirán a generar valor social y económico:

- Priorizar el impacto potencial sobre la cantidad de datos a la hora de seleccionar la información a publicar. Esto ayudará a cumplir con los principios quinto y sexto de la Carta Internacional de Datos Abiertos.¹³
- Considerar que uno de los principales intereses del sector privado y de la sociedad civil en torno a la iniciativa de datos abiertos es que la noción de

apertura de información pública transite hacia el uso y reutilización del dato abierto y trascienda el hecho mismo de publicación de información en los portales institucionales.

- Priorizar la publicación de un número modesto de conjuntos de datos que en el corto plazo, escogiendo aquellos que puedan tener un mayor potencial, uso y generar resultados concretos.
- Sensibilizar y capacitar adecuadamente en la materia a las instituciones generadoras de datos y fortalecer el ecosistema de datos abiertos propiciando un espacio de diálogo formal y periódico, de trabajo, en el que interactúen los diferentes actores del ecosistema nacional.

Adicionalmente, el investigador del MRI sugiere buscar beneficios para la sociedad a través de los datos abiertos en tres grandes áreas, sugeridas durante las Mesas de Diálogo:

- Divulgación proactiva y rendición de cuentas.
- Participación cívica y democrática.
- Desarrollo económico y competitividad.

Para lograr un mayor impacto en estos aspectos, es clave involucrar de forma más activa a las organizaciones de la sociedad civil y al sector privado.¹⁴ Serán estos dos los que sabrán indicarle al Gobierno qué información requieren para empezar a generar valor y desarrollar contenidos a través de sus iniciativas de visualización, desarrollo de aplicaciones, etc.

Es importante incluir también en el desarrollo de la política la perspectiva de miembros del sector académico involucrados en el tema de datos abiertos. Miembros de este sector se consideraron poco incluidos en la discusión mantenida hasta el momento como parte de las mesas de diálogo y manifestaron una falta de liderazgo que mueva de forma más asertiva y expedita el proceso de formulación, discusión y, eventualmente, implementación de la política.¹⁵

El éxito de la Política de Datos Abiertos estará dado, también, por la capacidad de involucrar a los actores clave en el uso de la información compartida y por

la capacidad de las instituciones poseedoras de la información de movilizar los recursos necesarios para implementar adecuadamente lo que este dicte.

Finalmente, el investigador del MRI reconoce la importancia de continuar este esfuerzo y seguir agrupando los “datasets” compartidos por instituciones públicas en el actual sitio web de datos abiertos del Gobierno, por la facilidad de acceso que representa el albergar todos los conjuntos de datos abiertos públicos en una misma dirección electrónica.

Una vez completado el compromiso, sería importante darle seguimiento en el siguiente plan de acción a través de una estrategia de divulgación que fomente el uso y reuso de los datos, y ayude a generar las alianzas y desarrollo de habilidades necesarias para generar valor económico y social a partir de ellos.

¹ Open data Barometer, third edition, World Wide Web Foundation, 2016. <http://opendatabarometer.org/>

² Global Open Data Index, Open Knowledge Foundation, 2015 <http://index.okfn.org/>

³ <http://datosabiertos.presidencia.go.cr/home>

⁴ Emmie Tran and Ginny Scholtes, “Open Data Literature Review”, The Gov Lab, abril 2015.

⁵ <http://www.meic.go.cr/web/752/datos-abiertos>

⁶ Sitio electrónico de datos abiertos del Ministerio de Comercio Exterior: <http://datosabiertos.comex.go.cr/dashboards/8868/intercambio-comercial/>

⁷ Mike Mora, Departamento para la Gestión Pública Efectiva, Secretaría de Asuntos Hemisféricos, “Hacia la Construcción de una Política Nacional de Apertura de Datos Públicos en Costa Rica”. Organización de los Estados Americanos, San José, Costa Rica, mayo 2016.

⁸ Según manifestó Marco Vega, de la Cámara Costarricense de Tecnologías de la Información y la Comunicación, el 10 de octubre de 2016, parecía que algunas personas de la mesa no sabían lo que hacían ahí y que habían ido más para atender a la invitación. Según su testimonio, la convocatoria no fue la mejor.

⁹ Entrevista, Jorge Umaña Cubillo, Ministerio de Comunicación, Casa Presidencial, 12 de septiembre de 2016.

¹⁰ Entrevista, Otto Rivera, director Ejecutivo de la Cámara Costarricense de Tecnologías de la información y la Comunicación, CAMTIC, 10 de octubre de 2016.

¹¹ Entrevista, Susana Soto e Ignacio Alfaro, Abriendo Datos Costa Rica, organización de la sociedad civil. 13 de julio de 2016.

¹² Luis Diego Oreamuno, director de Grupo Inco, 19 de septiembre de 2016.

¹³ Principios de la Carta Internacional de Datos Abiertos: Abiertos por Defecto; Oportunos y Exhaustivos; Accesibles y Utilizables; Comparables e Interoperables; Para mejorar la Gobernanza y la Participación Ciudadana; Para el Desarrollo Incluyente y la Innovación. Open Data Charter, 2015. <http://opendatacharter.net/#>

¹⁴ En una entrevista de julio de 2016 con miembros de Abriendo Datos Costa Rica, organización de la sociedad civil, se mencionó que miembros del sector privado abogaron por un marco legal que promueva la apertura de datos, una iniciativa para la que se podría aprovechar la Ley de Acceso a la Información o el decreto que se trabaja sobre esta materia.

¹⁵ Opinión facilitada por el Programa Sociedad de la Información y el Conocimiento, a través del cuestionario distribuido durante la segunda mitad del mes de septiembre y en el que no se solicitó la identificación de los participantes, con el objetivo de aumentar la cantidad de respuestas recibidas y dar mayor libertad para expresar las opiniones personales

2 | DECRETO DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Texto del compromiso

Objetivo principal: Elaborar una norma vinculante que permita al Poder Ejecutivo garantizar el cumplimiento efectivo del derecho humano de acceso a la información pública.

Breve descripción del compromiso: Incorporar el cumplimiento de estándares mínimos, procesos de actualización de la información y los respectivos mecanismos multicanales de entrega y divulgación, a partir de la creación de una plataforma única y la capacitación de los servidores públicos del Gobierno Central, las instituciones autónomas y la ciudadanía.

Hitos:

1. Establecimiento de la metodología y los estándares para el diseño del decreto ejecutivo de transparencia y acceso a la información pública por parte de la Presidencia de la República.
2. Creación del decreto ejecutivo de transparencia y acceso a la información pública en el seno de la subcomisión de acceso a la información de la CNGA.
3. Consulta del decreto ejecutivo de transparencia y acceso a la información pública.
4. Capacitación y divulgación del plan para la implementación del decreto de transparencia y acceso a la información pública en las instituciones del poder ejecutivo.
5. Ejecución y seguimiento de la implementación del decreto de transparencia y acceso a la información pública en las instituciones del poder ejecutivo.
6. Evaluación y realimentación de la experiencia institucional en cuanto al decreto

Nota editorial: Para efectos de simplificación el investigador del MRI organizó los hitos 4 y 5 como un solo hito en la tabla que se dispone a continuación.

Institución responsable: Ministerio de Comunicación

Institución (es) de apoyo: Ministerio de Presidencia, organizaciones interesadas.

Fecha de inicio: noviembre de 2015

Fecha final: febrero de 2016

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (COMO ESTÁ ESCRITO)				IMPACTO POTENCIAL				¿A TIEMPO?	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
2. Total			X		X	X					X		No			X	
2.1. Metodología y estándares			X		X					X			No				X
2.2. Creación del decreto			X		X						X		No			X	
2.3. Consulta del decreto			X			X				X			No		X		
2.4. Capacitación, divulgación, ejecución y seguimiento			X		X					X			No	X			
2.5 Evaluación y realimentación trimestral			X		X					X			No	X			

CONTEXTO Y OBJETIVOS

Este compromiso fue propuesto por la organización de sociedad civil Costa Rica Íntegra, capítulo de Transparencia Internacional en el país y miembro de la Comisión Nacional de Gobierno Abierto, tras considerar lo difícil o demorado que puede ser aprobar una ley sobre acceso a información en Costa Rica.¹

El planteamiento de un decreto ejecutivo y una ley sobre los mismos temas en el mismo plan de acción es razonable si se considera la experiencia que anteriormente tuvieron proyectos de ley sobre esta materia presentados a la Asamblea Legislativa.

En los últimos diez años se presentaron tres proyectos de ley específicos sobre acceso a la información, sin que ninguno completara exitosamente su itinerario legislativo.

Aunque Costa Rica posee un marco legal que protege el derecho de acceso a la información, existen vacíos que se podrían llenar con la aprobación de una ley o, en su defecto, atenuar mediante la promulgación de un decreto ejecutivo, y es del interés de los organismos de la sociedad civil en la CNGA garantizar un marco legal que minimice estos vacíos mientras una ley de acceso a la información se aprueba.

Entre los aspectos que se quieren atender con este decreto están el impulsar en el Poder Ejecutivo mecanismos que faciliten a las personas el efectivo ejercicio del derecho al acceso a la información, establecer la información mínima que las instituciones del Ejecutivo deberán abrir proactivamente y la aplicación efectiva de lo que actualmente estipula la legislación vigente en esta materia.

El decreto establecería los procesos a seguir cuando se solicita información pública y cuando estas solicitudes no se atienden en los diez días hábiles concedidos por la legislación actual. También definiría los conceptos de “información”, qué se entiende por “información de acceso público” y “completa”, y estipularía la obligación en las instituciones de una transparencia activa, al asignar una persona responsable de hacer cumplir este derecho y un mecanismo para reportar ineficiencias en la atención a las solicitudes recibidas.

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la CNGA y el Gobierno pretenden que el decreto remita a un régimen sancionatorio cuando una institución no cumpla con lo establecido por la ley en esta materia.

Para Costa Rica Íntegra, un decreto que cubra estos aspectos podría ayudar a inculcar la cultura de acceso a la información pública en las instituciones de gobierno y a facilitar el ejercicio de este derecho por parte de la ciudadanía. De acuerdo con esta organización, con Abriendo Datos y con estudiantes y algunos profesores de la Universidad de Costa Rica,² en ocasiones es difícil encontrar disposición a compartir información en las instituciones públicas, pues la actitud predominante es la de no facilitar la información solicitada, y de temor por posibles consecuencias negativas para los funcionarios que atienden la solicitud de información. Sin embargo, los decretos ejecutivos son de acatamiento obligatorio solo para las instituciones que forman parte de este poder de la República, dejando por fuera al sector del Gobierno descentralizado, al que pertenecen las instituciones autónomas que poseen gran parte de la información pública solicitada con mayor frecuencia por la ciudadanía. Por esta razón, el impacto del cumplimiento de este compromiso se considera moderado.

Además, el decreto no modificaría significativamente la legislación actual sobre acceso a la información, que ya cuenta con un importante marco legal (ver detalle en análisis del compromiso n.º 3: “Proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública”). Su principal impacto radicaría en la definición de procesos y conceptos como los mencionados con anterioridad, lo que ayudaría a dar más claridad a los funcionarios públicos sobre cómo proceder ante las peticiones de ciudadanos.

De acuerdo a las respuestas ofrecidas a través del cuestionario distribuido como parte de la investigación de este informe, la reticencia de los trabajadores públicos a facilitar información responde a una falta de claridad sobre qué información pueden facilitar y cuál no, y el riesgo de ser demandados al que consideran exponerse por divulgar información no pública.

Cabe mencionar también que este compromiso incluye acciones de consulta a organizaciones e instituciones sobre el decreto, lo cual resulta relevante para el valor de participación ciudadana en la AGA.

CUMPLIMIENTO:

El acceso a la información y la transparencia son dos de los temas de mayor interés para las organizaciones de la sociedad civil que integran la Comisión Nacional por un Gobierno Abierto. Costa Rica Íntegra se encargó de redactar un borrador del decreto, que presentó al Ministerio de la Presidencia para su análisis y que la CNGA empezó a discutir en la sesión de abril de 2016. En la discusión también participaron el Viceministerio de Diálogo Político y Asuntos Ciudadanos, y la Dirección Jurídica del Ministerio de la Presidencia.

El compromiso se encuentra atrasado con respecto al cronograma propuesto en el plan de acción, pues se esperaba que estuviera publicada una versión final para febrero de 2016. Parte del atraso se debió a la necesidad de alinear la propuesta de borrador inicial con el borrador del proyecto de ley que se trabajaba en paralelo y que constituye el siguiente compromiso del presente plan de acción (ver siguiente compromiso).

Para septiembre de 2016, se contaba con una versión del texto del decreto elaborada a partir de los insumos aportados por las distintas partes. En la sesión de la CNGA de ese mes circuló esta versión del texto del decreto, a la cual se le hicieron pequeñas observaciones de forma, según el Viceministerio de Presidencia.

Para avanzar en este compromiso, en el plan de trabajo de Presidencia se tiene prevista la realización de una consulta pública del texto del decreto para publicarlo en el diario oficial *La Gaceta*. Una vez publicado el decreto, se continuaría con la capacitación y divulgación del plan para la implementación del decreto, y la

ejecución y el seguimiento de la implementación (hitos 4 y 5 de este compromiso).

SIGUIENTES PASOS

Los últimos dos hitos de este compromiso, la “capacitación, divulgación, ejecución y seguimiento” del decreto, y su “evaluación y realimentación”, se cumplirían mediante la ejecución de actividades realizadas con motivo de otros compromisos, como los talleres de formación y divulgación en derechos ciudadanos vinculados a gobierno abierto que impartirá el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED), del Tribunal Supremo de Elecciones, o las capacitaciones que se darán a funcionarios públicos como parte del compromiso “Proceso de formación y capacitación en atención ciudadana para funcionarios públicos”.

Durante estas actividades, se incluirá entre los materiales que se vaya a distribuir contenido sobre el derecho de acceso a la información, la jurisprudencia en la materia y el contenido del decreto por publicar y, una vez que se envíe a la corriente legislativa, el proyecto de ley.

Tanto estas actividades como el decreto mismo son una oportunidad para promover entre instituciones públicas del Ejecutivo una cultura de datos abiertos por defecto (“open by default”), toda vez que en ellas se señale claramente qué información, como mínimo, deberán abrir las instituciones, bajo qué estándares y formato, y que les exija velar por mantenerla debidamente actualizada.

Inicialmente, la intención del Gobierno era solicitar la apertura proactiva de tres bases de datos:

1. Presupuesto.
2. Ejecución de partidas y subpartidas.
3. Salario por funcionario.

Con base en todo lo anterior, el investigador del MRI sugiere lo siguiente:

- Darle seguimiento en posteriores planes de acción a la información que publican las instituciones, cuán actualizada se encuentra y si sigue los formatos establecidos.
- Trabajar con la Defensoría de los Habitantes para asegurarse de que la evaluación hecha por el Índice de Transparencia del Sector Público (ver compromiso n.º 9) en el área de acceso a la información coincida con las exigencias definidas en este decreto, de manera que ambos instrumentos se refuercen y promuevan acciones en la misma línea.
- Procurar un grado de ambición más alto en los tipos de información por publicar para que incluyan aspectos de compras públicas o contratación administrativa.

De igual manera y con el fin de abordar las preocupaciones de algunos funcionarios de instituciones autónomas y miembros del sector privado, el investigador del MRI también considera importantes las recomendaciones relacionadas con cada sector respectivamente:

- La realización de talleres de sensibilización para las Presidencias Ejecutivas.³
- Generar y difundir mensajes claros sobre el alcance de este decreto respecto de lo que es información pública y el deber de difundirla.
- Trabajar en un reglamento de aplicación inmediata y que agilice la discusión en el seno de la CNGA.⁴

¹ Entrevista, Evelyn Villareal, Vicepresidenta de Costa Rica Íntegra, 22 de julio de 2016.

² Esta impresión la comparten profesores de las Escuelas de Ciencias de la Comunicación Colectiva y de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica, al igual que por varios de sus estudiantes, que acudieron instituciones del Estado en busca de información pública para cumplir con asignaciones académicas. Trataron estas opiniones con el investigador durante encuentros académicos y clases durante los meses de septiembre y octubre de 2016.

³ Los funcionarios que participaron en el cuestionario distribuido para el presente informe percibieron resistencia de las jefaturas y el personal clave de la organización hacia los lineamientos de apertura de información planteados durante el proceso de elaboración del decreto, dado el temor que existe entre los funcionarios públicos por compartir información, ante la presunción de posibles consecuencias negativas para ellos y su trabajo.

⁴ En opinión de Otto Rivera, director ejecutivo de CAMTIC y representante del sector privado en la CNGA, este tema es recomendable, pues no existe consenso en todos sus puntos y eso podría retrasar la publicación del decreto ejecutivo.

3 | PROYECTO DE LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Texto del compromiso

Objetivo principal: impulsar una ley marco que asegure el cumplimiento efectivo del derecho humano de acceso a la información pública, para instaurar una cultura de transparencia en la función pública.

Breve descripción del compromiso: el proyecto de ley tiene como fin garantizar el cumplimiento adecuado del derecho de acceso a la información pública, como derecho fundamental tutelado en la Constitución Política y en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, mediante la rendición de cuentas por parte de las autoridades públicas, y de sujetos de derecho privado que ejerzan una actividad o potestad de naturaleza pública.

Hitos:

1. Garantizar un proyecto de ley que establezca los estándares mínimos institucionales en materia de acceso a la información.
2. Realizar la consulta pública a las organizaciones e instituciones.
3. Presentar el proyecto de ley en la corriente legislativa.
4. Acompañar el proceso legislativo de aprobación del proyecto de ley
5. Diseñar e implementar estrategias de formación y difusión del proyecto de ley en la sociedad civil.

Nota editorial: Para efectos de simplificación el investigador del MRI organizó los hitos 4 y 5 como un solo hito en la tabla que se presenta a continuación.

Institución responsable: Ministerio de Comunicación

Institución (es) de apoyo: Defensoría de los Habitantes, Contraloría General de la República, Organizaciones vinculadas con la promoción del derecho de Acceso a la Información Pública

Fecha de inicio: noviembre de 2015

Fecha final: enero de 2016

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (COMO ESTÁ ESCRITO)				IMPACTO POTENCIAL				¿A TIEMPO?	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
3. Total			X		X	X					X		No		X		
3.1. Proyecto de ley			X		X						X		No			X	
3.2. Consulta pública			X			X					X		No	X			
3.3. Aprobación legislativa				X	X						X		No	X			
3.4. Difusión pública del proyecto de ley		X			X						X		No	X			

CONTEXTO Y OBJETIVOS

De acuerdo con la OSC freedominfo.org, Costa Rica es uno de los pocos países de América, y el único miembro de la Alianza para el Gobierno Abierto, que a la fecha de elaboración de este informe aún no contaba con una Ley de Acceso a la Información. Es también uno de los cuatro de la región que tiene esta tarea pendiente.¹

Este compromiso pretende solventar ese vacío y fortalecer el marco legal garantizado por la jurisprudencia actual, para asegurar el cumplimiento efectivo del derecho humano de acceso a la información pública a la vez que promueva una cultura de transparencia en la función pública.

Para el investigador del MRI, aunque el compromiso es claro en que busca atacar un problema real mediante un proyecto de ley, no es concreto al señalar cuáles serán los estándares mínimos de ese proyecto, los lineamientos internacionales o locales que seguirá ni los aspectos que pretende modificar o agrupar de la

legislación vigente. Por tales motivos se considera que su nivel de especificidad es medio.

Su relevancia es clara en el área de acceso a la información. De igual manera, el compromiso incluye acciones de consulta a organizaciones e instituciones sobre el proyecto de ley, lo cual resulta relevante para el valor de participación cívica en la OGP. Sin embargo, las circunstancias particulares de la legislación costarricense en esta materia y las dificultades de que el proyecto se apruebe en la presente administración, por falta de acuerdo entre diferentes actores sociales, hacen que su impacto sea moderado y no transformador.

Este objetivo no es nuevo en el país. En los últimos años, se han presentado tres proyectos de ley en esta materia sin que ninguno de ellos se tramitase con éxito. La diferencia de criterios entre sectores de la sociedad, los gobiernos y los legisladores hicieron imposible su aprobación. El proyecto 15079, "Ley de Acceso a la Información para la Transparencia en la

Gestión Pública”, entró a la corriente legislativa en mayo de 2002 y su expediente se archivó en enero de 2007, mientras que la “Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, proyecto 16198, presentado en el 2006, recibió en Comisión un dictamen unánime negativo y se archivó en 2009.

El intento más reciente fue en 2013, cuando la presentación de una Ley de Acceso a la Información a la Asamblea Legislativa también fue uno de los compromisos del I Plan de Acción de gobierno abierto. Este compromiso se cumplió en abril de 2014, cuando se presentó ante la Asamblea el proyecto 19113 de “Transparencia y Acceso a la Información Pública”. Este se redactó a partir del documento que elaboró una comisión interinstitucional presidida por el despacho de la Primera Vicepresidencia de la República, de la administración anterior (Chinchilla Miranda) y en la que participó una importante cantidad de organismos, entre ellos 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.

El proyecto de ley se introdujo en la Comisión de Gobierno y Administración en junio de ese año, sin embargo para octubre de 2016 aún no se había dictaminado.

Aunque aún no existe una ley específica sobre acceso a la información, el país ha desarrollado normatividad sobre el tema que provee un marco legal sólido² para hacer valer derechos de acceso a la información, aunque muchas veces estos procesos, por falta de una ley, tengan que pasar por tribunales de justicia. Entre estos, se destacan:

- Artículo 27 y 30 de la Constitución Política de Costa Rica.³
- Artículo 10 de la Ley del Sistema Nacional de Archivos.⁴
- Artículo 274 de la Ley General de la Administración Pública.⁵
- Artículo 32 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.⁶

- Otras leyes, como son la Ley General de Control Interno, la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Público, la Ley General de Policía y el Código Penal de Costa Rica.

Además, existen numerosas sentencias que a lo largo de los años han sentado precedentes importantes en el ejercicio al derecho de acceso a la información en Costa Rica. La Sala Constitucional ha reconocido el principio de publicidad al que está sujeto el quehacer del funcionario público y el reconocimiento del acceso a la información como un bien jurídico de interés público y derecho fundamental, así como la definición de la cosa pública.⁷

La existencia de este marco legal plantea el riesgo de que una ley en la materia sea más restrictiva en el tema de acceso a la información que la jurisprudencia creada por los tribunales a lo largo de todos estos años. Esta ha sido una de las posiciones planteadas en reiteradas ocasiones por el Instituto de Prensa y Libertad de Expresión (IPLEX) y por otros actores en la discusión nacional sobre el tema.⁸

CUMPLIMIENTO

A pesar de que el proyecto previo de “Transparencia y Acceso a la Información Pública” se encontraba en la corriente legislativa, el Gobierno decidió empezar a trabajar en su propio borrador de un proyecto de ley de acceso a la información. Este salió a la luz pública en enero de 2016 y la reacción de los diputados de la oposición y de un sector de la prensa no fue de apoyo. Se mostraron preocupados por las excepciones al derecho de acceso a la información señaladas en el proyecto. De igual manera, argumentaron que no resultaba claro al definir qué era “Secreto de Estado” y se le calificó como una potencial amenaza del derecho de acceso a la información⁹ que podría restringir el acceso a la información pública.¹⁰

Esta discusión llevó al Gobierno a desistir de impulsar este borrador del proyecto y a empezar a trabajar en uno nuevo, lo que retrasó significativamente el cumplimiento del compromiso que se pensaba tener listo para ese mismo mes de enero.

La creación y aprobación de una ley de acceso a la información es uno de los compromisos de mayor interés de los representantes de la sociedad civil en la Comisión Nacional de Gobierno Abierto, quienes impulsaron que este proyecto incluyera los 10 principios del derecho de acceso a la información pública.¹¹ El tema se empezó a discutir en este foro a principios de 2016 y ocupó la mayor parte de las sesiones celebradas el primer semestre de ese año. Finalmente, el Gobierno tomó las sugerencias surgidas de los talleres de trabajo realizados por la CNGA sobre el proyecto de ley en la corriente legislativa y empezó a trabajar en una propuesta de borrador que integrara ambos insumos.

Al momento de analizar este compromiso, el borrador del proyecto de ley que integraba los insumos de los diferentes sectores ya se había terminado y estaba en posesión de un grupo de garantes,¹² quienes lo revisarían y harían sus sugerencias finales para garantizar su cumplimiento con el derecho de acceso a la información. Se prevé que el grupo de garantes envíe sus sugerencias en noviembre de 2016. El grupo de garantes debía enviar sus sugerencias en el mes de noviembre para publicarlas posteriormente en el diario oficial La Gaceta y someterlas a consulta pública. El plan de acción no contemplaba devolver el borrador a la CNGA ni a las organizaciones involucradas anteriormente en la revisión del borrador anterior.

Con posterioridad, este texto se remitiría al despacho de Presidencia para enviarlo después a la Asamblea Legislativa, sin que se tuviese claro si se enviaría como un nuevo proyecto de ley o como un texto sustitutivo del anterior. Nada de esto había ocurrido al momento de analizar este compromiso.

El Gobierno decidió que, una vez terminado el nuevo borrador del proyecto de ley, se sometería a consulta pública directamente, sin pasar por la CNGA o el resto de los foros donde se discutió anteriormente, pues ya se habían considerado sus insumos a la hora de elaborar el nuevo texto.

Todo el trabajo previo a la elaboración del borrador, tanto en el seno de la CNGA como con otros sectores de la sociedad civil, pretendía, entre otras cosas, minimizar la polémica en torno al proyecto de ley y agilizar su trámite en la Asamblea Legislativa. No

obstante, las experiencias anteriores en procesos de aprobación de proyectos de ley en esta materia permiten prever una amplia discusión a nivel nacional y la posible oposición de algunos sectores de la sociedad.

Para que esta discusión sea lo más informada y fluida posible, y no se repita la experiencia de enero de 2016, el Ministerio de la Presidencia y el de Comunicación trabajaban en octubre de 2016 en una campaña que incluiría la difusión de textos explicativos y la coordinación de vocerías sectoriales que ayudaran a mostrar que el respaldo a su aprobación viene de más allá del Poder Ejecutivo.

Entre los elementos de la discusión también estará el compromiso adquirido con la Alianza para el Gobierno Abierto y las recomendaciones de la OCDE, que en su documento "Costa Rica hacia un estado abierto" afirma que:

- El marco jurídico del país debería complementarse con una Ley de Acceso a la Información y una Ley de Participación Ciudadana que sean aplicables a todo el sector público, incluyendo al sector descentralizado.
- Se deben aprovechar los talleres que el Instituto de Formación y Estudios en Democracia del Tribunal Supremo de Elecciones dará en temas de gobierno abierto para divulgar la importancia de la aprobación y sobre el contenido de este futuro proyecto de ley.

SIGUIENTES PASOS

Es clave avanzar en la discusión en torno a este proyecto de ley, abordada en una etapa o en otra en los últimos años, y lograr conciliar un texto que parta de las garantías mínimas definidas por el marco jurídico actual y que esté alineado a fallos de tribunales internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Para este fin, se requiere de un proceso de investigación y diálogo nacional que involucre a la gran variedad y peso de actores implicados en el tema, más allá de tendencias o intenciones particulares de los gobiernos de turno. El investigador del MRI considera que este proceso deberá ayudar a solventar

las carencias actuales del país en la materia, como la definición de un organismo garante, un régimen sancionatorio y una clara definición de lo que se considerará como información pública y como secreto de Estado.

Las OSC involucradas en el tema, mencionadas a lo largo de este análisis, coinciden en que esta consulta debe implicar un diálogo nacional amplio que facilite llegar a un proyecto consensuado cuya aprobación se pueda dar ágilmente.

Sectores de la sociedad civil y funcionarios de los ministerios parte de la red de contactos de gobierno abierto manifestaron oportunidades de mejora en el seguimiento y la divulgación de información sobre el estado y avance en el proceso de elaboración de la ley. Estos representantes manifestaron haber participado en algún momento del proceso para luego no volver a recibir invitaciones, reportes de avance o estado del compromiso.¹³

¹ www.freedominfo.org, "Lists of countries with FOI regimes", junio de 2016. En la cuantificación hecha en el texto se toma en cuenta la aprobación de la ley en esta materia hecha por Argentina en septiembre de 2016. Pagina visitada el 22 de septiembre de 2016: <http://www.freedominfo.org/2016/06/chronological-and-alphabetical-lists-of-countries-with-foi-regimes/>

² Mauricio Herrera, Ministro de Comunicación, "Transparencia", La Nación, 9 de enero de 2016.

³ El artículo 27 señala: "Se garantiza la libertad de petición, en forma individual o colectiva, ante cualquier funcionario público o entidad oficial, y el derecho a obtener pronta resolución". El artículo 30 "garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público. Quedan a salvo los secretos de Estado".

⁴ "Se garantiza el libre acceso a todos los documentos que produzcan o custodien las instituciones a las que se refiere el artículo 2.º de esta ley. Cuando se trate de documentos declarados secreto de Estado, o de acceso restringido, perderán esa condición después de treinta años de haber sido producidos, y podrá facilitarse para investigaciones de carácter científico-cultural, debidamente comprobados, siempre que no se irrespeten otros derechos constitucionales".

⁵ "La decisión que negare el conocimiento y acceso a una pieza deberá ser suficientemente motivada. Cabrán contra la misma los recursos ordinarios de esta ley".

⁶ "Cuando el amparo se refiera al derecho de petición y de obtener pronta resolución, establecido en el artículo 27 de la Constitución Política, y no hubiere plazo señalado para contestar, se entenderá que la violación se produce una vez transcurridos diez días hábiles desde la fecha en que fue presentada la solicitud en la oficina administrativa, sin perjuicio de que, en la decisión del recurso, se aprecien las razones que se aduzcan para considerar insuficiente ese plazo, atendidas las circunstancias y la índole del asunto".

⁷ Al respecto, ver la Resolución n.º 880-1990 del 1 de agosto y la Sentencia 2014-4031 del 21 de marzo, ambas de la Sala Constitucional.

⁸ Observaciones elaboradas por el autor a partir de la publicación de pronunciamientos y textos elaborados por el IPLEX, Alejandro Delgado Faith, Presidente del IPLEX, y Eduardo Ulibarri, expresidente de IPLEX y exdirector del diario La Nación, entre 2011 y 2015, facilitados al investigador del MRI para su investigación y publicados en medios nacionales.

⁹ Ester Vargas, "Costa Rica requiere legislar sobre acceso a la información", Campaña por el derecho a la Comunicación.

¹⁰ Alexander Ramírez, CR Hoy, "Proyecto de gobierno busca restringir acceso a información Pública", 22 de febrero de 2016.

¹¹ Ignacio Alfaro, Abriendo Datos Costa Rica "¿La ciudadanía tiene realmente acceso a la información pública?", 28 de septiembre de 2016 <https://abriendodatoscostarica.org/2016/09/28/la-ciudadania-tiene-realmente-acceso-a-la-informacion-publica/>

¹² Los órganos garantes cumplen importantes funciones en relación con la protección del derecho de acceso, resolviendo apelaciones y reclamos en caso de vulneración de este y promoviendo el acceso a la información pública y la transparencia gubernamental.

¹³ Opinión facilitada por el Programa Sociedad de la Información y el Conocimiento, a través del cuestionario distribuido durante la segunda mitad del mes de septiembre y en el que no se solicitó la identificación de los participantes, con el objetivo de aumentar la cantidad de respuestas recibidas y dar mayor libertad para expresar las opiniones personales

4 | DIRECTORIO INFORMATIVO DEL PERFIL DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

Texto del compromiso

Objetivo principal: desarrollar una plataforma interactiva que brinde información de manera actualizada e integral de las instituciones públicas que componen el Estado costarricense.

Breve descripción del compromiso: se implementará una plataforma informativa e interactiva que contenga la información organizacional, presupuestaria y administrativa de las instituciones públicas. Para ello se deberá recopilar la información, analizarla y sistematizarla, canalizándola a esta plataforma única.

Hitos:

1. Recopilar la información de las instituciones tanto en las bases de datos del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica como en cada una de las instituciones Públicas, incorporando elementos regionales y locales.
2. Analizar y sistematizar la información recopilada, en los formatos que la plataforma requiere.
3. Publicar y socializar los datos en el portal considerando accesibilidad plena de los usuarios.
4. Implementar la estrategia de difusión para el uso y aprovechamiento de la plataforma interactiva.
5. Actualizar la información trimestralmente.

Nota editorial: Para efectos de simplificación el investigador del MRI unió los hitos 1 y 2 y el 3 y 4 en la tabla que se presenta a continuación.

Institución responsable: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Institución (es) de apoyo: Ministerio de Presidencia, Instituto Centroamericano de Administración Pública y otras Organizaciones interesadas. Programa Estado de la Nación (CONARE).

Fecha de inicio: noviembre de 2015

Fecha final: julio de 2016

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (COMO ESTÁ ESCRITO)				IMPACTO POTENCIAL				¿A TIEMPO?	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
4. Total				X	X					X			No		X		
4.1. Recopilar, analizar y sistematizar la información				X	X					X			No		X		
4.2. Publicar, socializar y difundir el portal				X	X					X			No	X			
4.3. Actualizar la información trimestralmente			X		X					X			No	X			

CONTEXTO Y OBJETIVOS

Este compromiso a cargo del Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN) pretende desarrollar un sitio de internet que muestre la información general de todas las instituciones públicas del Estado costarricense.

Entre la información que busca mostrar de cada institución se incluye el marco normativo, las funciones, competencias, presupuesto, procesos y productos de cada una. La implementación del compromiso también incluiría una infografía que permita ubicar a cada institución dentro de la jerarquía institucional pública. Hasta ahora no existe en el país una plataforma que agrupe toda esta información en un mismo sitio.

Uno de los retos es la estandarización en la clasificación y el listado de las diferentes instituciones. Existen diferentes versiones de este listado, entre los que manejan la Contraloría General de la República, la Autoridad Presupuestaria, el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa y el inventario

institucional del Centro de Estudios de Derecho Público, entre otros.

El MIDEPLAN es una de las instituciones que posee uno de estos listados y que además trabaja en mantenerlo actualizado. Este compromiso pretende dar un paso más adelante y, en vez de publicar una lista o un diagrama en formato PDF, como se hace actualmente, se publique un infográfico interactivo con hipervínculos que guíen a las páginas principales de las diferentes instituciones, que facilite la comprensión de toda la estructura estatal costarricense y su respectiva distribución de responsabilidades.

Además, se pretende fusionar el entregable de este compromiso con el del compromiso 7 (ver compromiso n.º 7 "Plataformas tecnológicas para gobierno abierto"), al incluir dentro del directorio el listado de las plataformas de cada institución relacionadas con los valores de gobierno abierto.

La estructura y composición del Estado en Costa Rica es compleja debido a su alta fragmentación y

constante crecimiento. De acuerdo con información del MIDEPLAN actualizada a febrero de 2016,¹ el sector público costarricense está compuesto por 330 instituciones. Por otro lado, un estudio de la Academia de Centroamérica señala que los 18 ministerios han creado 84 órganos adscritos, la gran mayoría de ellos instaurados a partir de la década de 1990 y todos con el fin de lograr una mayor agilidad en su ejecución, pues al estar adscritos a un órgano superior, este puede otorgarles una desconcentración mínima o máxima.²

Del universo de instituciones públicas costarricenses, el Poder Ejecutivo nombra de forma directa al líder de más de 120 de ellas, y en 76 casos ese nombramiento lo definen los miembros de la entidad o por la junta directiva misma.³ Además, según una investigación del Estado de la Región, el Ejecutivo nombra directamente a la totalidad de los miembros de la junta directiva de 42 instituciones, en 25 nombra al menos un 75%, y en 50 casos nombra entre un 26% y un 74%.

Tal organización administrativa dificulta su comprensión a los ciudadanos y promueve la duplicidad de funciones, el uso ineficiente de recursos públicos y la dilución de responsabilidades de cara a la sociedad. También aumenta las cargas al presupuesto nacional, afecta la rendición de cuentas y dificulta la transparencia.

Este compromiso es una oportunidad para identificar muchas de esas duplicidades, tanto en funciones como en cargos públicos, como parte del proceso de mapeo institucional que se debe hacer para recopilar la información que se incluirá en el sitio electrónico. Sin embargo, tal y como está escrito, el compromiso se limitaría a publicar la información y a mantenerla actualizada. Por esta razón, su impacto potencial se considera menor.

El compromiso también plantea una oportunidad, no considerada por el Gobierno, para hacer transparentes los procesos de selección de las personas escogidas para cargos públicos de dirección, así como sus nombres y perfiles.

Si bien resulta de importancia y utilidad la publicación de un directorio informativo con el perfil de las instituciones públicas que agrupe la información

en un mismo lugar y la presente de manera clara, hay oportunidad de incrementar el impacto de este compromiso en el desarrollo de un gobierno abierto.

La creación de un sitio de Internet con información estática, en el sentido de que no es información que se genere constantemente o dependa de variables que se renueven periódicamente, es relevante para el valor de acceso a la información, pero los ejemplos señalados con anterioridad muestran que este compromiso podría tener un impacto mayor en la transparencia y mejora en la eficiencia del Estado.

CUMPLIMIENTO

El compromiso está atrasado con respecto al calendario definido en el Plan de Acción. Según este, para enero de 2016 se recopilaría toda la información de la institución necesaria para desarrollar la herramienta, y en abril de este mismo año se publicarían los datos sistematizados en el nuevo portal web.

Para septiembre de 2016, el MIDEPLAN ya tenía la información sistematizada requerida de la mayor parte de las instituciones, por medio de matrices que se enviaron al Ministerio de la Presidencia para su diagramación.

El diseño aún no se había completado al momento de redactar este reporte y, por lo tanto, la información estaba pendiente de publicarse. También estaba pendiente de procesar la información relacionada con las instituciones autónomas, el Poder Legislativo y el Tribunal Supremo de Elecciones.

Para impulsar el avance en el desarrollo de este compromiso, el equipo de gobierno abierto del Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano, en Presidencia, asumió parte de su liderazgo y trabajó en la sistematización de la información obtenida y en el diseño del sitio web que se usaría para publicar la información, sin que se tuviese clara la fecha de su lanzamiento.

Miembros del equipo del MIDEPLAN encargado de completar este compromiso señalaron varias dificultades para llevarlo a cabo según el cronograma establecido por Presidencia:⁴

- La recepción de la información es compleja porque es facultativo por parte de las instituciones remitir la información.
- Existe el riesgo de recibir información que no se sabe si es correcta.
- Las instituciones públicas no cuentan con la información debidamente sistematizada, y algunas ni siquiera conocen sus datos.
- La sistematización de estos datos requiere personal y trabajo arduo en cortos periodos de tiempo, que no necesariamente calzan con los planes de trabajo ya establecidos.

Estos funcionarios también consideraron que hay oportunidades de mejora en la coordinación de trabajo entre el Viceministerio de Diálogo Político y Asuntos Ciudadanos y sus puntos de contacto en los ministerios. Según su criterio, la coordinación se hizo de forma esporádica y con “picos” en los que se solicitaba especial atención o entrega de información, seguidos de períodos de ausencia. También afirmaron que las redes sociales, en ocasiones, fueron canales de comunicación más eficaces para enterarse de las actividades y acciones relacionadas con el gobierno abierto que los medios oficiales de comunicación.

SIGUIENTES PASOS

Al no hacer referencia a procesos o actividades realizados por funcionarios públicos, el compromiso no generará un cambio significativo en materia de transparencia.

Que se mejore la relevancia de este compromiso para el gobierno abierto dependerá del uso que se promueva con esta información. Un enfoque más amplio, que podría también incluir aspectos como porcentajes de ejecución del presupuesto, lo haría no solo más relevante para gobierno abierto, sino que también podría aumentar significativamente su potencial para cambiar la práctica gubernamental.

El investigador del MRI sugiere evaluar la posibilidad de aumentar el impacto y relevancia de este compromiso mediante su uso para la identificación de duplicidades en cargos públicos y la publicación de procesos de selección de las personas para cargos públicos de dirección, así como sus nombres y atestados.

Entre la información y las instituciones señaladas como prioritarias para divulgar información, las organizaciones de la sociedad civil participantes de la CNGA mencionaron el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC) y el Programa Estado de la Nación. Se debe vencer la resistencia de algunas instituciones que, como el INEC, tienen una visión muy diferente a la de los datos abiertos, pues parte de sus labores comprenden la venta de información e instalar las capacidades técnicas que se requieren en las instituciones.⁵

La conveniencia de incluirlo en planes de acción posteriores dependería de la orientación del compromiso hacia objetivos de rendición de cuentas, transparencia o acceso a la información como los mencionados.

¹ Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, “Listado de las instituciones públicas según naturaleza jurídica, febrero 2016”

² Miguel Loria, Josué Martínez, Academia de Centroamérica. “El sector público en Costa Rica: desafíos institucionales y oportunidades de mejora”, junio de 2016.

³ Alonso Ramírez, Ronald Alfaro, “Institucionalidad Pública en Costa Rica. Informe final” Cuarto Informe Estado de la Región, Estado de la Nación, julio de 2011.

⁴ Opinión facilitada por el Programa Sociedad de la Información y el Conocimiento, a través del cuestionario distribuido durante la segunda mitad del mes de septiembre y en el que no se solicitó la identificación de los participantes, con el objetivo de aumentar la cantidad de respuestas recibidas y dar mayor libertad para expresar las opiniones personales.

⁵ Opinión facilitada por la organización Abriendo Datos a través de formulario distribuido para recolectar opiniones para elaborar el presente informe

5 | MODELO DE GESTIÓN DE DOCUMENTOS Y ADMINISTRACIÓN DE ARCHIVOS

Texto del compromiso

Objetivo principal: implementar un plan piloto que desarrolle el modelo único de gestión de documentos y administración de archivos en Costa Rica, para las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Archivos para el cumplimiento de la legislación vigente.

Breve descripción del compromiso: Definir dos instituciones del sector público costarricense en que se llevará a cabo el plan piloto, con la asesoría de los profesionales de la Subdirección General de Archivos Estatales de España que elaboraron el modelo de gestión de documentos y administración de archivos. Se aplicarán las siguientes guías de implementación: política de gestión de documentos y archivos, gobierno abierto y transparencia, administración electrónica, valoración, control intelectual y representación, control de acceso, control físico y conservación, guía de servicios de archivo. El producto final será la implementación del modelo de gestión de documentos y administración de archivos.

Hitos:

1. Definir el Plan Piloto.
2. Implementar el Plan Piloto en un Ministerio del Poder Ejecutivo, por definir.
3. Implementar el Plan Piloto en una institución autónoma, por definir.
4. Entregar informe final con la estrategia de proyección a todo el Sector Público.

Institución responsable: Dirección General del Archivo Nacional.

Institución (es) de apoyo: Un Ministerio de Gobierno Central y una Institución Autónoma que se elija para el plan. La sociedad civil, la iniciativa privada, grupos de trabajo y multilaterales.

Fecha de inicio: enero de 2016

Fecha final: abril de 2017

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (COMO ESTÁ ESCRITO)				IMPACTO POTENCIAL				¿A TIEMPO?	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
5. Total				X	Sin relevancia clara					X			Si		X		
5.1. Definir el Plan Piloto				X	Sin relevancia clara					X			No		X		
5.2. Implementar el Plan Piloto en un ministerio			X		Sin relevancia clara					X			Si	X			
5.3. Implementar el Plan Piloto en una institución autónoma			X		Sin relevancia clara					X			Si	X			
5.4. Informe con estrategia de proyección				X	Sin relevancia clara					X			Si	X			

CONTEXTO Y OBJETIVOS

La Red de Transparencia y Acceso a la información pública (RTA) presentó en el 2014 un Modelo de Gestión de Documentos y Administración de Archivos (MGD) cuyo objetivo es “[...] convertirse en soporte y apoyo para la gestión documental y de archivos de las distintas organizaciones y países miembros de la RTA.”¹¹

El documento del MGD afirma que con la implementación del Modelo se homogenizarán y normalizarán los procesos de gestión documental y archivo que garanticen y contribuyan a la adecuada creación, tratamiento, conservación, acceso y control de los documentos.

Este compromiso tiene por objetivo implementar este modelo en un ministerio y una institución pública autónoma, primero, para luego empezar a hacerlo extensivo a todo el aparato estatal.

En el ámbito de las instituciones públicas no existe un modelo estandarizado de aplicación general ni que incluya entre sus enfoques la generación de transparencia. La implementación del MGD dotaría a las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Archivos de Costa Rica de un modelo único que permite dar uniformidad e integración a la gestión de los archivos de cada organización. De igual manera, normalizaría los procesos archivísticos y generaría mejores condiciones para que las instituciones respondieran a las solicitudes de información pública, a la vez que ayudaría a la conservación y disponibilidad de los documentos.

Estos beneficios podrían generar un impacto positivo importante en la forma en que las instituciones públicas gestionan sus documentos y en cómo archivan su información, de manera que esta esté disponible cuando se necesite, uno de los mayores retos con

los que el Gobierno se enfrentó en el proceso de implementación de este plan de acción.

Sin embargo, los objetivos e impactos inmediatos de este compromiso se dan a nivel interno de las instituciones. Tal y como afirmó Jorge Umaña, quien coordina desde el Ministerio de la Presidencia con la dirección del Archivo Nacional la implementación de este compromiso, de momento este no tiene una cara pública. Para Umaña, su impacto sería de más largo plazo, cuando después de implementado se vean mejoras² en la gestión de documentos que se traduzcan en acciones de transparencia, acceso a la información o rendición de cuentas.

Por tales razones, la relevancia para gobierno abierto de este compromiso se considera poco clara, y su potencial, menor, pues está todavía en una etapa muy temprana cuyas consecuencias se darían a nivel interno de las instituciones, no en la ciudadanía.

CUMPLIMIENTO

La ejecución se encuentra atrasada debido a que, según el cronograma propuesto en el plan de acción, se esperaba que el plan piloto estuviese definido para marzo de 2016. Aunque la fecha estipulada para cumplir con el compromiso es abril de 2017, para septiembre de 2016 seguía pendiente de definir algunos detalles del primero de los hitos, la definición del plan de acción. El resto de los hitos no se han iniciado.

Una de las razones se debe a que, conforme se avanzó en su implementación, la Dirección General del Archivo Nacional decidió hacer el plan piloto más ambicioso y aplicarlo en más instituciones. La intención era desarrollar el modelo en los ministerios de Economía, Industria y Comercio y de Comercio Exterior, en la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, y en el mismo Archivo Nacional.

La implementación del modelo requiere la aplicación de un cuestionario que ayude a conocer las prácticas de documentación y manejo de la información de las

instituciones y su nivel de digitalización. Para octubre de 2016 este cuestionario ya se había aplicado a las entidades del plan piloto y se estaba sistematizando la información facilitada por cada una de ellas.

A partir del cuestionario se prepararía un informe de diagnóstico y se empezaría a trabajar en las pautas para la gestión de documentos, instrumentos e informes de seguimiento.

SIGUIENTES PASOS

Los siguientes pasos incluirían dar seguimiento a la implementación del modelo por parte del Archivo Nacional a través de la subcomisión de Transparencia y Acceso a la Información, a la que la CNGA encargó el seguimiento del compromiso. Con posterioridad, se deberá actualizar la normativa en gestión de documentos y archivos, así como la política y reglamentación de cada institución y del Sistema Nacional, para consolidar el Modelo de Gestión de Documentos.

Tal como está escrito el compromiso, da la impresión de que la aplicación del modelo en las instituciones constituye más bien el paso previo a la creación de un compromiso para un plan de acción, al ayudar a generar las condiciones adecuadas, de definición y digitalización de procesos en el manejo de la información, para tomar acciones que mejoren el acceso a la información pública por parte de los ciudadanos, generen transparencia o rindan cuentas sobre la actuación de las instituciones.

En este sentido, el investigador del MRI considera que este compromiso debe incluir acciones concretas en materia de transparencia y rendición de cuentas para ser claramente relevante para el gobierno abierto. El seguimiento del mismo en posteriores planes de acción dependerá de que se incluya este componente entre las acciones por implementar.

¹ Desantes, Fernández y Requejo, Red de Transparencia y Acceso a la Información, "Informe final de la fase de implementación del Modelo de Gestión de Documentos y Administración de Archivos para la Red de transparencia y Acceso a la información". Documento borrador, noviembre de 2015.

² Entrevista, Jorge Umaña, asesor, Ministerio de la Presidencia. 12 de septiembre de 2016.

6 | APLICACIÓN DE LA LEY 8220 DEL EXCESO DE TRÁMITES

Texto del compromiso

Objetivo principal: impulsar la agilización y simplificación de trámites a través de mecanismos de mayor transparencia y eficiencia en todo lo que respecta a la mejora regulatoria. Asimismo, se valora una reforma del reglamento de acatamiento obligatorio, donde se aceleren los procesos y los trámites que impiden alcanzar los fines de la ley 8220.

Breve descripción del compromiso: se pretende fortalecer el sistema de control previo, así como el catálogo nacional de trámites, a fin de ofrecer mayor transparencia y eficiencia en las acciones de mejora regulatoria. Además, se valorará una reforma del reglamento para que exija a toda la administración pública optimizar los procesos institucionales enfocados en productos hacia los usuarios. Se espera que cada institución analice, optimice y divulgue todos los procesos en cumplimiento del Art. 4 de la Ley 8220. Las instituciones deberán avanzar en este proceso a través de los planes anuales de mejora regulatoria que implementa actualmente el MEIC.

Hitos:

1. Fortalecimiento del sistema de control previo.
2. Fortalecimiento del catálogo nacional de trámites.
3. Estudio de las reformas necesarias al reglamento existente.
4. Recepción por parte del Ministerio de Economía Industria y Comercio de las estrategias de trabajo, los responsables y el cronograma de estas.
5. Entrega del primer informe de avance.
6. Acompañamiento por parte de la Comisión Nacional por un Gobierno Abierto a las instituciones en el proceso de análisis de resultados y toma de acuerdos.

Nota editorial: Para efectos de simplificación, el investigador del MRI organizó los hitos 1 y 2, y el 3 y 4, como un solo hito en la tabla que se presenta a continuación.

Institución responsable: Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

Institución (es) de apoyo: Ministerio de Planificación, UCCAEP, CR Integra, Abriendo Datos Costa Rica CR, organizaciones interesadas.

Fecha de inicio: enero de 2016

Fecha final: enero de 2017

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (COMO ESTÁ ESCRITO)				IMPACTO POTENCIAL				¿A TIEMPO?	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
6. Total			X		Sin relevancia clara					X			No		X		
6.1. Sistema de control previo y catálogo nacional de trámites		X			Sin relevancia clara					X			No		X		
6.2. Estudio de reformas necesarias y estrategias de trabajo			X		Sin relevancia clara					X			No		X		
6.3. Primer informe de avance			X		Sin relevancia clara					X			No	X			
6.4. Acompañamiento por la Comisión Nacional por un Gobierno Abierto		X			Sin relevancia clara					X			No	X			

CONTEXTO Y OBJETIVOS

El exceso de trámites o “tramitomanía” se ha convertido durante las últimas décadas en uno de los principales lastres para el desarrollo y la competitividad de Costa Rica. Es una de las causas de ralentización del progreso nacional en que siempre se suele coincidir y cuya mención no es extraña en foros de empresarios, académicos, emprendedores o políticos.

Según el Índice “Doing Business”, desarrollado por el Banco Mundial y que mide la facilidad para hacer negocios en un país, Costa Rica se encuentra en la posición 58 de 189 naciones analizadas, castigado en indicadores como la facilidad para iniciar un negocio, en el que se encuentra en el lugar 121.

Por su parte, el Índice de Competitividad Global 2016, desarrollado por el Foro Económico Mundial, ubica a Costa Rica en el puesto 54 de 138. El índice señala

que el país arrastra en la última década una baja nota en varios aspectos relacionados con el exceso de trámites, que lo llevaron a perder dos puestos en el último año. Particularmente, se señalan deficiencias en el pilar institucional, la facilidad para obtener créditos, los mecanismos para pagar impuestos y la falta de eficiencia de los mercados.¹

En el año 2015, una empresa abandonó el país para trasladar su operación a Guatemala, dejando sin empleo a unas 400 personas. La compañía atribuyó como una de las causas principales de su decisión el exceso de trámites en el país, pues le tomaba 4 meses conseguir un permiso de importación que duraba solo 30 días.²

La situación no es nueva y el país está trabajando en reformas para atenderla desde inicios del milenio.³ En el año 2002 se aprobó la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos,⁴

a la que se le hizo una reforma en 2011 que permite aplicar el silencio positivo cuando no se obtiene respuesta de un trámite. Ese mismo año se mejoraron 21 de los 40 trámites considerados más engorrosos,⁵ y en el 2015 el Gobierno se comprometió a simplificar 135 trámites distribuidos en 65 entidades estatales.⁶

Se ha avanzado en la materia, pero aún queda mucho por hacer, y no pocas veces el exceso de trámites y procesos administrativos poco transparentes se ha asociado a mayores niveles de corrupción.⁷ Si bien está claro el problema que el compromiso busca atender y el objetivo descrito en el plan de acción afirma que se usará la transparencia para ello, no está claro cómo se utilizará este valor para resolver la problemática. Por esta razón se califica su nivel de especificidad como medio.

Además, tal y como está planteado en el plan de acción, el compromiso parece buscar más objetivos de gobierno digital que de gobierno abierto. La iniciativa a la que hace referencia este compromiso es la de actualizar el Catálogo Nacional de Trámites,⁸ un sitio de internet que agrupa los trámites que administra el aparato estatal del país y que es prácticamente desconocido por la población.

Las políticas de gobierno abierto ciertamente podrían ayudar en las soluciones a este exceso tramitológico, pero desde la perspectiva del investigador de MRI, el Gobierno y el Ministerio de Economía Industria y Comercio (MEIC) plantearon sus objetivos y entregables hacia la digitalización de trámites y divulgación de información a través de medios digitales, sin que esta información necesariamente promueva la transparencia o la rendición de cuentas. Esto hace que el compromiso parezca más pertinente para gobierno digital que para gobierno abierto.

El compromiso tampoco define cómo será el control previo que se pretende ejercer a través de la primera actividad descrita en el texto, ni si las estrategias de trabajo de las instituciones o los informes de avance se compartirán con la sociedad civil en general. Debido a estos aspectos, tampoco resulta evidente la relevancia del compromiso para gobierno abierto, pues aunque se pretende usar la transparencia como mecanismo de agilización de trámites, ni el compromiso ni las

acciones realizadas hasta el momento de producir este informe explican cómo su implementación generaría transparencia.

CUMPLIMIENTO

Este compromiso pretende que, a través de mejores prácticas de divulgación de información, se faciliten trámites para los ciudadanos y se rindan cuentas sobre el exceso de estos y las obstrucciones a las gestiones tramitológicas.

Al momento de recopilar la información para este reporte, el Gobierno trabajaba en los términos de referencia para el Catálogo Nacional de Trámites, con base en observaciones y requerimientos hechos por la OCDE. El objetivo era que este catálogo estuviera listo a mediados de 2017, aunque el plan de acción establece enero de 2017 como fecha de cumplimiento del compromiso.

De acuerdo con el equipo del Ministerio de la Presidencia que coordinaba las acciones relacionadas con este compromiso,⁹ en septiembre de 2016 se trabajaba en la definición y mejoras de RNP Fácil, una plataforma electrónica del Registro Nacional que permite a los notarios registrar el traspaso de propiedades mediante el concepto de ventanilla única digital, y CrearEmpresa, que permite hacer electrónicamente algunos de los trámites requeridos para que una compañía empiece a operar, como la inscripción o activación de sociedades y el registro de libros legales.

El Gobierno también coordinaba con el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos el trabajo necesario para digitalizar procesos en 20 instituciones e incluirlos en esta plataforma electrónica. Entre los trámites que estos sitios permiten realizar están la inscripción de sociedades y productos, la solicitud de patentes y la autorización de libros sociales.

También se trabajaba en el desarrollo de un plan con las 81 municipalidades del país, para que cada una tuviera una persona capacitada en el uso de la plataforma CrearEmpresa.go.cr. El objetivo es promover, a través de los gobiernos locales, el uso de estas plataformas —ya que muchos de los trámites tienen que ver con ellos— y que las municipalidades ayuden a capacitar

a sus ciudadanos en el aprovechamiento de estos sistemas electrónicos.

El Gobierno señaló estas acciones como parte del cumplimiento de este compromiso, al buscar reducir y agilizar trámites, a pesar de que no forman parte de ninguno de los hitos y el texto del compromiso se centra en el catálogo de trámites, reformas reglamentarias obligatorias y planes de mejora regulatoria.

SIGUIENTES PASOS

Indudablemente, este compromiso busca reducir decididamente la ineficiencia administrativa provocada por el papeleo, las duplicidades y las formalidades superfluas, pues estos son factores reconocidos que minan la competitividad y el desarrollo económico. Para el investigador del MRI, este compromiso podría tener un nivel de impacto potencial más alto al inculcarle valores de gobierno abierto, lo que se podría lograr si se incluyen acciones y estrategias orientadas a fortalecer el control social y la rendición de cuentas públicas.

¿Lo están haciendo bien las instituciones en sus programas para reducir la cantidad de trámites y ser más eficiente en sus procesos y gestión de peticiones?

¿Cuántas tienen definidos flujos de proceso para sus trámites? Para responder estas preguntas hay que empezar por levantar procesos y medir lo que en promedio tarda cada uno. Los índices mencionados, más otros instrumentos locales, ya hacen parte de este cálculo en el número de días que tarda cada trámite. Para el investigador del MRI, la misma metodología de estos índices o alguna similar puede servirle a las instituciones para empezar a medir periódicamente lo que tardan sus propios trámites, y reportar públicamente esta información cada mes o cada trimestre.

Cada institución podría definirse una meta de días en que se propone reducir el tiempo de trámites particulares, y reportar a la población su avance en la consecución del objetivo a través de su página de internet. Esta medición podría darse mediante un sencillo tablero de control o "scorecard", en el que a través de una codificación de colores muestre si el mes anterior estuvo en verde, amarillo o rojo, según cuán cerca estuvo de alcanzar su meta para ese mes.

¹ Para mayor información, puede consultar el reporte en inglés aquí: http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf

² Fernando Gutiérrez, *El Financiero*. "Florexpo trasladará operaciones a Guatemala", 17 de agosto de 2015.

³ Mayí Antillón, "Estrategia contra el exceso de trámites". Sección de Opinión, *La Nación*, 13 de marzo de 2013.

⁴ Ley N.º 8220 de Protección al Ciudadano del Exceso Requisitos y Trámites Administrativos. Marzo de 2002.

⁵ *La Nación*, Economía, "Avance para reducir trámites es insuficiente para acallar quejas", 24 de octubre de 2011.

⁶ Marvin Barquero, Economía, *La Nación*, "Gobierno se compromete a simplificar 195 trámites en el 2015", 8 de octubre de 2014.

⁷ Koehler, Southern Illinois University School of Law FCPA Profesor "A Positive Correlation Between Bureaucracy and Corruption", 29 de abril de 2016.

⁸ www.tramites.go.cr/

⁹ Entrevista. Jorge Umaña y Francela Valerín. Ministerio de la Presidencia, 12 de septiembre de 2016.

7 | PLATAFORMAS TECNOLÓGICAS PARA GOBIERNO ABIERTO

Texto del compromiso

Objetivo principal: acompañar y proponer, desde la Comisión Nacional de Gobierno Abierto, el desarrollo de portales y plataformas; que se creen en las distintas instituciones del Poder Ejecutivo, enfocadas en la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía; el empoderamiento de la sociedad civil; el acceso a la información y la alianza estratégica con el Sector Empresarial y la Academia, a partir del uso de las TIC.

Breve descripción del compromiso: Se va a elaborar un inventario de iniciativas y plataformas de Gobierno Abierto que estén desarrollando las distintas instituciones del Poder Ejecutivo, de manera que permita identificar las instituciones que requieren mecanismos de asesoría y apoyo por parte de la CNGA. Se hará un mapeo de necesidades ciudadanas e institucionales y se propondrán plataformas a distintos órganos y entes del Poder Ejecutivo. Es imperativo de la CNGA velar por que no se genere duplicidad de plataformas e ir unificando estándares de manera progresiva garantizando un acceso universal a la ciudadanía.

Hitos:

1. Realizar un inventario de las iniciativas y plataformas digitales de instituciones y organizaciones, por parte de la CNGA.
2. Elaborar un mapeo de necesidades ciudadanas e institucionales que puedan subsanarse por medio de plataformas específicas.
3. Proponer y acompañar la creación de portales y plataformas de las distintas instituciones.

Institución responsable: Ministerio de la Presidencia.

Institución (es) de apoyo: Ministerio de Ciencia y Tecnología y Telecomunicaciones, Ministerio de Planificación Nacional, Agencia Protección de Datos del Ministerio de Justicia y Paz, Archivo Nacional, INEC, organizaciones interesadas.

Fecha de inicio: noviembre de 2015

Fecha final: abril de 2017

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (COMO ESTÁ ESCRITO)				IMPACTO POTENCIAL				¿A TIEMPO?	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
7. Total			X		X						X		No		X		
7.1. Inventario de plataformas y mapeo de necesidades				X	X						X		No				X
7.2. Creación de portales institucionales			X		X					X			No	X			

Nota editorial: Las actividades 1 y 2 del compromiso se consolidaron como una sola para simplificar la información. El último de los hitos y las acciones a las que se refiere, “Fortalecer Costa Rica Mi Futuro, Plataforma Nacional de Innovación Social y SIEC”, se analizó como compromiso, por tratarse de plataformas existentes y creadas con objetivos no directamente vinculados a gobierno abierto, y que por lo tanto requieren un tratamiento y estrategia distintos a los de los dos primeros hitos.

CONTEXTO Y OBJETIVOS

El compromiso se plantea con la finalidad de hacer un inventario de las plataformas y portales digitales existentes en el sector público y relacionados con temas de gobierno abierto. Además, se pretende aprovechar ese inventario para darles mayor difusión a las plataformas, factores ambos que hacen el compromiso relevante para el plan de acción. También busca que la Comisión Nacional por un Gobierno Abierto (CNGA) asesore a instituciones públicas en el desarrollo de este tipo de sistemas digitales, priorizando el apoyo según las necesidades encontradas a partir de un mapeo de requerimientos ciudadanos e institucionales.

La intención es consolidar una lista que incluya apps, páginas de Internet y cualquier otro sistema digital relacionado con gobierno abierto y publicarla en un sitio web, de manera que se facilite su acceso y divulgación, pues hasta ahora son poco conocidas.

Este sitio web sería el mismo en el que se publicaría el “Directorio informativo del perfil de las instituciones públicas” correspondiente al cuarto compromiso del presente plan de acción. Como se mencionó en el análisis de este, el Gobierno decidió unir ambos compromisos en un solo entregable que atienda los objetivos de ambos. Este contendría un infográfico con una sección para cada institución, que contendría sus plataformas sobre gobierno abierto.

Para el investigador del MRI, la difusión de las plataformas con el objetivo de fomentar su uso y los proyectos que puedan desarrollar los departamentos de informático confiere un impacto potencial moderado a esta iniciativa. No obstante, los efectos del compromiso dependerán de cuán eficaces sean las plataformas desarrolladas por instituciones públicas en impulsar valores de gobierno abierto y en cómo el nuevo sitio web realmente facilite el acceso y uso, a través de una adecuada difusión, de las plataformas existentes.

Otra área de impacto potencial radica en que una vez inventariadas las plataformas se podrá determinar la existencia de duplicidad entre ellas y en qué medida se alinean a estándares de calidad y gobierno abierto definidos por la CNGA. Esto confiere a la CNGA un mayor control sobre la calidad y efectividad de plataformas creadas para impulsar iniciativas de gobierno abierto. Las plataformas y portales digitales constituyen una herramienta poderosa en el desarrollo de un gobierno abierto, pero su éxito radica, en gran medida, en que logren un uso significativo entre la población acompañado de una alta escalabilidad.

CUMPLIMIENTO

Para el cumplimiento de este compromiso, el Gobierno contó con el apoyo de estudiantes de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica, quienes durante el primer semestre de 2016 se encargaron de hacer el mapeo de plataformas y buscar necesidades de instituciones públicas que pudieran ser atendidas con sistemas electrónicos de gobierno abierto, a través de metodologías de “Design Thinking” y mapas de empatía.

En el documento se recogen una lista y breve descripción de las principales plataformas y aplicaciones relacionadas con el gobierno abierto, y el desconocimiento de su existencia y el poco uso por parte de la ciudadanía y los funcionarios públicos destaca como uno de los principales problemas.¹

El inventario, por su parte, se encontraba finalizado para septiembre de 2016. De acuerdo con un listado entregado al investigador del MRI, este inventario incluía 29 aplicaciones móviles, algunas de ellas de iniciativa privada pero utilizando información pública, y los sistemas electrónicos desarrollados por 34 instituciones del Estado. La base de datos incluía las direcciones URL y enlaces de redes sociales de las siguientes entidades:

- Gobierno Central (Ministerios y sus órganos adscritos).
- Instituciones Autónomas, Adscritas a Instituciones Autónomas e Instituciones Semiautónomas.
- Empresas Públicas Estatales.

- Entes Públicos no Estatales, Municipalidades y Concejos Municipales de Distrito.

Entre las instituciones con aplicaciones móviles están:

- Ministerio de Educación Pública.
- Contraloría General de la República.
- Red Sismológica Nacional.
- Ministerio de Seguridad Pública.
- Instituto Meteorológico Nacional.
- Poder Judicial.
- Secretaría Técnica de Gobierno Digital.
- Bomberos de Costa Rica.
- Instituto Costarricense de Electricidad.
- Compañía Nacional de Fuerza y Luz.

La herramienta del inventario cuenta también con la descripción de las funciones de cada aplicación y enlace de descarga, información acerca de los sistemas de información de los que disponen las organizaciones del sector público y una lista de los procesos de trámites aún pendientes de digitalizar.

SIGUIENTES PASOS

Si bien el mapeo de necesidades y la propuesta de creación de una plataforma tecnológica a nivel municipal ya existen, el investigador del MRI considera importante que el estado tome acciones concretas para su implementación. Entre ellas se destacan:

1. Integrar plataformas existentes con prioridad a la implementación del compromiso, como es el caso del Portal de Servicios Ciudadanos y Datos Abiertos CR.
2. Implementar una estrategia de difusión y publicidad de las plataformas existentes con el fin de darlas a conocer a la ciudadanía.
3. Actualizar el contenido de las plataformas y presentar la información de manera sencilla y clara para el público en general.
4. Aprovechar las plataformas para rendir cuentas, además de la divulgación de información.

A partir del trabajo conjunto entre la Escuela de Administración Pública (EAP) de la Universidad de Costa Rica y la Subcomisión de Plataformas de la CNGA, la EAP hizo también una propuesta para la creación de plataformas tecnológicas a nivel local (municipios) como medio para la participación ciudadana.

Esta propuesta sugiere la creación de una plataforma tecnológica digital, y otra presencial, que funcionen como canal para que los ciudadanos obtengan información pública de las municipalidades: informes de labores, presupuesto, proyectos prioritarios, espacios de denuncias para la mejora de los servicios públicos

y un medio para articular y coordinar las funciones de los consejos de distrito con las organizaciones públicas locales.

El documento sugiere que esta plataforma centre sus acciones en tres áreas principales:

- I. Acceso a la información pública y consulta.
- II. Mejora de servicios públicos.
- III. Propuestas Ciudadanas.

¹ Agüero, Aragón, Chavarría, Fernández, Machado, Monge, Mora y Sosa. "Sistema de Plataformas para el Gobierno Abierto", Universidad de Costa Rica, Escuela de Administración Pública, 2016.

8 | FORTALECER COSTA RICA MI FUTURO, PLATAFORMA NACIONAL DE INNOVACIÓN SOCIAL Y SIEC

Texto del compromiso

Objetivo principal: impulsar y fortalecer el Portal Costa Rica Mi futuro, la Plataforma Nacional de Innovación Social y la Plataforma de registro y expediente Único de empresas (SIEC).

Institución responsable: Ministerio de la Presidencia

Institución (es) de apoyo: Ministerio de Ciencia y Tecnología y Telecomunicaciones, Ministerio de Planificación Nacional, Agencia Protección de Datos del Ministerio de Justicia y Paz, Archivo Nacional, INEC, organizaciones interesadas.

Fecha de inicio: noviembre de 2015

Fecha final: abril de 2017

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (COMO ESTÁ ESCRITO)				IMPACTO POTENCIAL				¿A TIEMPO?	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
8. Total		X			Sin relevancia clara				X				No	X			
8.1. Costa Rica Mi Futuro		X			Sin relevancia clara				X				No	X			
8.2. Plataforma Nacional de Innovación Social		X			Sin relevancia clara				X				No	X			
8.3. Plataforma SEIC		X			Sin relevancia clara				X				No	X			

Nota editorial: Este compromiso originalmente es parte de las actividades del compromiso 7 "Inventario y promoción de plataformas tecnológicas para el desarrollo del Gobierno Abierto". Por considerarse como un compromiso en sí mismo, el MRI decidió analizarlo por separado.

CONTEXTO Y OBJETIVOS

De acuerdo con el segundo Plan de Acción, el Portal Costa Rica Mi Futuro, la Plataforma Nacional de Innovación Social y la plataforma SIEC son compromisos en proceso. En otras palabras, las plataformas ya existen y el compromiso busca impulsarlas y fortalecerlas.

Estas plataformas podrían ser relevantes para un gobierno abierto, al fomentar el diálogo ente sectores y el trabajo conjunto que permita generar sinergias con el apoyo del Gobierno. No obstante, el investigador del MRI considera que el compromiso no es relevante y no tiene impacto alguno para ninguno de los valores AGA debido a que el Gobierno no tenía una estrategia clara sobre cómo utilizaría estas plataformas para generar iniciativas de acceso a la información, la participación ciudadana o la rendición de cuentas. Tampoco se encontró beneficio alguno que pudiesen sacar sus usuarios a partir de haber incluido el compromiso en el plan de acción.

La especificidad de los tres hitos es baja por no señalarse la forma en que se pretende fortalecer estas plataformas, ni de qué manera el Gobierno les dará relevancia para los principios de gobierno abierto. Actualmente son plataformas dirigidas al sector productivo de pequeñas y medianas empresas, y al de emprendedores cuyo fin se centra en la posibilidad de realizar trámites en línea y ofrecer información sobre recursos para emprendimientos.

En primer lugar, la Plataforma Nacional de Innovación Social¹ forma parte del Sistema Nacional de Innovación y es un portal de internet que ofrece a los innovadores y emprendedores contenidos e información relevante para promover una cultura de innovación y emprendimiento en el país. Entre la información que muestra, Innovación.cr incluye noticias, artículos, agenda, un calendario de actividades y conferencias, un directorio de instituciones públicas y privadas relacionadas con el mundo del emprendimiento y casos de éxito. El portal Innovación.cr (<http://www.innovacion.cr>) lo impulsa el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT) y tiene como colaboradores al Registro Nacional de la República de Costa Rica y dos empresas privadas.

El Sistema de Información Empresarial Costarricense (SIEC),² por su parte, es un sitio en línea creado para pequeñas y medianas empresas (PYME) que les permite inscribirse como tales y recibir un reconocimiento oficial que les da esta condición de PYME.

Esta condición les permite utilizar en sus productos o servicios un sello oficial del Ministerio de Economía Industria y Comercio que el mercado suele asociar a mayor calidad y respaldo del Estado, lo que les agrega valor comercial.

También les permite acceder a opciones de financiamiento, capacitación y ferias comerciales diseñadas específicamente para este segmento del parque empresarial.

Sobre el sitio "Costa Rica mi futuro", no se encontró ninguna evidencia de su existencia previa ni planes de futuro desarrollo. El Gobierno indicó que se incluiría dentro del plan de desarrollo de un catálogo de plataformas relacionadas con el gobierno abierto (compromiso 7); sin embargo, tampoco se encontró enumerada entre los documentos proporcionados con el inventario de sistemas electrónicos.

CUMPLIMIENTO

El 29 de septiembre de 2016, el investigador del MRI realizó una búsqueda por internet del portal nacional Costa Rica Mi futuro, la cual no arrojó ningún resultado ni permitió encontrar evidencia de que hubiese existido anteriormente. Tampoco se facilitó ni encontró información sobre las funciones del portal, sus objetivos, público meta o responsables.

Al igual que con las plataformas de los otros dos hitos, el Gobierno indicó que se tomó la decisión de impulsarlos por medio de la plataforma que se estaba llevando a cabo, por tanto empezaría apenas estuviera lista y según el cronograma³ facilitado. El plan de acción establece el mes de abril de 2017 como límite para cumplir con estos hitos.

El informe de autoevaluación del Gobierno indica que para octubre de 2016 se contaba "con un análisis de las plataformas tecnológicas y un mapeo de necesidades ciudadanas e institucionales. De igual forma, se

cuenta con la elaboración del inventario de portales y plataformas”.⁴

Los miembros de la sociedad civil en la CNGA expresaron en entrevistas con el investigador del MRI no conocer en detalle estas plataformas ni haber hecho sugerencias concretas al respecto.

Al momento de redactar este informe, el Gobierno no había definido cómo fortalecería e impulsaría dichas plataformas, más allá de la promoción en los Talleres que impartiría a ciudadanos y funcionarios públicos como parte de los compromisos 13 y 14, y que darían comienzo en septiembre y octubre de 2016. Tampoco se conoció de ninguna estrategia de promoción de parte de la Subcomisión de Sistemas y Plataformas.

SIGUIENTES PASOS

El investigador del MRI considera que para el cumplimiento y la aplicación de los principios de gobierno abierto en el compromiso se deben tomar las siguientes acciones:

- La definición de la estrategia de fortalecimiento para los tres portales, incluyendo elementos de gobierno abierto en materia de transparencia y rendición de cuentas.
- La participación y determinación de los actores que se encuentran planteados en el compromiso, debido a que organizaciones como el Ministerio de Presidencia, MIDEPLAN, el Ministerio de Justicia y Paz y el INEC no han hecho un aporte preciso a la implementación y cumplimiento del compromiso.
- Definir los estándares tecnológicos y conceptuales que guiarán y estandarizarán la creación de futuras plataformas de gobierno abierto y permitirán promocionarlas como tales.

¹ www.innovacion.cr

² <https://www.siec.go.cr/DIGEPYME/login.jsp>

³ Entrevista, Andrés Montenegro, Ministerio de la Presidencia, 12 de septiembre de 2016.

⁴ Gobierno de la República de Costa Rica, Informe de Autoevaluación 2016, 29 de septiembre de 2016.

[🌟] 9 | ÍNDICE DE TRANSPARENCIA DE LA DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES

Texto del compromiso

Objetivo principal: brindar un panorama del estado de la transparencia, específicamente, sobre el acceso a la información pública, rendición de cuentas, participación ciudadana y apertura de datos publicados en los sitios web de las instituciones del Sector Público.

Breve descripción del compromiso: promover una cultura de transparencia para desarrollar una gestión pública centrada en el ciudadano. Se busca medir y clasificar el nivel de transparencia y accesibilidad de la información pública a partir de lo que se publica en las páginas web.

Hitos:

1. Comunicación sobre la implementación del índice de transparencia.
2. Implementación del índice de transparencia.
3. Resultados del índice de transparencia basados en la información de las páginas web.
4. Incorporar mejoras en las instituciones a partir de los resultados del Índice de Transparencia.

Nota editorial: Para efectos de simplificación el investigador del MRI unió los hitos 1 y 2 en la tabla que se presenta a continuación.

Institución responsable: Defensoría de los Habitantes.

Institución (es) de apoyo: Procuraduría de la Ética, Ministerio de la Presidencia, MIDEPLAN, Costa Rica Integra, ACCESA, ALIARSE, Abriendo Datos Costa Rica, Red Ciudadana.

Fecha de inicio: enero de 2016

Fecha final: abril de 2017

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (COMO ESTÁ ESCRITO)				IMPACTO POTENCIAL				¿A TIEMPO?	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
9. Total				X	X	X		X				X	Si				X
9.1. Comunicación e implementación			X		X						X		Si				X
9.2. Resultados del índice				X	X					X			Si				X
9.3. Mejoras en las instituciones				X	X	X		X			X		Si			X	

Nota editorial: Este compromiso es estelar, pues es medible, claramente relevante para los valores AGA, de impacto potencial transformador y está sustancial o totalmente cumplido.

CONTEXTO Y OBJETIVOS

El compromiso del Índice de Transparencia del Sector Público (ITSP) se da en seguimiento del plan de acción anterior, en el que se incluyó el compromiso de “Desarrollar un Índice de transparencia de las instituciones públicas de Costa Rica”. De los tres compromisos señalados como “compromisos estrella” del plan de acción anterior, este fue el único que llegó a completarse.

En Costa Rica se ha demostrado el impacto que tiene en las instituciones públicas este tipo de *rankings* y su capacidad para movilizarlas. Ejemplo de ello son los índices desarrollados por la Contraloría General de la República,¹ que abarcan a todo el sector público y que motivan a las instituciones a desarrollar planes de acción para mejorar su calificación en los indicadores peor evaluados.

De acuerdo con funcionarios de instituciones públicas consultados para la presente investigación, estos índices sirven como instrumentos para dar seguimiento a las iniciativas que buscan mejorar en los aspectos que miden y para evaluar la eficacia y continuidad de estos. Además, varios de ellos coincidieron por separado en que este

índice es el que ha puesto a pensar a trabajadores y jefes de las instituciones del sector público en qué hacer para mejorar en los valores de gobierno abierto. Esto es lo que le da al compromiso un impacto potencial transformador.

Tanto Costa Rica Íntegra como Abriendo Datos coinciden también en el valor de este instrumento para fomentar la práctica de valores de gobierno abierto en instituciones públicas, y han procurado difundirlo a través de sus plataformas electrónicas y su participación como espectadores en los actos de lanzamiento celebrados cada año.

Un ejemplo del tipo de acciones que ha generado el Índice y de su impacto se muestra en la sección 1.3 del presente informe.

Aunque no se señala entre las instituciones de apoyo consignadas en el texto del Plan de Acción, la implementación del Índice se realizó gracias al apoyo especial del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) y la Secretaría Técnica de Gobierno Digital.

La Defensoría de los Habitantes lanzó el Índice en septiembre de 2015, tras tres años de desarrollo, búsqueda de fondos y validación de la metodología. Esta primera edición calificó a 105 instituciones públicas según 95 indicadores, agrupados en 16 variables principales que a su vez conforman las cuatro dimensiones, o grandes temas, que evalúa el índice:

- Acceso a la información.
- Rendición de cuentas.
- Participación ciudadana.
- Datos abiertos de gobierno.

La evaluación se hace únicamente a través del contenido de las páginas de internet de las instituciones, no incluye ningún tipo de visita o verificación física de procesos o documentos. Cada sitio lo revisan dos evaluadores de forma separada, quienes responden a cada indicador con un "sí" o "no", o en una escala de "0" a "5", según el tipo de pregunta.

Las calificaciones otorgadas por cada evaluador en todos los indicadores se comparan entre sí y, en caso de que se detecten discrepancias, se realiza una nueva evaluación del indicador por parte de un tercero, independiente de los dos primeros evaluadores.²

De acuerdo con la defensora de los habitantes, Montserrat Solano Carboni, el Índice ayuda a las instituciones a conocer con detalle dónde pueden y deben mejorar. En su criterio, se convierte en un instrumento que guía el proceso de mejora que siguen las instituciones públicas en materia de transparencia además de medirlo.³

En opinión del investigador del MRI, este es el principal aporte del compromiso y lo que le confiere una alta relevancia para gobierno abierto, pues ayuda a definir a nivel nacional qué es ser una institución transparente y cómo lograrlo, cuantificando los niveles de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas a través de una medición lo suficientemente clara como para desarrollar planes de acción que ayuden a mejorar la calificación obtenida.

Además, al realizar la medición a través de un *ranking*, es posible comparar el desempeño de los diferentes organismos y evaluar la eficacia de las medidas tomadas por cada uno, de manera que se pueda concluir cuáles son las mejores prácticas y a la vez

fomentar una competencia sana entre instituciones en la implementación de acciones concretas en cuanto a la difusión de información y el uso de medios electrónicos para involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones, fomentar su participación y darles seguimiento a sus aportes y solicitudes.

Para ejemplificar este posible uso del índice, el investigador tomó los resultados crudos de la edición de 2015 y agrupó a todas las instituciones evaluadas en dos grupos: las que contaban con un sistema para seguimiento de casos, como la asignación de un número para cada gestión, y las que no tenían ningún sistema de este tipo. Luego, determinó la calificación de ambos grupos en la variable de "Calidad de los mecanismos de participación". Mientras que las instituciones con mecanismos para dar trazabilidad a los casos y solicitudes obtuvieron una calificación general de 41.6 puntos, las que no contaban con estos mecanismos obtuvieron un 1.3, ambas en escala de 0 a 100. La gran diferencia entre los resultados de ambos grupos en una misma variable permite ver el impacto positivo del mecanismo de seguimiento.

CUMPLIMIENTO

La elaboración del instrumento estuvo a cargo del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública de la UCR (CICAP), bajo el liderazgo de la Defensoría de los Habitantes, y contó con el patrocinio de la Secretaría Técnica de Gobierno Digital, responsable del plan de acción anterior.

La definición de su metodología incluyó el análisis de mejores prácticas internacionales, de las cuales se tomaron criterios y otros insumos para adaptarlos al contexto nacional y desarrollar los indicadores de un borrador inicial, que luego se consultó a un panel de expertos. El resultado final es una herramienta que ofrece una radiografía exhaustiva, por su gran cantidad de indicadores, en materia de transparencia según la información disponible en los sitios web de las instituciones.

El 12 de septiembre de 2016, la Defensoría publicó la segunda edición de su Índice de Transparencia del Sector Público, que esta vez evaluó a 206 instituciones. Los resultados generales por indicador no variaron significativamente con respecto al año anterior; no

obstante, algunas instituciones mostraron mejoras importantes en varias de sus calificaciones.

Durante el mes de octubre, el Ministerio de la Presidencia había iniciado un plan de la divulgación del índice a través de reuniones con las instituciones evaluadas en las que se profundizaba en posibles usos del instrumento para generar acciones que ayuden a mejorar en los indicadores, y se compartían mejores prácticas.⁴

SIGUIENTES PASOS

Ya que el índice está implementado, los próximos pasos de este compromiso deberían orientarse a capacitar a las instituciones evaluadas en el uso de toda la información generada a partir del índice, que es mucha y permite sacar conclusiones más allá de la simple calificación final.

De acuerdo con la información compartida por funcionarios de las instituciones evaluadas, estas instituciones todavía no aprovechan todo el contenido del instrumento y se limitan por lo general a la calificación final, la de las dimensiones y ocasionalmente la de algunos de los indicadores.

En este sentido, las iniciativas del Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano de servir de enlace entre instituciones y la Defensoría son positivas, para que esta establezca comunicación directa con los organismos evaluados, los capacite en el aprovechamiento del índice y ayude a generar planes de acción a partir de él.

El equipo de la Defensoría y del CICAP que lideran el proyecto⁵ coinciden en que este tiene un potencial altísimo que todavía no se aprovecha plenamente. Para atender esta situación y promover el uso de la herramienta, el investigador del MRI recomienda:

- Canalizar esfuerzos para capacitar no solo en el uso del ITSP, sino también en lo que está detrás de las cosas que miden, para construir agendas respecto a estos temas, como el de la calidad de la información.
- Conforme las instituciones mejoren en los diferentes indicadores, es recomendable que el índice

evolucione hacia una medición que pueda centrarse más en la calidad de la información que en su disponibilidad, dando énfasis a las estructuras y estandarización de los datos y la utilidad que estos puedan tener para un mayor número de usuarios.

- Acompañar los lanzamientos del informe de estrategias de comunicación con objetivos de impacto concretos, más allá de la mera publicación de notas informativas que hagan eco del lanzamiento. Estas metas podrían ser temáticas, escogidas de acuerdo al contexto nacional del momento o las prioridades de mejora que se deseen enfocar, haciendo énfasis en temas o indicadores concretos evaluados por el índice, que respalden y ayuden a alcanzar los objetivos de la estrategia de comunicación. Así, cada año se profundizaría en un tema diferente, impulsando a las instituciones a mejorar en ese tema en particular, sin que eso menoscabe el progreso en el resto de indicadores.
- La acogida de los medios de comunicación de las actividades de lanzamiento del índice ha sido positiva;⁶ sin embargo, si se limita el lanzamiento a la enumeración de resultados generales se corre el riesgo de que el instrumento pierda relevancia con el tiempo. Profundizar en alguna de las problemáticas señaladas por el índice podría prolongar el eco noticioso generado a partir de las actividades de lanzamiento y aumentar el impacto de este instrumento en el progreso de las instituciones en materia de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.
- También hay oportunidad de involucrar más activamente a la sociedad civil en la difusión y el aprovechamiento del índice, solicitando su retroalimentación y perspectivas. El investigador percibió una baja o poco activa participación de la OSC en las actividades relacionadas con el índice.

¹ Índice de Gestión Municipal e Índice de Gestión Institucional, ambos desarrollados por la Contraloría General de la República.

² Defensoría de los Habitantes, CICAP, Secretaría de Gobierno Digital, Racsa, Universidad de Costa Rica "Documento Metodológico: Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense", septiembre de 2015.

³ Montserrat Carboni, Defensora de los Habitantes. Lanzamiento del Índice de Transparencia de las Instituciones Públicas, 12 de septiembre de 2016.

⁴ Entrevista. Francela Valerín, Ministerio de la Presidencia, 12 de septiembre de 2016.

⁵ David Zamora, consultor a cargo del índice, 22 de septiembre de 2016.

⁶ Sofía Chinchilla, "Costa Rica fue 'reprobado con creces' en índice de transparencia institucional" *La Nación*, 12 de septiembre de 2016.

II. EJE DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

[★] 10 | INFORMES DE CUMPLIMIENTO CON AUDITORÍAS INTERNAS

Texto del compromiso

Objetivo principal: publicar los informes sobre las recomendaciones de las auditorías internas y el cumplimiento de la Administración Activa del Estado, así como los datos de respaldo de las evaluaciones de auditoría; a través de las páginas institucionales y plataformas de gobierno abierto.

Breve descripción del compromiso: se solicita a las instituciones del Sector Público la puesta a disposición de la sociedad civil de los siguientes documentos: planes generales, el marco de operación interna, informes de labores anuales y los respectivos informes de cumplimiento con las acciones que ha realizado la Administración. La documentación de los años 2014-2015 deberá ponerse a disposición en formato abierto, se dará un plazo prudente para que las instituciones suban todos los informes de auditoría que han sido entregados a la CGR en sus páginas web. La CGR cuenta con sus índices de Gestión Institucional y con el índice de gestión Municipal, donde se solicitará que se considere esta acción como parte de los elementos que se van a evaluar.

Hitos:

1. Emitir la solicitud de publicación de los informes de cumplimiento de las auditorías internas.
2. Publicar los informes de cumplimiento de recomendaciones de las auditorías.
3. Definir mecanismos de respuesta ante consultas ciudadanas.
4. Evaluar los portales institucionales que tienen información actualizada de los documentos.

Nota editorial: Para efectos de simplificación el investigador del MRI unió los hitos 1 y 2 en la tabla que se presenta a continuación.

Institución responsable: Ministerio de la Presidencia, Viceministerio de Paz.

Institución (es) de apoyo: Contraloría General de la República, Costa Rica Íntegra y organizaciones interesadas.

Fecha de inicio: diciembre de 2015

Fecha final: abril de 2017

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (COMO ESTÁ ESCRITO)				IMPACTO POTENCIAL				¿A TIEMPO?	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
10. Total				X	X							X	Si			X	
10.1. Publicar los informes				X	X							X	Si			X	
10.2. Respuesta ante consultas				X	X						X		No			X	
10.3. Evaluar los portales institucionales				X	X					X			Si	X			

Nota editorial: Este compromiso es estelar, pues es medible, claramente relevante para los valores AGA, de impacto potencial transformador y está sustancial o totalmente cumplido.

CONTEXTO Y OBJETIVOS

En Costa Rica no se acostumbra publicar proactivamente los informes de auditoría interna de las entidades públicas, por lo que estos tradicionalmente no constituyen una herramienta de rendición de cuentas o de control ciudadano para la sociedad. El proceso actual dispone que los auditores presenten sus informes a los ministros o los líderes de su institución, quienes deberán encargarse de que se implementen los cambios propuestos por el informe.

Por tal motivo, a pesar de que las auditorías son documentos públicos, son poco accesibles para los ciudadanos, y de uso interno principalmente. Las instituciones que divulgan los informes de auditoría y publican el seguimiento dado a sus recomendaciones han sido la excepción antes que la norma.

El artículo 12 de la Ley General de Control Interno¹ establece como un deber del jerarca y sus titulares subordinados tomar de inmediato las acciones correctivas pertinentes de las observaciones,

recomendaciones y disposiciones formuladas por la auditoría interna.

En este contexto, este compromiso tiene por objetivo, según indica el Plan de Acción, poner a disposición de la ciudadanía los resultados de las investigaciones que realizan las auditorías internas en la Administración Activa del Estado, debido a que muchos de esos informes presentan información relevante para la toma de decisiones, la rendición de cuentas y la transparencia.

Lo anterior permitiría que los hallazgos de las auditorías fueran más transparentes, así como las acciones correctivas de seguimiento que a partir de sus recomendaciones tomen los ministros o encargados de las instituciones. La accesibilidad de esta información facilita el escrutinio público y evidencia si se adoptaron recomendaciones de manera oportuna o no. Esto es relevante para el acceso a la información.

Por otro lado, el compromiso es claro y sus objetivos suficientemente específicos al detallar lo que espera alcanzar y en el plazo que espera lograrlo.

CUMPLIMIENTO

Para el logro de este compromiso, el Viceministerio de Diálogo Político y Asuntos Ciudadanos desarrolló lo que llamó las MACU (Matriz de Cumplimiento),² una tabla en la que las instituciones deberán detallar la siguiente información:

- a. Nombre de la Institución.
- b. Número de informe de la auditoría interna.
- c. Fecha de presentación del informe de auditoría interna a la autoridad competente.
- d. Hallazgos y recomendaciones de cada informe, divididos por tema.
- e. Unidad o departamento a los que se dirige cada recomendación.
- f. Acciones de cumplimiento concretas realizadas por la Administración.
 - i. Referencia a documentos institucionales (oficios, circulares, informes).
 - ii. Fecha de las acciones.
 - iii. Responsable de cumplimiento de las acciones
 - iv. Observaciones de la Administración con respecto al hallazgo o recomendación.

El instrumento está diseñado para que sea a la vez muy concreto y detallado, y que permita medir el tiempo transcurrido entre el momento en que se hace la recomendación y cuando se toma la acción, para atender la situación señalada en la auditoría.

Los responsables de presentar esta información son las unidades de control interno de cada organización y los directores de planificación, quienes también deberán trasladar la información al Ministerio de la Presidencia de forma oportuna para que la información se unifique en la Plataforma de Datos Abiertos del Gobierno de Costa Rica.³ La Unidad de Control Interno debe informar cada 6 meses al equipo de Gobierno Abierto las publicaciones y actualizaciones realizadas.

Igualmente, el Gobierno llevó a cabo tres talleres con los funcionarios públicos⁴ que se encargarían de esta tarea, a los que pidió la asistencia de al menos dos personas por ministerio y en los que se les capacitó sobre el compromiso y el uso de las "MACU".

Como parte del cumplimiento de este compromiso, el Gobierno publicó la directriz DVMP-AGZA- 253-2016, que solicita a todos los ministros hacer públicos los informes de cumplimiento de las auditorías internas hechos durante la administración Solís Rivera.⁵

De acuerdo con la persona encargada en Presidencia de este compromiso,⁶ los ministerios respondieron a la directriz como debían y 13 de ellos remitieron a Presidencia la documentación requerida según el calendario mencionado, mientras que cinco la presentaron con algún retraso.

En una revisión hecha por el investigador del MRI al sitio web de datos abiertos del Gobierno de Costa Rica⁷ el 26 de septiembre de 2016, se encontró que las matrices de cumplimiento publicadas correspondían a 9 de 18 ministerios y tres instituciones adscritas a estos. También se encontró que para septiembre de 2016 varios de los ministerios aún no tenían publicada la MACU en sus páginas de Internet y en algunos casos, como los del Ministerio de Salud y el de Agricultura y Ganadería, el formato usado para publicar la matriz de cumplimiento era diferente al usado por Presidencia en su página de datos abiertos, pues estos ministerios usaron archivos PDF con una explicación mínima y en unos casos nula sobre el contenido y significado del documento.

Se espera que para octubre de 2016 la información de todas las auditorías internas realizadas durante la actual administración y las acciones tomadas a partir de ellas estén publicadas, según el calendario de señalado por el Viceministerio.

Uno de los logros de mayor impacto obtenidos como parte de este compromiso fue el de acordar con la Contraloría General de la República incluir la publicación de las MACU como parte de los indicadores del Índice de Gestión Institucional (IGI) que elabora anualmente esta institución. El IGI es un instrumento creado por la Contraloría General de la República para recopilar información sobre los avances de las instituciones en su gestión. A través de indicadores, la Contraloría califica a todas las instituciones públicas del país, exceptuando las municipalidades y las universidades, en las áreas de control interno, planificación, gestión financiera y presupuestaria, servicio al usuario y contratación administrativa.

A partir de las calificaciones otorgadas elabora un *ranking* y ofrece un informe detallado que permite identificar oportunidades de mejora para cada institución. Las diferentes instituciones del sector público del país elaboran planes de mejora a partir de sus resultados en el índice y esperan que los frutos de estos se vean reflejados en la calificación del año siguiente.

A partir de diciembre de 2016 se incluiría la publicación de las auditorías internas y las acciones tomadas a partir de ellas en el IGI. Esto permitirá llamar más la atención de las instituciones sobre la publicación de las MACU y fomentar la publicación de estos documentos y sus respectivas acciones, ya no solo en los ministerios, sino en todo el aparato estatal, algo que el Gobierno consideraba si debía regular a través de un decreto ejecutivo.

Además, esta iniciativa asegura que esta acción que fomenta la transparencia y rendición de cuentas continúe realizándose sin importar quién lidere el Poder Ejecutivo, pues la Contraloría seguirá aplicando el IGI sin importar cuál sea el gobierno de turno. Por todas estas razones, esta acción aumenta significativamente el impacto potencial de este compromiso, a pesar de no estar especificado en el plan de acción como uno de los hitos del compromiso.

La respuesta a consultas dispuestas en el compromiso se encontraba atrasada a la hora de su valoración, pues se definió que esta se completaría en julio de 2016, pero el Gobierno debió posponerlo para 2017. Este consiste en mejorar los mecanismos de respuesta que tienen las instituciones para con los ciudadanos en consultas relacionadas con las auditorías. Actualmente, la solicitud de documentos relacionados con informes se atiende mediante solicitud específica hecha por correo electrónico.⁸

La evaluación de los portales institucionales que tienen información actualizada de los documentos no se había iniciado al momento de analizar este compromiso, en septiembre de 2016.

SIGUIENTES PASOS

Para el investigador del MRI, es posible reformar el formato de publicación de las matrices de cumplimiento, preferiblemente para usar uno similar al utilizado por Presidencia, más ordenado y fácil de comprender.

Igualmente, el investigador del MRI considera importante que esta práctica se traslade a las municipalidades y universidades públicas, de conformidad con lo resaltado por sectores de la sociedad civil consultados sobre este compromiso. En este sentido, el investigador del MRI también considera de gran ayuda que la Contraloría incluya un indicador sobre la publicación de matrices de cumplimiento en su Índice de Gestión Municipal. Esto facilitaría el control ciudadano sobre la operación de las municipalidades, al divulgar sus áreas con problemas administrativos o de gestión, y las acciones tomadas por estas para atenderlos.

Las MACU también permiten medir el tiempo de respuesta a los señalamientos de las auditorías internas, al incluir cada una de las fechas de su proceso de publicación y entrega de las auditorías internas, y de las acciones tomadas a partir de ellas. Esto permite generar una medida de capacidad de reacción, que en caso de publicarse como métrica constituiría un paso siguiente para este compromiso y le daría mayor relevancia en el valor de rendición de cuentas.

¹ Asamblea Legislativa de la república de Costa Rica, N.º 8292 "Ley General de Control Interno", julio de 2002: Artículo 12.-Deberes del jerarca y de los titulares subordinados en el sistema de control interno. En materia de control interno, al jerarca y los titulares subordinados les corresponderá cumplir, entre otros, los siguientes deberes:

^{a)} Velar por el adecuado desarrollo de la actividad del ente o del órgano a su cargo.

^{b)} Tomar de inmediato las medidas correctivas, ante cualquier evidencia de desviaciones o irregularidades.

^{c)} Analizar e implantar, de inmediato, las observaciones, recomendaciones y disposiciones formuladas por la auditoría interna, la Contraloría General de la República, la auditoría externa y las demás instituciones de control y fiscalización que correspondan.

^{d)} Asegurarse de que los sistemas de control interno cumplan al menos con las características definidas en el artículo 7 de esta Ley.

^{e)} Presentar un informe de fin de gestión y realizar la entrega formal del ente o el órgano a su sucesor, de acuerdo con las directrices emitidas por la Contraloría General de la República y por los entes y órganos competentes de la administración activa.

² Ana Gabriel Zúñiga, Viceministra, Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano, directrix DVMP-AGZA- 253-2016.

³ Entrevista, Angélica Vega, Ministerio de la residencia, 12 de septiembre de 2016.

⁴ Angélica Vega, asesora del Ministerio de la Presidencia, "Informe de Cumplimiento de las Auditorías", presentación realizada a funcionarios públicos el 1 de julio de 2016.

⁵ En el documento se define el siguiente cronograma para que todos los ministerios publiquen en sus páginas de Internet esos informes:

^{a)} Hasta el 29 de julio del 2016: toda la información sobre los informes generados a partir del 1 de enero de 2016.

^{b)} A más tardar el 30 de septiembre de 2016: toda la información sobre los informes generados en el año 2015.

^{c)} Para el 28 octubre de 2016: toda la información sobre los informes generados en el año 2014.

⁶ Entrevista, Angélica Vega, Ministerio de la residencia, 12 de septiembre de 2016.

⁷ <http://datosabiertos.presidencia.go.cr/dashboards/19609/informes-de-cumplimiento-de-auditoria/>

⁸ Entrevista, Angélica Vega, Ministerio de la residencia, 12 de septiembre de 2016.

11 | REFORMAS NORMATIVAS CONTRA LA CORRUPCIÓN

Texto del compromiso

Objetivo principal: alcanzar un efecto disuasorio de mayor impacto, a partir del impulso de reformas legales necesarias para prevenir, detectar y sancionar la corrupción.

Breve descripción del compromiso: el control de la corrupción no solo busca reducir la corrupción existente, sino evitar la corrupción potencial. La finalidad de este tipo de control es alcanzar un efecto disuasorio a través de un proceso de revisión de la normativa actual referente a la lucha contra la corrupción, que permita su actualización y un enfoque de ejecución adecuado a los requerimientos actuales.

Hitos:

1. Identificar la normativa vigente concerniente al tema de lucha contra la corrupción, y que debe ser objeto de reforma.
2. Elaborar las propuestas de reforma.
3. Elaborar talleres de difusión y cocreación de propuestas para generar acuerdos entre actores y sectores que permitan el impulso de iniciativas para erradicar la corrupción.
4. Fortalecer la institucionalidad frente a la penetración de la corrupción con mecanismos de verificación de confianza para fomentar la probidad de los funcionarios públicos.
5. Sistematizar las propuestas y acuerdos derivados de la construcción.
6. Fortalecer la gestión de la oficina coordinadora de la cultura de transparencia y la lucha contra la corrupción.

Nota editorial: Para efectos de simplificación el investigador del MRI unió los hitos 1 y 2, y el 3 y 4, en la tabla que se presenta a continuación.

Institución responsable: Ministerio de la Presidencia.

Institución (es) de apoyo: Viceministerio en Asuntos Legislativos, Instituto Costarricense sobre Drogas, Ministerio de Justicia, organizaciones interesadas.

Fecha de inicio: enero de 2016

Fecha final: abril de 2017

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (COMO ESTÁ ESCRITO)				IMPACTO POTENCIAL				¿A TIEMPO?	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
11. Total			X		X	X				X			Si		X		
11.1. Identificar normativa vigente		X			Sin relevancia clara				X				Si				X
11.2. Cocreación y sistematización de propuestas			X			X					X		Si	X			
11.3. Mecanismos de verificación de confianza			X		X					X			Si	X			
11.4. Fortalecer la oficina coordinadora			X		Sin relevancia clara						X		Si	X			

CONTEXTO Y OBJETIVOS

Este compromiso propuesto por el Gobierno y asignado a la subcomisión de Lucha contra la Corrupción pretende fortalecer los controles legales sobre la corrupción y ayudar a prevenirla entre la población mediante un efecto disuasorio que ayude a prevenir la "corrupción potencial", según afirma el plan de acción.

El compromiso parte también de la hipótesis de que el actual marco legal costarricense tiene oportunidades de mejora en la prevención, detección y sanción de la corrupción en todos los niveles, de acuerdo con la viceministra Zúñiga.¹ Este marco está definido principalmente por la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública,² vigente desde 2004.

Así, la estrategia actual en la materia se centra en la prevención. Enfatizando el carácter preventivo antes que punitivo, la Viceministra de la Presidencia en

Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano, Ana Gabriel Zúñiga Aponte, señaló que si nos pusiéramos a analizar la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito, hallaríamos que el porcentaje de gente que ha sido procesada bajo esta ley es bajo y, en realidad, deberíamos pensar en cómo podemos actuar preventivamente para erradicar estas acciones.³

El Índice de Percepción de la Corrupción de la organización Transparencia Internacional coloca a Costa Rica en el puesto 40 de 168 países, y en el tercero en el ámbito latinoamericano. Le otorga 55 puntos, un tercio menos que al líder de la región, Uruguay (puesto 21), que aparece con 74 puntos.⁴

Este es uno de los compromisos de mayor interés para la organización de la sociedad civil Costa Rica Íntegra, que ha trabajado junto con el Gobierno en el análisis de la legislación vigente en materia de transparencia y ha sugerido una serie de cambios y reformas en este campo.

Según esta organización, la actual administración ha emitido en dos años 41 decretos ejecutivos relacionados con temas de transparencia y anticorrupción; sin embargo, todavía hay retos importantes en la mejora del acceso a la información y en la ejecución de una estrategia nacional contra la corrupción.⁵

Los objetivos que busca este compromiso son relevantes para el gobierno abierto, al buscar desincentivar y detectar la corrupción mediante reformas normativas que generen transparencia y un mayor acceso a información de parte de los funcionarios públicos. Si bien dos de sus hitos pueden ser un gran paso en la mejora de prácticas gubernamentales en la lucha contra la corrupción, de manera general el compromiso no es claro en cómo va a alcanzar sus objetivos, al estar pendientes de definición los cambios normativos que se van a realizar. Por esta razón, el impacto potencial del compromiso es menor, y su nivel de especificidad, medio.

CUMPLIMIENTO

Como parte de la implementación del compromiso se divulgó a inicios de septiembre del año un cuestionario a través de la página oficial de gobierno abierto y de las redes sociales del Viceministerio de Diálogo Político y Asuntos Ciudadanos,⁶ en el que se consultaba a los ciudadanos sobre qué perciben como corrupción, qué actividades o comportamientos en las instituciones con las que interactúan consideran que afectan sus derechos y son prácticas corruptas, y si estiman que estas se dan más en el sector público o en el privado.

Su objetivo era, según explicó la viceministra Zúñiga, que todas las personas que tuvieran interés pudieran establecer dónde identifican que hay corrupción en las instituciones del Estado y cómo, además, podríamos trabajar para evitarlo o para erradicarlo por completo. Además, esa información sería insumo de discusión con diferentes actores y expertos para luego tener una propuesta de normas y reformas que se pudieran implementar y que fueran realmente efectivas, que no necesariamente sanciones, sino incluso de carácter persuasivo para evitar que hubiera corrupción.

El cuestionario se mantuvo abierto 18 días. Las consultas se extenderían a los Consejos Territoriales del Instituto de Desarrollo Rural y a las Asociaciones de Desarrollo

de la Dirección Nacional de Desarrollo Comunal. Para el 12 de septiembre se contaba con la respuesta de 615 personas. A partir de estos insumos, un panel de expertos trabajaría en una propuesta de normas y de reformas a la ley que ayudaran a persuadir a funcionarios públicos de incurrir en actos corruptos.

Este panel también tomaría como insumo un análisis de la normativa nacional e internacional vigente, realizado por estudiantes de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica. Este equipo de estudiantes de la UCR también realizó un taller con funcionarios de la Municipalidad de Escazú el miércoles 22 de junio de 2016, en donde participaron diez funcionarios de la institución en cargos bajos, medios y altos. A partir de ambas actividades, el equipo presentó a Presidencia un documento que incluye recomendaciones como la realización de talleres con funcionarios para que conozcan mejor la normativa nacional en la materia y para que se los sensibilice sobre los principios generales que deben observar, según lo dispuesto por la Contraloría General de la República.⁷

El Viceministerio acataría esta propuesta, ya planteada como uno de los hitos del compromiso desde la publicación del plan de acción, a través de los talleres programados como parte del compromiso de “Proceso de formación y capacitación en atención ciudadana para funcionarios públicos”, ya que aprovecharía estas actividades para abordar el tema de corrupción y el marco legal para desincentivarla y sancionarla. Las propuestas de reformas legales se discutirían en el seno de la CNGA, para que a partir de ahí y de las propuestas del panel de expertos se diseñaran las reformas normativas con las que se cumpliría este compromiso.

El fortalecimiento de la oficina coordinadora, como última actividad del compromiso, se descartó durante el proceso de implementación del plan de acción, ya que, por falta de recursos, se sacó del Plan Nacional de Desarrollo la creación de la Oficina Coordinadora de la Cultura de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, según explicó el Viceministerio de Diálogo Político y Asuntos Ciudadanos.⁸ Cabe mencionar que este cambio no se ha reflejado en el plan de acción publicado por la AGA.

Al momento de realizar la presente investigación no se habían iniciado acciones respecto de los últimos

tres hitos de este compromiso. Estaba pendiente la realización de la mesa de trabajo con expertos para la identificación de posibles reformas legales, la consulta pública a la ciudadanía de estas reformas y los talleres de capacitación a los funcionarios de las instituciones públicas sobre corrupción y otros temas de gobierno abierto, que empezarían el 28 de septiembre de 2016.

SIGUIENTES PASOS

En primer lugar, de acuerdo con la organización Costa Rica Íntegra, el investigador del MRI recomienda propiciar un diálogo nacional inclusivo para generar una estrategia y un sistema nacional anticorrupción, una agenda de reformas normativas con objetivos alcanzables y un enfoque cuyo horizonte temporal vea más allá de los ciclos de gobierno del Poder Ejecutivo.

Seguidamente, el investigador del MRI considera importante acompañar las reformas normativas de procesos de medición de resultados, de manera que se evalúe su eficacia en lograr la solución o atacar el

problema planteado. Este fue uno de los compromisos en los que el Viceministerio estableció alianzas con otras instituciones públicas para compartir recursos en el cumplimiento los hitos y objetivos planteados. En este caso, se hizo con la Escuela de Administración Pública de la UCR, en la que también se apoyó para el cumplimiento de “Inventario y promoción de plataformas tecnológicas para el desarrollo del Gobierno Abierto”.

Vale la pena, también, seguir impulsando este tipo de alianzas, que además de hacer un uso más eficiente de los recursos de los que se dispone para trabajar temas de gobierno abierto, ya de por sí limitados, fomentan y ponen en práctica el concepto de Estado Abierto al involucrar a otros poderes e instituciones en la consecución de objetivos comunes.

¹ Entrevista, Ana Gabriel Zúñiga, Viceministra, Ministerio de la Presidencia en Asuntos Ciudadanos y Diálogo Político, 20 de julio de 2016, Casa Presidencial.

² Ley N.º 8422, Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, octubre de 2004.

³ Gerardo Ruiz, “Gobierno de Luis Guillermo Solís pedirá a ciudadanía definir qué es corrupción”. *La Nación*, 6 de septiembre de 2016.

⁴ Durante los dos años de la actual administración del presidente Luis Guillermo Solís no han salido a la luz pública escándalos de corrupción dentro del Poder Ejecutivo. Los últimos se registraron durante el gobierno pasado, con motivo de la construcción de la carretera 1856, conocida como “La trocha”, a la que se hizo referencia anteriormente.

⁵ Costa Rica Íntegra, “Valoración de medio periodo del Gobierno de la República de Costa Rica sobre el cumplimiento de sus compromisos en materia de transparencia y combate contra la corrupción”, septiembre de 2016.

⁶ <http://gobiernoabierto.go.cr/consulta/>

⁷ Directriz No D-2-2004-CO, Contraloría General de la República, noviembre de 2004.

⁸ Entrevista, Francela Valerín, Ministerio de la Presidencia, 12 de septiembre de 2016, Casa Presidencial.

12 | SELECCIÓN TRANSPARENTE DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS

Texto del compromiso

Objetivo principal: poner a disposición de candidatos, instituciones y sociedad en general, la información relacionada con los procesos de reclutamiento y selección de las plazas del Título I, II y III del Estatuto Orgánico del Servicio Civil, que permitan establecer un seguimiento a todo el proceso (desde el concurso de antecedentes hasta la elección entre una terna).

Breve descripción del compromiso: el compromiso desea tener el impacto de hacer más transparente el proceso para los funcionarios publicando las plazas en propiedad disponibles, las plazas que se van a llamar a concurso, los listados de elegibles y sus calificaciones, así como los candidatos que se seleccionan en la terna y los resultados de las elecciones en cada una de las instituciones. Se solicitará a la Dirección General del Servicio Civil que en el plazo de un año proceda a poner a disposición, vía web, los siguientes datos: a. Plazas a concurso, b. Listado de elegibles con sus calificaciones. En el segundo año, con el apoyo de la CNGA, debe estar disponible el estado actualizado de todas las plazas que se encuentran abiertas a concurso, desde el inicio hasta el cierre del proceso.

Hitos:

1. Publicar las plazas y sus respectivos requisitos, que se abrirán a concurso con las fechas respectivas y nóminas propuestas.
2. Publicar el listado de elegibles con sus calificaciones y mantenerlo actualizado.
3. Publicar los resultados de los concursos.

Institución responsable: Ministerio de la Presidencia.

Institución (es) de apoyo: Dirección General de Servicio Civil, Instituciones públicas bajo el Título I, II y III del Estatuto Orgánico del Servicio Civil, organizaciones interesadas.

Fecha de inicio: enero de 2016

Fecha final: diciembre de 2017

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (COMO ESTÁ ESCRITO)				IMPACTO POTENCIAL				¿A TIEMPO?	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
12. Total				X	X						X		Si		X		
12.1. Plazas y requisitos				X	X						X		Si		X		
12.2. Listado de elegibles				X	X						X		Si	X			
12.3. Resultados de los concursos				X	X						X		Si	X			

CONTEXTO Y OBJETIVOS

La Dirección Nacional del Servicio Civil de Costa Rica es la entidad encargada de someter a concurso una buena parte de los puestos del sector público y asignar en cada puesto a las personas más calificadas. Es “un sistema jurídico-administrativo, creado para atraer y mantener en el servicio público al personal con mayores méritos”, afirma su página web.

Debido a que los concursos por plazas laborales que realiza esta institución no se llevan a cabo en su totalidad de manera electrónica, no es posible para los concursantes darle trazabilidad al proceso en todas sus etapas. Esto afecta a la transparencia de los concursos y en ocasiones genera una percepción de corrupción entre quienes no obtienen la plaza ofrecida.

El objetivo inicial de este compromiso es digitalizar este proceso y hacerlo transparente, desde el momento en que se abre la plaza hasta aquel en el que se le asigna a la persona escogida, lo que lo hace relevante para los valores de gobierno abierto y le confiere un impacto potencial moderado. De implementarse por completo, este compromiso brindaría mayor

transparencia a un proceso en el que actualmente no se permite un libre acceso a toda su información. Este efecto también garantizará que la decisión final se base en criterios de competencia e idoneidad, y que no haya lugar para arbitrariedades ni preferencias personales. Entre la información que permitiría verificar el sistema propuesto están los atestados de todos los concursantes, la terna final elegida con sus respectivas calificaciones y el candidato seleccionado para ocupar el puesto.

Con este compromiso, se busca que el sistema evolucione hacia un sistema informático de gestión de recursos humanos, que permita a los usuarios crear perfiles o expedientes web con toda su información curricular, y a través de ellos concursar electrónicamente a los puestos ofrecidos, que se podrían encontrar publicados en el mismo sistema, ubicables según la institución, el tipo de puesto, el nivel, la ubicación geográfica, etc. Los concursantes se identificarían mediante firma digital.

El desarrollo de este sistema digital no forma parte de los hitos del compromiso ni de su texto en el Plan

de Acción, lo que podría reflejar una oportunidad de mejora en la redacción de este o en la planificación previa a su ejecución.

CUMPLIMIENTO

El Ministerio de Educación, el de Presidencia y la Dirección de Servicio Civil asignaron cada uno un profesional en informática para empezar a trabajar en esta tarea.¹ Además, se buscaba la contratación de un consultor para que diseñara la interface y la arquitectura del sitio web, que se conectaría a bases de datos de otras instituciones, como el Tribunal Supremo de Elecciones, las universidades y el Poder Judicial, para realizar la verificación de documentos de los concursantes.

Las limitaciones técnicas y falta de estandarización del proceso de selección llevaron al Gobierno a considerar difícil cumplir este objetivo en el tiempo dispuesto, pues era mucho el trabajo previo necesario para levantar procesos y poder mostrarlos en la página web, como indicó la encargada de Presidencia de este compromiso.² Por tal razón, el Gobierno decidió crear un segmento en la página de internet del Servicio Civil a la que todas las instituciones del sector público podrán subir sus concursos abiertos.

Para septiembre de 2016 se estaban desarrollando los lineamientos de la interfaz de usuario del sitio electrónico y se tenía previsto que durante noviembre se capacitara a los funcionarios públicos sobre su uso y se hiciera el anuncio oficial del sitio, según explicó Angélica Vega, asesora del Ministerio de la Presidencia. De igual manera, el Gobierno trabajaba en conectar las

bases de datos de los colegios profesionales, con miras a que todo el sistema estuviese implementado en el primer trimestre de 2017.

El siguiente paso será el desarrollo de un sistema que permita seguir el proceso en tiempo real, lo que según el plan de acción se completará en diciembre de 2017.

Lo que se visualiza es que las ternas finales se puedan ver por medio de la página electrónica, que se vean los nombres, atestados y la calificación de cada uno en el Servicio Civil. También que se vea qué institución ofrece la plaza, quién hizo la entrevista y quién fue la persona seleccionada, según Angélica Vega, encargada del compromiso en el Ministerio de la Presidencia.

SIGUIENTES PASOS

El cronograma propuesto por el Gobierno para completar este compromiso va más allá del periodo del actual plan de acción, ya que la publicación de los resultados de los concursos se espera completar en diciembre de 2017.

De darse así, el investigador del MRI recomienda incluir este compromiso en el próximo plan de acción. Es recomendable, también, aprovechar la nueva plataforma para la generación y publicación de estadísticas sobre el comportamiento del empleo en el sector público, según áreas laborales e instituciones, de manera que se pueda llevar un control sobre este y se detecten con mayor facilidad las posibles anomalías.

¹ Entrevista Angélica Vega, Ministerio de la Presidencia, 12 de septiembre de 2016.

² *Ibidem*.

13 | PROCESOS TRANSPARENTES DE GESTIÓN DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA

Texto del compromiso

Objetivo principal: hacer transparentes los procesos de gestión de proyectos de infraestructura durante todo su ciclo de vida, desde su planteamiento inicial hasta los efectos de su operación, permitiendo un control ciudadano efectivo del desempeño de las instituciones públicas.

Breve descripción del compromiso: las instituciones que desarrollan proyectos de infraestructura proporcionarán con el detalle requerido, de manera transparente y de libre acceso, la información del proceso por etapas: etapa 1: identificación del proyecto; etapa 2: elaboración del proyecto; etapa 3: proceso de contratación; etapa 4: ejecución; etapa 5: finalización del proyecto. Las instituciones deberán proporcionar la información adicional (según las características determinadas para favorecer su claridad y uso), en respuesta a los requerimientos de información que reciban por parte de la ciudadanía.

Hitos:

1. Determinar la metodología de publicación, seguimiento y evaluación de la información.
2. Emitir la orden a las instituciones de publicar la información en una sola plataforma web, para permitir el control de formato y la presentación de una ventanilla única para el ciudadano.
3. Acompañar y verificar que las instituciones en cuestión coloquen la información requerida.
4. Evaluar la disposición de la información.

Nota editorial: Para efectos de simplificación el investigador del MRI unió los hitos 3 y 4 en la tabla que se presenta a continuación.

Institución responsable: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Institución (es) de apoyo: Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Instituto Costarricense de Electricidad, Compañía Nacional de Fuerza y Luz, Municipalidades, Instituto Costarricense de Ferrocarriles, Comisión Nacional de Concesiones, Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo de la Vertiente Atlántica, Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico, Empresa de Servicios Públicos de Heredia, Defensoría de los Habitantes, Cámara Costarricense de la Construcción, Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica, Organizaciones interesadas.

Fecha de inicio: enero de 2016

Fecha final: marzo de 2017

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (COMO ESTÁ ESCRITO)				IMPACTO POTENCIAL				¿A TIEMPO?	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
13. Total				X	X		X	X			X		Si				X
13.1. Metodología de publicación y evaluación				X			X	X			X		No				X
13.2. Emitir la orden				X	X					X			Si				X
13.3. Acompañar, verificar y evaluar la información			X		X		X				X		Si	X			

CONTEXTO Y OBJETIVOS

Durante las últimas décadas, el sector privado ha incrementado significativamente su participación en el desarrollo y la administración de obra pública en Costa Rica, situación que se potenció con la promulgación de la Ley General de Obra Pública de abril de 1998.¹ Con frecuencia se contratan los servicios del sector privado no solo para los procesos de construcción de obra pública, sino también para los de supervisión y mantenimiento. Sin embargo, estos no cuentan con procesos adecuados de difusión de los resultados de la supervisión o ejecución, lo que ha perpetuado la opacidad y limitado la capacidad de control ciudadano hacia las compañías del sector de infraestructura y obras públicas.

Con frecuencia, la información disponible para los ciudadanos se centra en los procesos de contratación, ya que son de competencia pública, y se deja en segundo plano el acceso público a aspectos como la justificación de la selección de proyectos, las formas de financiamiento y los estudios de factibilidad económica y técnica de estos.

Esta situación ha facilitado escándalos y usos ineficientes de recursos públicos en el desarrollo de infraestructura, entre los que cabe destacar algunos ejemplos:

- La ruta 27, inaugurada en el 2010.²
- La ruta 1856, conocida como trocha fronteriza, se construyó de manera urgente en medio de escándalos de corrupción publicados por la prensa y que en la actualidad están siendo investigados por la Fiscalía para ser denunciados.³

Este compromiso pretende desarrollar procesos y mecanismos de divulgación que permitan a los ciudadanos dar seguimiento al avance de proyectos de infraestructura pública y llamar a rendir cuentas a las empresas contratadas para estos. Para el cumplimiento de este compromiso, el Gobierno se adhirió a la Iniciativa de Transparencia del Sector Construcción (CoST, por sus siglas en inglés).⁴ CoST provee la guía y los principios que regirán la forma de transparentar y mejorar la rendición de cuentas de los proyectos de infraestructura, lo que también permitirá atender el

problema de la falta de estandarización en los formatos y contenidos que actualmente se comparten sobre estos procesos y evaluaciones en el desempeño de las instituciones. A través de su implementación, el Gobierno cumpliría con el primero de los hitos del compromiso.

El compromiso es relevante para los valores de gobierno abierto de acceso a la información y rendición de cuentas, en tanto sus objetivos son claros y podrían marcar un avance muy significativo en materia de transparencia y eficiencia en el uso y la ejecución de recursos para el desarrollo de infraestructura pública, uno de los grandes retrasos y retos que enfrenta Costa Rica. A la vez, a través de metodología definida como parte del primer hito, la de metodología de CoST, se rendirá cuentas sobre el uso de recursos y desarrollo de proyectos de infraestructura pública.

El proceso definido CoST incluye la elaboración de auditorías mediante las cuales la junta directa encargada de dirigir la iniciativa en el país puede llamar a cuentas a las compañías ejecutoras y al Gobierno, y exigir mejores resultados de los proyectos.

Esto hace que el impacto del compromiso pueda ser potencialmente transformador; no obstante, se ha calificado como moderado debido a que, de momento, la plataforma CoST se aplicará únicamente en una parte de las instituciones que desarrollan infraestructura. El objetivo del Viceministerio de Infraestructura, del Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT), y que ha tomado el liderazgo de este compromiso, es iniciar con proyectos de este ministerio y del Ministerio de Educación Pública (MEP). Esto implica que, de momento, estarían quedando por fuera organismos e instituciones con gran participación en la construcción de obra pública en el país, como el Consejo Nacional de Vialidad, Acueductos y Alcantarillados; el Instituto Costarricense de Electricidad y las municipalidades del país, entre muchas otras. El objetivo es ir abarcando cada vez más instituciones y poco a poco incluir estas y otras.

El MOPT es responsable de administrar la infraestructura vial nacional, lo que incluye las carreteras primarias, secundarias y terciarias (según su

grado de importancia). No obstante, de acuerdo a la Asociación Nacional de Alcaldías e Intendencias, los ayuntamientos son responsables de más del 80% de la red vial del país, y tras la aprobación de la Ley Especial de Transferencia de Competencias en octubre de 2015, recibirán el 22,25% de lo recaudado por el impuesto a los hidrocarburos.

El Ministerio de Educación, por su parte, recibe la mayor asignación del presupuesto nacional cada año. Más del 60% se destina a remuneraciones y menos de un 5% a gastos de capital, que en su mayoría son las transferencias hechas a las Juntas de Educación y Administrativas, encargadas de la mejora y creación de infraestructura. Existe una oportunidad real de mejorar la transparencia del uso que las Juntas dan a estos recursos, pues actualmente no se supervisa de cerca su manejo de los recursos.

CUMPLIMIENTO

La Junta Directiva de CoST aceptó a Costa Rica para que formara parte de la iniciativa le notificó decisión mediante carta fechada el 30 de junio de 2016. En ella los remitentes se manifiestan “impresionados por la calidad de la aplicación” y la intención del Gobierno de implementar la iniciativa en el país y las entidades legales que requerirá su operación mediante la publicación de un decreto ejecutivo.

Este decreto definiría las funciones y responsabilidades de esas entidades y cumpliría con el segundo de los hitos del compromiso, al girar a las instituciones designadas la orden de adherirse a la iniciativa CoST. Su implementación cumpliría con el primer hito, pues esta sería la metodología escogida para hacer transparentes los procesos de gestión de proyectos de infraestructura durante todo su ciclo de vida, darles seguimiento y evaluar la calidad de la información publicada sobre ellos.

Uno de los principios de CoST es el enfoque multisectorial para el seguimiento de los proyectos mediante un grupo conformado por representantes del Gobierno, la sociedad civil y el sector privado. En el caso de Costa Rica, este grupo lo integrarían

las asociaciones Consumidores de Costa Rica y Costa Rica Íntegra, por parte de la sociedad civil; la Cámara de la Construcción, la Unión de Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Privado (UCCAEP) y la Federación Nacional de Cámaras de Comercio y Asociaciones Empresariales de Costa Rica (Fedecamaras), del sector privado, y los Ministerios de Hacienda, Obras Públicas y Transportes y de Planificación y Política Económica. El Ministerio de la Presidencia, la Defensoría de los Habitantes, el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos y el Laboratorio Nacional de Materiales operarían como observadores.

Para septiembre de 2016 no se habían seleccionado los cinco proyectos con que iniciará el plan piloto de aplicación de la metodología de CoST, pero se contaba con la lista de candidatos de donde se escogerían. El Gobierno planeaba realizar el anuncio público de la iniciativa en el mes de noviembre, cuando estuviese listo el decreto mencionado, que también crearía una secretaría técnica dentro del Ministerio de la Presidencia a cargo de la iniciativa a nivel nacional.

Esta secretaría técnica realizaría el estudio de línea base sobre el estado de la transparencia en infraestructura pública del país a principios de 2017, uno de los requisitos para poner a funcionar el plan que se espera que esté listo a mitad de ese año.

SIGUIENTES PASOS

Los efectos de este compromiso dependerán en gran medida de las instituciones que lleguen a participar de la iniciativa y los proyectos que se incluyan en esta, y de que el Gobierno logre que los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas estipulados por CoST se conviertan en el estándar nacional para el desarrollo de infraestructura pública.

En este sentido, el investigador del MRI recomienda:

- Ampliar el número de obras que se sujetarían a la supervisión mediante el sistema de CoST, y empezar a incluir las obras más grandes que actualmente se encuentran en desarrollo en el país.
- Que el grupo multisectorial defina estándares mínimos de su actuación, como la información mínima que publicarán, como será su divulgación y cuál será el organismo responsable de velar por la rigurosidad de la información.
- Incluir a las municipalidades dentro de la implementación de la iniciativa de CoST.

¹ Ley N.º 7762 del 14 de abril de 1998, Ley General de Concesión de Obra Pública con Servicios Públicos.

² Es una de las obras de infraestructura otorgadas en concesión más grandes del país en los últimos años. Menos de un año después de su apertura empezó a presentar problemas debido al tratamiento inadecuado de una de las laderas en su trayecto, lo que provocó repetidos deslizamientos que bloqueaban toda la carretera. Los problemas se atribuyen en parte a una fiscalización inadecuada y sobre todo una falta de seguimiento a los informes de supervisión durante la etapa de construcción. Todavía en el 2012, el Consejo Nacional de Concesiones no había conformado un órgano para que fiscalizara el funcionamiento de la ruta (Leticia Vindas, *El Financiero*, "Consejo sigue sin fiscalizar obras en ruta hacia Caldera", 10 de enero de 2013).

³ Se concibió en el 2011 como un medio de afirmación de la soberanía nacional en la zona fronteriza entre Costa Rica y Nicaragua después de la invasión nicaragüense a isla Calero, parte del territorio costarricense. Por esta situación, el Gobierno declaró su construcción emergencia nacional y la empezó sin haber hecho estudios de pacto ambiental, sin diseño de drenajes previstos, entre otros requisitos. Según un informe de la Contraloría General de la República de diciembre de 2012, para construir la vía el Consejo Nacional de Vialidad (Conavi) trasladó €27.000 millones (unos \$50 millones) previstos para puentes y recarpeteo de otras rutas nacionales. Luego de importantes avances la obra se detuvo y en mayo de 2012 autoridades del Gobierno presentaron ante la Fiscalía una serie de denuncias por sustracción de fondos públicos y peculado. En septiembre de 2016, la Fiscalía anunció que acusaría a 48 personas por este caso (Gustavo Fallas, *La Nación*, "Fiscalía general anuncia que acusará a 48 personas por caso de La Trocha", 29 de septiembre de 2016).

⁴ Esta es una entidad de adhesión voluntaria y multisectorial a nivel internacional que busca incrementar la transparencia y rendición de cuentas en el sector de la construcción de obras públicas por medio de la divulgación de información clave de los proyectos durante todas las fases del ciclo de construcción.

III. EJE DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

14 | PROCESOS DE FORMACIÓN Y DIVULGACIÓN DE LOS DERECHOS CIUDADANOS EN EL MARCO DE GOBIERNO ABIERTO

Texto del compromiso

Objetivo principal: ejecutar mecanismos de formación y divulgación de derechos ciudadanos en el marco de Gobierno Abierto, para empoderar a la ciudadanía y para formar a quienes ejercen la función pública.

Breve descripción del compromiso: ante el desconocimiento de cómo hacer efectivos una serie de deberes del Estado (uso eficiente de los recursos, rendición de cuentas), y derechos ciudadanos (acceso a la información, participación ciudadana), se van a generar acciones que permitan consolidar la cultura de Gobierno Abierto, tanto en quienes ejercen la función pública como de la ciudadanía en general. Además, se pretende elaborar mecanismos constantes y periódicos de formación ciudadana, entre el Ministerio de la Presidencia, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Cultura y Juventud y el Viceministerio de Paz. Para concretar este compromiso, es fundamental la articulación entre distintos actores de la sociedad civil, el sector empresarial, la Academia y la institucionalidad pública.

Hitos:

1. Elaborar una metodología para el desarrollo y la evaluación de acciones de formación ciudadana.
2. Elaborar un cronograma de las acciones dirigidas a la formación ciudadana.
3. Implementar el cronograma de acciones de formación ciudadana.
4. Evaluar las acciones de formación ciudadana.
5. Crear mecanismos constantes de formación ciudadana en materia de gobierno abierto.

Nota editorial: Para efectos de simplificación el investigador del MRI unió los hitos 3 y 5 en la tabla que se presenta a continuación.

Institución responsable: Ministerio de la Presidencia.

Institución (es) de apoyo: Ministerio de Obras Públicas y Transportes; Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados; Instituto Costarricense de Electricidad, Compañía Nacional de Fuerza y Luz; Municipalidades; Instituto Costarricense de Ferrocarriles; Comisión Nacional de Concesiones; Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo de la Vertiente Atlántica; Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico; Empresa de Servicios Públicos de Heredia; Defensoría de los Habitantes; Cámara Costarricense de la Construcción; Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica; instituciones interesadas.

Fecha de inicio: junio de 2015

Fecha final: marzo de 2017

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (COMO ESTÁ ESCRITO)				IMPACTO POTENCIAL				¿A TIEMPO?	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
14. Total			X			X				X			Si		X		
14.1. Metodología y cronograma			X		Sin relevancia clara					X			No				X
14.2. Implementar el cronograma y crear mecanismos constantes			X			X				X			Si	X			
14.3. Evaluar las acciones			X		Sin relevancia clara					X			Si	X			

CONTEXTO Y OBJETIVOS

Una de las recomendaciones formuladas en el anterior informe de avances era la de buscar formas de despertar mayor interés y lograr una participación más activa por parte de la sociedad civil. El proceso de formación y divulgación de los derechos ciudadanos en el marco de Gobierno Abierto es parte de los compromisos establecidos en el eje de Participación Ciudadana. Este compromiso pretende “dar a conocer a la ciudadanía los derechos que convergen en su relación con el Estado, así como los mecanismos a partir de los cuales los pueden hacer efectivos”.

El compromiso es objetivamente verificable y relevante para el valor de participación ciudadana, pues atiende la necesidad de divulgación de los valores de gobierno abierto en Costa Rica, poco conocidos aún. Además, sienta las bases para fomentar una mayor participación al ayudar a empoderar a la ciudadanía en los temas de gobierno abierto y promover el uso de los mecanismos y espacios existentes para el ejercicio de los derechos y deberes democráticos más allá de una democracia

representativa, es decir, que la ciudadanía ejerza la democracia participativa.

Sin embargo, al momento de realizar este informe su público meta se centra en líderes jóvenes, lo que dejaría fuera segmentos clave de la población que actualmente están en posiciones de influencia y que podrían también ayudar a divulgar los temas relacionados con el gobierno abierto, y lograr que estos calen más profundamente en la sociedad costarricense. De acuerdo a información del gobierno, se ampliará la base de su público meta. Además, el compromiso se enfoca en la realización de una serie de talleres de formación ciudadana sin que ello implique que contribuirá efectivamente a cambiar conductas en los funcionarios públicos o en los participantes. Por esta razón, su impacto potencial se considera menor.

Para lograr estos objetivos, se pretende realizar el taller “Participación Ciudadana en Democracia: espacios y mecanismos para el ejercicio de los derechos en el marco del Estado Abierto”. Este contaría con una metodología de taller formativo y no de una formación

de curso "tradicional", basado en la formación activa, participativa y dialógica. El Gobierno pretende impartirlo a unas 600 personas alrededor del país.

El Gobierno duplicó en el Plan de Acción el objetivo de este compromiso al incluirlo como una de sus actividades, la de "Acompañar los talleres de Fomento Democrático del IFED con el Viceministerio de Juventud", incluido en el Plan de Acción dentro del compromiso 17 (para más información, ver el compromiso 23).

CUMPLIMIENTO

La metodología para el desarrollo del taller ya estaba definida al momento de preparar el presente informe, al igual que los objetivos, contenidos generales, materiales, línea metodológica, guion metodológico y cronograma de trabajo con las fechas en que se impartirían los talleres. En este sentido, este compromiso está a tiempo en su implementación a pesar de que algunos talleres comenzarán con algún atraso.

Los talleres estaban programados para empezar el 9 de septiembre y culminar el 12 de noviembre de 2016. Sin embargo, de acuerdo con el plan de acción, el inicio de los talleres estaba establecido para mayo de 2016. Por otra parte, no está definida la metodología de evaluación de las acciones en formación ciudadana, lo que constituye la tercera actividad de este compromiso, que debería estar completada en febrero de 2017.

Los contenidos generales establecidos en la metodología¹ abarcan los siguientes temas:

- Democracia.
- Ciudadanía participativa en democracia.
- Derechos y deberes ciudadanos en el marco de Estado Abierto.
- Espacios y mecanismos institucionales o formales y no institucionales o informales para el ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos en el marco de Estado Abierto.
- Diseño de acciones (estrategias y tácticas) para el ejercicio de una ciudadanía activa y democrática en el marco de Estado Abierto.

El proceso de formación y divulgación consta de 13 talleres en diferentes zonas del país, tanto en la Gran Área Metropolitana como fuera de esta. Estos van dirigidos específicamente a líderes jóvenes y se espera que a cada uno asistan de 40 a 50 personas. Las sedes de los talleres de formación serán Heredia, Montes de Oca, Tarrazú, Centro Nacional de la Cultura, Buenos Aires, Pérez Zeledón, Alvarado, Talamanca, Pococí, Cartago, Tilarán, San Ramón y Alajuela; con la participación de cantones vecinos.

El Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) es el encargado de impartir los talleres y será el que facilite el recurso humano capacitado (facilitadores) en formación en democracia, así como el material didáctico que se usará en los talleres. Esto representa una buena práctica de colaboración entre poderes del Estado, al apalancarse en las cualidades y *know how* de esta institución, perteneciente al Tribunal Supremo de Elecciones. Entre los recursos didácticos a utilizar, el IFED dispone del fascículo "Participación Ciudadana en Democracia: espacios y mecanismo" y de un desplegable con indicaciones de participación.

El Viceministerio de Cultura y Juventud, por su parte, será el que se encargue de hacer la convocatoria a los talleres y alcanzar la meta de 50 participantes por cada uno.

La implementación de acciones dispuestas en el cronograma todavía se encuentra pendiente, lo cual ha imposibilitado el inicio del proceso de evaluación dispuesto en el compromiso, así como la inclusión de mecanismos constantes de participación ciudadana en materia de gobierno abierto.

SIGUIENTES PASOS

Una limitante a tener en cuenta para que el compromiso genere efectos importantes en materia de la práctica gubernamental es la cantidad de personas que se logre convocar a los talleres y el liderazgo y la capacidad de estos para divulgar lo aprendido en sectores más amplios de la población y generar acciones concretas a partir de lo aprendido. Por esta razón, el investigador del MRI recomienda el desarrollo de una campaña de divulgación a través de redes sociales, mecanismo de

uso frecuente para un segmento amplio de las personas jóvenes del país, principal población meta de esta iniciativa.

Por otro lado, considerando el contexto de procesos de formación y divulgación de los derechos del ciudadano en el marco de Gobierno Abierto, el investigador del MRI recomienda:

- Que la iniciativa se difunda a diferentes zonas del país que fueron inicialmente excluidas, como las comunidades de la Región Pacífico Central.
- Desarrollar talleres u otros mecanismos de formación también para otros grupos etarios y profesionales de la sociedad civil, como el sector cooperativo, el municipal, el productivo y el de organizaciones de la sociedad civil.

¹ Información entregada por la Presidencia al investigador del MRI.

15 | CAPACITACIÓN EN ATENCIÓN CIUDADANA PARA FUNCIONARIOS

Texto del compromiso

Objetivo principal: dotar al recurso humano de las instituciones públicas de capacidades para la atención ciudadana en un contexto de gobierno abierto, a partir de mecanismos inductivos.

Breve descripción del compromiso: se pretende fortalecer la cultura de servicio público entre las personas que ejercen la función pública a partir de la elaboración de un manual de atención a la ciudadanía y de un proceso de formación y capacitación para implementar los principios de gobierno abierto en la dinámica diaria de las instituciones.

Hitos:

1. Definir una metodología de formación y capacitación para generar competencias de gestión de inquietudes y solicitudes ciudadanas para funcionarios públicos.
2. Definir el cronograma de las actividades de formación y capacitación.
3. Implementar el proceso de formación y capacitación en atención ciudadana para funcionarios públicos.
4. Evaluar el proceso de formación y capacitación en atención ciudadana para funcionarios públicos.
5. Sistematizar el proceso de formación y capacitación para elaborar un protocolo de atención ciudadana.

Nota editorial: Para efectos de simplificación el investigador del MRI unió los hitos 1 y 2, y el 3 y 4, en la tabla que se presenta a continuación.

Institución responsable: Ministerio de la Presidencia.

Institución (es) de apoyo: MIDEPLAN, Dirección General del Servicio Civil, IFAM, organizaciones interesadas.

Fecha de inicio: enero de 2016

Fecha final: abril de 2017

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (COMO ESTÁ ESCRITO)				IMPACTO POTENCIAL				¿A TIEMPO?	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
15. Total			X		X	X				X			Si		X		
15.1. Metodología y cronograma			X		X				X				No				X
15.2. Implementar el proceso			X			X				X			Si		X		
15.3. Protocolo de atención ciudadana			X			X				X			Si	X			

CONTEXTO Y OBJETIVOS

Uno de los aspectos señalados por el Mecanismo de Revisión Independiente en el Informe de Avance anterior fue el limitado conocimiento y comprensión de los conceptos de gobierno abierto entre los funcionarios públicos.

Este compromiso es claro en atender esta necesidad de difusión de los valores de gobierno abierto y extender la comprensión del concepto, señalando aspectos como la diferencia de otros conceptos como el de gobierno electrónico, confusión manifestada con frecuencia durante el ciclo del plan de acción anterior.

Para el cumplimiento de este compromiso, el Gobierno ha dispuesto talleres que incluirán temáticas pertinentes de acceso a la información pública y la legislación vigente en esta materia en el país, transparencia, datos abiertos, mecanismos para la rendición de cuentas y participación ciudadana. De acuerdo con el documento metodológico facilitado por Presidencia al investigador del MRI, también incluirán temas de datos abiertos, sus fines, relación con el acceso a la información y cómo implementar una iniciativa exitosa en la institución

bajo este formato digital. Esto hace el compromiso claramente relevante para el gobierno abierto.

Los cursos incluirán casos reales que ejemplifiquen algunos de los temas por tratar, como el de acceso a la información, para impartirlos bajo la metodología de estudio de caso.

El alcance de este compromiso, sin embargo, es más bien menor, en tanto se dispuso una meta de 200 personas para ser entrenadas,¹ en un sector que supera los 250 mil trabajadores, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).² El Gobierno también aspira que estas personas difundan lo aprendido ampliamente.

Además, los entrenamientos o capacitaciones no son fines en sí mismos, sino medios para conseguir fines relevantes a gobierno abierto, y su impacto dependerá de las acciones que quienes reciban las capacitaciones tomen a partir de ellas.

CUMPLIMIENTO

El Gobierno esperaba realizar siete talleres de una jornada laboral de duración cada uno, en los que

capacitarían a 210 trabajadores.³ Estos talleres se dirigirían particularmente a jefaturas de departamentos y direcciones regionales de las diferentes organizaciones, con la intención de que replicaran el mensaje en sus instituciones. Una vez completados, se realizaría una autoevaluación para determinar las oportunidades de mejora y aplicarlas en los siguientes 10 talleres que se impartirían durante 2017 y con los que se espera capacitar a otros 500 funcionarios públicos de unas 15 instituciones, entre las que estarían la Caja Costarricense del Seguro Social, el Ministerio de Educación, el de Vivienda y el de Ambiente y Energía, al Instituto Mixto de Ayuda Social y el Banco Hipotecario de la Vivienda, seleccionadas por la cantidad de usuarios a los que atienden.

De acuerdo con la persona a cargo por parte del Viceministerio de la implementación de este compromiso, se pretende aumentar la capacidad creativa y eficiencia en la atención ciudadana. Para ello, se les propondría a los asistentes diseñar un plan con acciones que ayuden a lograr esos objetivos en sus instituciones.

Los talleres se empezarán a impartir el 19 de octubre de 2016 y se extenderían hasta el 29 de noviembre, lo que cumple con el cronograma planteado en el plan de acción, que afirma que se darían entre mayo de 2016 y marzo de 2017. Después del cierre del periodo de evaluación de este informe, el gobierno ha realizado avances sustanciales en cuanto a la metodología y materiales de los talleres. Los detalles de evaluación de estas actividades serán incluidos en el informe de fin de término.

Una vez implementados los talleres, el siguiente paso será realizar su evaluación, con el fin de realimentar el proceso de formación y la continuidad de los talleres. Para esto, la definición de la metodología de evaluación de las acciones de formación ciudadana está todavía pendiente. Las evaluaciones que realizaría el Gobierno incluirían también a los usuarios de estas entidades,

para determinar si desde su perspectiva hubo alguna mejora en la prestación de los servicios.

Esta información servirá como insumo para elaborar el protocolo de atención ciudadana, tercero de los hitos de este compromiso.

SIGUIENTES PASOS

Con base en la experiencia que se vaya a tener, vale la pena valorar la conveniencia de repetir estos talleres en nuevas instituciones y hacerlos llegar a un mayor número de funcionarios, de manera que se aumente su impacto.

Para procurar potenciar el impacto de los cursos y sacarles el mayor beneficio, el investigador del MRI sugiere considerar las siguientes recomendaciones:

- Procurar la mayor representatividad posible entre los asistentes de los diferentes departamentos que conforman las instituciones.
- Aprovechar las capacitaciones para incluir a organismos adscritos a los ministerios o instituciones donde se impartirán.
- Utilizar dentro del contenido del curso ejemplos de buenas prácticas internacionales sobre iniciativas en instituciones públicas.
- Contextualizar el contenido del curso dentro de las diferentes iniciativas de gobierno abierto que impulsa el Estado y aquellas en desarrollo.
- Dar seguimiento a los proyectos ejecutados por los asistentes a partir de lo aprendido en el curso y darles difusión a aquellas que califiquen como buenas prácticas, motivando su réplica en donde esta sea posible. El impacto de estos proyectos resultaría uno de los elementos valiosos para medir efectividad de los entrenamientos impartidos.
- Aprovechar los insumos recibidos en los talleres para construir y delimitar el alcance del protocolo de atención ciudadana.

¹ Entrevista, Francela Valerín y Bernal Bolaños, Ministerio de la Presidencia, 12 de septiembre de 2016.

² Instituto Nacional de Estadística y Censos, 2011.

³ Ministerio de la Presidencia, Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano. Documento metodológico para los talleres de capacitación en atención ciudadana para funcionarios. Setiembre de 2016.

16 | PROTOCOLO PARA EL DIÁLOGO CON SECTORES Y POBLACIONES

Texto del compromiso

Objetivo principal: elaborar un protocolo base para establecer lineamientos mínimos que permitan desarrollar el diálogo social entre el Poder Ejecutivo, sectores y poblaciones, a partir de una dinámica colaborativa de construcción de acuerdos, negociación, información, consultas y evaluación para la política pública, incrementando su capacidad de transformación social.

Breve descripción del compromiso: se trabajará en el desarrollo de un mecanismo y metodologías de diálogo que permitan la construcción de acuerdos, de manera colaborativa y participativa, entre el Gobierno y los actores sociales implicados en los temas estratégicos dentro de la agenda del Gobierno, así como para consolidar el mecanismo del diálogo en la solución de conflictos.

Hitos:

1. Diagnóstico conceptual del diálogo social, análisis de las experiencias de diálogos sociales (nacionales e internacionales) y el estudio legal para el diálogo social.
2. Elaborar una propuesta con el mecanismo de diálogo social, el documento de la operación del sistema y la propuesta del centro de análisis de conflictos y diálogo social.
3. Implementar una guía metodológica para el diálogo social, el plan de capacitación y el desarrollo de experiencias piloto.

Institución responsable: Ministerio de la Presidencia, Viceministerio de Paz.

Institución (es) de apoyo: Dirección Nacional de Resolución Alternativa de Conflictos, MIDEPLAN, IFAN, INFOCOOP, sectores y poblaciones, organizaciones interesadas, PNUD.

Fecha de inicio: diciembre de 2015

Fecha final: marzo de 2017

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (COMO ESTÁ ESCRITO)				IMPACTO POTENCIAL				¿A TIEMPO?	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
16. Total			X			X					X		Si			X	
16.1. Diagnóstico y análisis			X			X			X				Si				X
16.2. Elaboración de una propuesta		X				X					X		Si			X	
16.3. Experiencias piloto			X			X				X			Si	X			

CONTEXTO Y OBJETIVOS

El Ministerio de la Presidencia y el Viceministerio de Paz asumieron este compromiso, que pretende elaborar un protocolo de diálogo que facilite y agilice la comunicación entre el Poder Ejecutivo y los sectores y actores sociales clave dentro de la agenda del Gobierno. Su objetivo es fijar los lineamientos mínimos para llegar a acuerdos, realizar consultas o conducir negociaciones y evaluaciones de políticas públicas de una manera participativa y colaborativa.

Se trataría de una metodología para el diálogo Gobierno-sociedad civil a partir de aportes, conocimiento y experiencias. Esto hace que el compromiso sea claramente relevante para el valor de participación ciudadana, con un nivel de impacto moderado, pues aunque aspira a convertirse en un espacio oficial de diálogo permanente entre Gobierno y sectores sociales para el alcance de acuerdos, de momento este se activaría solo como un plan piloto en casos escogidos para probarlo.

Se quiere que el protocolo ponga en contacto a jerarcas políticos y sectores de la población con cierto nivel de representatividad y legitimidad, como los

Consejos Regionales de Desarrollo o los Consejos Cantonales de Coordinación Institucional, como explica Raymi Padilla,¹ asesor del Ministerio de la Presidencia y coordinador de la iniciativa. Se propuso porque se consideró que existía un vacío al respecto en la política costarricense que dificulta lograr acuerdos a nivel nacional.²

El compromiso es objetivamente verificable en sus etapas iniciales, relacionadas con la etapa de diagnóstico conceptual, análisis de experiencias nacionales e internacionales y elaboración de la propuesta de mecanismo, pero no hace referencia al ente rector que se encargaría de administrarlo, los canales de comunicación que usaría ni a los resultados cuantificables esperados de su aplicación, como el tiempo que tomaría lograr un acuerdo, el fortalecimiento del proceso para involucrar a más actores en la toma de decisiones o su impulso a la estabilidad social al facilitar acuerdos y evitar conflictos sociales.

CUMPLIMIENTO

El compromiso se encuentra atrasado, pues de acuerdo al plan de acción la propuesta de protocolo

y mecanismo de diálogo debía completarse en septiembre 2016, para ser implementada de octubre 2016 a marzo 2017.

Para desarrollar el mecanismo de diálogo, Naciones Unidas y la FESS contrataron a dos consultores en apoyo al gobierno, quienes definieron indicadores de interés específicos en coordinación con Casa Presidencial. Estos se encargarían también de llevar a cabo la recolección y el análisis de la información sobre procesos de diálogo en la administración Solís Rivera, destacar yerros o aciertos en su abordaje, así como de definir el cronograma de actividades. Para septiembre de 2016, esta sistematización de experiencias de diálogo nacionales, más algunas internacionales, se encontraba en proceso.

El cronograma de trabajo facilitado por Presidencia indicaba que la propuesta de atención de casos para aplicar el protocolo, así como su marco legal y guía didáctica estarían listos el 2 de diciembre de 2016, aunque el Plan de Acción indicaba que esta propuesta estaría lista para septiembre de ese año.

La metodología de construcción del mecanismo está planteada en dos fases:

1. Construcción del marco conceptual;
2. Capacitación para el mecanismo de diálogo.

De acuerdo con el plan de trabajo, la metodología solamente contempla la primera fase, que incluye la definición del marco conceptual, un análisis comparado, el desarrollo del marco legal, la sistematización de experiencias, la identificación de oportunidades para desarrollar el plan piloto, una propuesta de mecanismo y protocolo de atención de casos y una guía didáctica para su ejecución. Lo que no define este plan es cómo se llevará a cabo la capacitación a funcionarios sobre el uso del mecanismo ni cómo se aplicará este a los casos escogidos para el piloto.

Debido a estos pendientes en el desarrollo de la metodología, la realización de las experiencias piloto estaba también en trámite de definición para el mes en que se analizó este compromiso.

No se encontró evidencia de insumos para construir este protocolo más allá de la investigación y el documento metodológico mencionados. A pesar de que este sistematizaría experiencias locales y mecanismos usados en otros países, no se encontró la recolección de insumos de organizaciones de la sociedad civil como parte de la metodología de elaboración.

SIGUIENTES PASOS

Para dar cumplimiento a las actividades que conforman el compromiso, el investigador del MRI estima necesario que:

- Se identifiquen los procesos de diálogo en los que se aplicará el mecanismo, y que deberían de estar alineados con temas de gobierno abierto, con el fin de implementar el protocolo de diálogo.
- Identificar a los actores clave de la sociedad y consultarles acerca de consejos y experiencias que podrían aportar información y prácticas valiosas para incorporar al mecanismo, debido a su larga trayectoria de negociación con el Gobierno. Entre estos sectores podría incluirse el privado e incluso el sindical.
- Una vez implementado, se debe medir su efectividad en la consecución de las metas propuestas, en términos cuantitativos, de manera que se pueda evaluar con datos la conveniencia de seguir aplicándolo o su necesidad de mejora.
- Para lograr lo anterior es necesario medir indicadores de éxito en la aplicación del protocolo de diálogo con los sectores, que no solo midan su eficacia, sino también el impacto logrado en la contraparte del diálogo.

¹ *Ibidem.*

² Entrevista, Raymi Padilla, asesor, Ministerio de la Presidencia, 12 de septiembre de 2016.

17 | POLÍTICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL PODER JUDICIAL

Texto del compromiso

Objetivo principal: acompañar desde el Ejecutivo la difusión de las Estrategias del Poder Judicial para integrar a la ciudadanía como el eje principal de su actuación, en cumplimiento del artículo 9 de la Constitución Política de la República de Costa Rica por medio del fortalecimiento de las contralorías de servicios, comisiones de personas usuarias, la creación de mesas de diálogo en los territorios de los circuitos judiciales y la educación en derechos a los ciudadanos y funcionarios del Poder Judicial.

Breve descripción del compromiso: la Política de Participación Ciudadana aspira a la construcción de una cultura judicial más inclusiva y respetuosa de la ciudadanía, así como a una serie de condiciones necesarias para que la sociedad costarricense devenga en ciudadanía activa. Estas aspiraciones son: · La participación ciudadana como un proceso de construcción social permanente. · La participación ciudadana ejercida como derecho constitucional y deber cívico a la vez, que se ejerce de forma voluntaria y autónoma. Esto conlleva una corresponsabilidad entre partes y aspira a la vigencia y ampliación de los derechos de la ciudadanía, en cumplimiento del principio de justicia pronta y cumplida.

Hitos:

1. Acompañar la implementación de una estrategia de divulgación y comunicación de la política de participación ciudadana.
2. Acompañar la difusión y realización de actividades presenciales y virtuales por parte del Poder Judicial.
3. Coadyuvar en la difusión de la guía metodológica de participación ciudadana diseñada por el Poder Judicial.

Institución responsable: Ministerio de la Presidencia, Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia (CONAMAJ-Poder Judicial).

Institución (es) de apoyo: Instituciones miembro de CONAMAJ (Colegio de Abogados, Defensoría de los Habitantes, TSE, Comisión de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa, Contraloría General de la República, Ministerio de Justicia y Paz, Facultad de Derecho de la UCR) ; otras instituciones estatales: MEP, INIE de la UCR, Sociedad civil en general, ONG.

Fecha de inicio: febrero de 2016

Fecha final: abril de 2017

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (COMO ESTÁ ESCRITO)				IMPACTO POTENCIAL				¿A TIEMPO?	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
17. Total				X	X	X				X			Si		X		
17.1. Estrategia de divulgación				X	X					X			Si				X
17.2. Actividades presenciales y virtuales				X		X				X			Si	X			
17.3. Difusión de guía metodológica				X	X					X			Si	X			

CONTEXTO Y OBJETIVOS

En el año 2010, el Poder Judicial desarrolló su política de participación ciudadana, creada por la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia (CONAMAJ), que es también responsable de ejecutarla junto con la Corte Plena y Consejo Superior del Poder Judicial, el despacho de la presidencia del Poder Judicial, los Consejos de Administración de Circuito y otras unidades del Poder Judicial.

Esta política busca motivar a los funcionarios para involucrar al ciudadano en iniciativas de aplicación de la justicia y la implementación de proyectos para mejorar su ejercicio. A pesar de su existencia previa, su utilización y difusión eran bajas, razón por la que se incluyó en el Plan de Acción.

El mismo documento de la política afirma que debido a un conjunto de factores externos e internos, la ciudadanía se ve impedida a ejercer el derecho constitucional a la participación ciudadana, lo que se expresa en una participación ciudadana insuficiente como deber y derecho ante la gestión del Poder Judicial.¹ Además, señala que existe entre los

ciudadanos una percepción de lentitud y complejidad en los trámites relacionados con procesos judiciales, lo que genera barreras de acceso al sistema y reticencia a incidir en dichos procesos.

Los objetivos de este compromiso son concretos y pertinentes para el gobierno abierto, al fomentar iniciativas de participación ciudadana en el ámbito judicial mediante la implementación de una política de participación ciudadana y difusión de los derechos y obligaciones que derivan de ella.

No obstante, su impacto se considera menor debido a que la política de participación del Poder Judicial está dirigida sobre todo a los funcionarios del Poder Judicial. Asimismo, su enfoque de cara al público se limita a la difusión de información sobre derechos, lo que restringe el ámbito de aplicación directo de este compromiso más a la organización interna del Poder Judicial que a los usuarios finales de este. Si bien es indispensable capacitar a los trabajadores para que la institución mejore sus comportamientos y la cultura de facilitar el acceso a la información y promover la participación de los ciudadanos, los efectos de esta

iniciativa en la ciudadanía dependen de la capacidad de esos funcionarios para traducir lo aprendido en acciones concretas que la política de participación busca fomentar.

La estrategia de difusión, por su parte, sí se dirige al público en general, lo que le da mayor pertinencia y posibilidades de impacto potencial en materia de gobierno abierto. Sin embargo, su implementación y beneficios están sujetos a la disponibilidad de fondos y de recursos humanos dentro de CONAMAJ.

CUMPLIMIENTO

El Ministerio de Presidencia y la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica elaboraron la estrategia de difusión y la plasmaron en el documento titulado “Estrategia de Divulgación y Monitoreo Ciudadano de la Política de Participación Ciudadana del Poder Judicial”,² que se le facilitó al investigador del MRI y que incluye una metodología detallada de divulgación de la política y otra de monitoreo que permita evaluar la eficacia en la divulgación.

La estrategia plantea diferentes elementos en materia de difusión:

- La creación de una identidad gráfica de la política, mediante la creación de una mascota elegida por votación de los usuarios a través de la red social Facebook.
- El uso de frases claves y cortas.
- La utilización de plataformas digitales para la divulgación y el uso de boletines, panfletos y vídeos en los Consejos Administrativos de Circuito, Asociaciones de Desarrollo Comunal, grupos organizados y estaciones de policía.
- La divulgación en medios de comunicación masivos (canales de televisión y radio).

Respecto del monitoreo, el documento plantea el apoyo de la Contraloría de Servicios del Poder Judicial y establece un cronograma de actividades con la entidad para definir los tiempos de monitoreo, ya sean cuatrimestrales o semestrales, y la implementación de mesas de diálogo, foros ciudadanos y portales digitales como medios para recibir retroalimentación de los

ciudadanos. También se promueve la disponibilidad de información pública del Poder Judicial en página web, redes sociales e impresos. Por último, sugiere la creación y consolidación de mesas de diálogo y foros ciudadanos.

De acuerdo con el CONAMAJ, la guía les pareció muy bien elaborada, sus recomendaciones están muy ajustadas a lo que se requiere y son muy válidas, viables y oportuna. Esas variables se han tomado como referencia y la planificación se está ajustando, por ejemplo, a la disponibilidad, sobre todo, de recursos presupuestarios.³

Según el Ministerio de la Presidencia, el Poder Judicial se encuentra en un proceso de apropiación de la estrategia para llevarla a la implementación. Con ello, en octubre 2016, no ha empezado la ejecución de la estrategia, a pesar de que el II Plan de Acción tiene definido como fecha final para el cumplimiento de esta actividad el mes de octubre de 2016. Por lo tanto, el acompañamiento en implementación y actividades de difusión por parte de la Subcomisión de Participación Ciudadana de la CNGA no se ha llevado a cabo. Sin embargo, estas actividades de difusión tienen como fecha límite hasta abril de 2017.

El principal factor que ha incidido en el retraso de tiempo del compromiso y sus respectivos componentes es que no se contempló la creación de la estrategia de difusión y monitoreo como una actividad del compromiso.⁴

SIGUIENTES PASOS

El Poder Judicial es uno de los Poderes del Estado con más avances en temas de gobierno abierto, y la OCDE lo calificó, durante su visita de evaluación en el 2015, como un ejemplo internacional a la vanguardia en materia de justicia abierta.

Con base en estas consideraciones, el investigador del MRI ofrece las siguientes recomendaciones:

- Que el Poder Judicial asuma una participación más activa en los ciclos de desarrollo de los planes de acción, mediante la participación en los procesos de consulta y sugerencia de compromisos.

- También podría aprovechar su experiencia en el fomento de justicia abierta para asumir un mayor liderazgo en la generación de un Estado Abierto, asumiendo más responsabilidades y compromisos ante la Alianza para el Gobierno Abierto.
- Fomentar campañas de divulgación de las plataformas electrónicas de información del Poder Judicial para aumentar su uso por parte de la ciudadanía.
- Aprovechar la oportunidad que tiene el Poder Judicial de mejorar la transparencia para la rendición de cuentas a través de medios digitales, mediante la divulgación de indicadores de eficiencia administrativa y en el ejercicio de la justicia, la efectividad en la resolución de casos, el proceso de trámites, entre muchos otros indicadores.
- El periodo de la actual presidencia de la Corte Suprema de Justicia concluirá en mayo de 2017, por lo que resulta de gran importancia impulsar iniciativas que ayuden a dar continuidad al camino emprendido para alcanzar una justicia abierta en el poder judicial, de manera que esta sea impulsada por los mismos funcionarios, quienes la requieran de parte de sus jerarcas.

¹ Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia, "Guía para incorporar la participación ciudadana en el Poder Judicial", 2015.

² Este documento se le facilitó al investigador del MRI durante la realización de este informe.

³ Ingrid Bermudez, Coordinadora del Programa de Participación Ciudadana, Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia (CONAMAJ), 23 de septiembre de 2016.

⁴ Esta iniciativa surgió posteriormente dentro del Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano como una manera de apoyar al Poder Judicial y el CONAMAJ en la implementación del compromiso.

18 | LABORATORIOS CÍVICOS

Texto del compromiso

Objetivo principal: definición y fortalecimiento de las herramientas y mecanismos permanentes de participación y diálogo ciudadano, que promuevan los espacios de construcción conjunta en la búsqueda de soluciones colectivas.

Breve descripción del compromiso: las instituciones del poder ejecutivo fomentarán el ejercicio del derecho de participación ciudadana en la gestión pública, creando y potenciando las condiciones favorables para el ejercicio efectivo de este derecho en todos los ámbitos sectoriales y niveles territoriales: supranacional, nacional, regional o local, y en sus correspondientes sistemas de gestión.

Hitos:

1. Implementar los laboratorios cívicos como mecanismos participativos para la formación ciudadana en diversos temas de interés comunal, sectorial o poblacional.

Institución responsable: Ministerio de la Presidencia, Viceministerio de Paz.

Institución (es) de apoyo: Dirección Nacional de Resolución Alternativa de Conflictos, sectores y poblaciones y organizaciones interesadas.

Fecha de inicio: marzo de 2015

Fecha final: abril de 2017

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (COMO ESTÁ ESCRITO)				IMPACTO POTENCIAL				¿A TIEMPO?	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
			X			X				X			Si			X	

CONTEXTO Y OBJETIVOS

La propuesta de laboratorios cívicos nace como parte de la creación de herramientas y mecanismos para la promoción de la participación ciudadana. Los laboratorios cívicos son una propuesta completamente nueva que se integra en dicho plan. No existía en el país ninguna estrategia de participación como esta o similar. Asimismo, en el proceso de cocreación con la sociedad civil llevado a cabo por la iniciativa de la organización

Abriendo Datos, se realizó la propuesta de laboratorios cívicos para formar parte de los compromisos del II Plan de Acción.

El Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, señala que Costa Rica es el país con la menor participación ciudadana de América Latina, pues solo un 41% de la población participa en algún tipo de asociación, sea política, recreativa o de padres de familia.¹ Esto permite pensar

que en la práctica el país funciona más como una democracia “delegativa”.

La necesidad de abrir espacios para la participación obedece al poco involucramiento ciudadano que hay en el país y la modificación al artículo 9 de la Constitución Política en el año 2003, que buscaba promover la participación ciudadana como pilar de la democracia.²

En este sentido, el compromiso es relevante para Gobierno Abierto en su pilar de participación cívica, en tanto abre nuevos espacios de participación entre ciudadanos y Gobierno. Sin embargo, su impacto es menor por el reducido grupo de ciudadanos al que se llega a través de esta metodología y la poca claridad que aún se tiene sobre cómo los insumos obtenidos de los laboratorios se traducirán en acciones concretas y posibles políticas públicas.

La ambición de este compromiso es incluir grupos de personas para crear y modular estrategias vinculadas a temas públicos, así como para crear y formular proyectos relacionados con un tema específico. Se espera que, por ejemplo, los participantes puedan responder a la pregunta “¿Cómo quieren orientar el tema de empleo/salud/educación en la localidad?” y poder dar soluciones a estas cuestiones.

La iniciativa es concreta en su diseño y tiene como responsable al Ministerio de la Presidencia, con la CNGA como encargados de la estrategia de Gobierno Abierto.

La implementación del compromiso contempla la realización de tres laboratorios, todos sobre la temática del desempleo y dirigidos a jóvenes desempleados y en búsqueda de trabajo.

CUMPLIMIENTO

Para el desarrollo de los laboratorios cívicos se creó una alianza con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica. Esta alianza dio como resultado la definición de la metodología para los laboratorios cívicos, la cual propone abordar el tema del empleo y llevarlo a discusión en el desarrollo e implementación de las primeras jornadas de laboratorios cívicos.

Por tal motivo, a estas primeras jornadas enfocadas en el tema de empleo se las conoce como EMPLEOLAB. La metodología abarca tres laboratorios cívicos de todo el día dirigidos a jóvenes de 18 a 35 años en condición de desempleo o en busca de empleo. La estrategia para contactar a posibles participantes de los laboratorios cívicos y dar difusión a las jornadas se ha hecho principalmente por medio de la entrega de formularios a regidores para que estos hagan llegar la información a las comunidades donde se desarrollará el EMPLEOLAB.

Los laboratorios cívicos y la alianza con el MTSS también tienen como propósito la función de ejercer dentro del espacio como promotora de trabajo y difundir los derechos laborales entre los participantes. También el de ser un canal intermediario entre MTSS, personas y empresas.

Para octubre de 2016, las primeras jornadas de laboratorios cívicos ya habían empezado. El primer laboratorio se realizó en San Rafael de Montes de Oca y también se coordinó el apoyo con la Municipalidad para el EMPLEOLAB. Las otras dos jornadas están definidas para octubre y noviembre de 2016, pero según el Ministerio de Presidencia la agenda completa estaba aún en definición.

El Gobierno pretende dar continuidad a la estrategia de laboratorios cívicos, por lo que con la culminación de las tres primeras jornadas en noviembre de 2016, se realizaría un proceso de evaluación al EMPLEOLAB para determinar los resultados obtenidos. De esta manera se planea llevar a cabo el seguimiento y monitoreo de resultados para identificar puntos de mejora y replicar los laboratorios cívicos en otros contextos, así como dar seguimiento a lo que se desarrolla en el proceso de los laboratorios.

Con la implementación del primer laboratorio cívico se observó un desafío significativo para el EMPLEOLAB, debido a que, según la documentación y los resultados de este primer laboratorio, no se logró crear una o más propuestas a los problemas relacionados con el empleo en la localidad.

SIGUIENTES PASOS

El investigador del MRI considera que se deben tener en cuenta las siguientes recomendaciones:

- Contemplar la colaboración de funcionarios públicos para desempeñar una función de tutoría en los laboratorios cívicos que permita incidir en la generación de soluciones por medio del acompañamiento a los ciudadanos participantes.
- Realizar un mapeo de necesidades para identificar los lugares y temas por desarrollar en los laboratorios cívicos de acuerdo con las necesidades de las localidades donde se realizan, puesto que no son las mismas necesidades en las diferentes localidades y hay diferencias de contexto.
- Analizar la definición de las localidades donde se implementarán los laboratorios, tomando en consideración las localidades de poco alcance por parte de los compromisos de Gobierno Abierto.
- Capacitar de forma previa a los participantes de los laboratorios, siguiendo ejemplos de experiencias internacionales como la de TheGovLab, de manera que se potencie el impacto de sus aportes.
- Ampliar el público meta de las convocatorias a los laboratorios, de manera que no se incluya únicamente al segmento de la población que padece la situación, sino también a actores que pueden ayudar a solucionarla, y cualquier otro

segmento que pueda agregar valor a la discusión, de manera que sean espacios multisectoriales que ayuden a ofrecer una visión más amplia de la situación y a conseguir soluciones que involucren la perspectiva de los sectores involucrados.

El plan de acción comprende varios compromisos dirigidos a atender las propuestas de los ciudadanos por medio de proyectos creados por ellos mismos. Por lo tanto, el investigador del MRI estima que se debe estudiar qué localidades ya están participando en otro compromiso con el objetivo de no caer en duplicidad de funciones y enfocar las acciones de los laboratorios cívicos a comunidades que estén teniendo poco o nulo alcance por parte de las iniciativas contempladas en el plan de acción.

Es también de gran importancia que el Gobierno entienda que los laboratorios cívicos son espacios de interacción entre personas comprometidas, de distintas afiliaciones, que dominan distintas especialidades, y que en la selección adecuada de sus participantes radica gran parte de su eficacia, que requiere un esfuerzo de seguimiento, pues no se trata de eventos aislados, talleres o grupos focales.

¹ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, "Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2013 – Aprendiendo a Vivir Juntos: Convivencia y desarrollo humano en Costa Rica", Cuadro 6.14, "Porcentaje que participa en organizaciones según tipo y país", 237.

² Constitución Política de Costa Rica. Reformado el artículo 9 por la Ley N.º 8364 de 1 de julio de 2003, publicada en *La Gaceta* N.º 146, de 31 de julio del 2003.

19 | CASAS DE JUSTICIA

Texto del compromiso

Fortalecer las Casas de Justicia.

Institución responsable: Ministerio de la Presidencia, Viceministerio de Paz.

Institución (es) de apoyo: Dirección Nacional de Resolución Alternativa de Conflictos, sectores y poblaciones y organizaciones interesadas.

Fecha de inicio: marzo de 2015

Fecha final: abril de 2017

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (COMO ESTÁ ESCRITO)				IMPACTO POTENCIAL				¿A TIEMPO?	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
		X				X				X			Si		X		

Nota editorial: El presente compromiso corresponde a uno de los hitos del compromiso: "Herramientas y mecanismos para la promoción de la participación ciudadana". Para efectos de la investigación, se determinó estudiar y evaluar los hitos como compromisos separados.

CONTEXTO Y OBJETIVOS

Las Casas de Justicia pertenecen al Viceministerio de Justicia y Paz y se crearon en el año 2000 con la finalidad de descongestionar los procesos judiciales y a la vez brindarle a la población la posibilidad de resolver los conflictos de una forma pacífica, a través del diálogo. Para finales de 2015 existían 19 de estos centros en el territorio nacional.

Son casas de derechos donde el Viceministerio de Justicia y Paz imparte cursos de resolución de conflictos abiertos a la ciudadanía y ofrece el servicio gratuito de mediadores para lograr una resolución alternativa de conflictos.

A pesar de que el Viceministerio mencionado realiza algunas actividades de divulgación sobre la función de

las Casas de Justicia por medio de redes sociales y la página web, estos espacios registran poca participación de la ciudadanía, razón por la que se incluyó como parte de los compromisos de Gobierno Abierto Costa Rica el fortalecimiento de estos espacios ya existentes con la finalidad de elevar los niveles de participación.

Para el cumplimiento de este compromiso, el Viceministerio de Presidencia ha dispuesto la implementación de una estrategia de comunicación por medio de una campaña dirigida especialmente a jóvenes. El objetivo es lograr una mayor participación en las Casas de Justicia con la coordinación de los Consejos de la Persona Joven para que estas sean mediadoras de conflictos y apliquen la resolución alterna de conflictos.

Para el investigador del MRI, este compromiso es relevante para el pilar de participación ciudadana, pues el objetivo de estas casas es el de fomentar la participación de las personas en la justicia, al darles la oportunidad de resolver sus conflictos a través de un diálogo ciudadano. Su impacto es menor, pues hasta el momento no han probado ser eficaces en la consecución de su objetivo y el Gobierno no cuenta con los recursos necesarios para darle a este instrumento una escalabilidad lo suficientemente grande como para lograr que descongestione los tribunales de justicia de manera especialmente significativa.

Sin embargo, en la mejora de la participación de los ciudadanos en este mecanismo generaría un importante empoderamiento ciudadano y daría la facultad de generar mecanismos de "autogestión" de la justicia, lo que podría repercutir no solo en una mejor imagen para el Poder Judicial, sino también en el impulso de una alternativa eficaz de la que podrían disponer quienes deseen agilizar sus procesos judiciales, tradicionalmente extensos cuando se llevan por los medios tradicionales. Este empoderamiento ciudadano permitiría a los ciudadanos adoptar un rol más activo en decisiones judiciales llevadas por procesos conciliatorios.

CUMPLIMIENTO

Según el Viceministerio de la Presidencia, la implementación de la campaña de comunicación empieza en noviembre de 2016. En cuanto a lo establecido en el plan de acción, este compromiso no posee una fecha definida para dar inicio, pero si una fecha de fin, abril de 2017.

Si bien el Viceministerio empezó a ejecutar acciones para fortalecer la participación en las Casas de Justicia, no existe una metodología o plan de trabajo definido de cómo se llevará a cabo la campaña (con qué recursos, quién o quiénes son los responsables, en qué

fechas/periodos, por cuanto tiempo, por qué medios, entre otros asuntos).

De igual manera, el Viceministerio de Justicia y paz cuenta con cinco obras de infraestructura y la próxima creación de dos Casas de Justicia más en Cartago y Agua Zarcas. Estos espacios constituyen un recurso que facilita la implementación del compromiso, debido a que ya existe un espacio seguro para albergar y congregarse a los participantes. Sin embargo, el Viceministerio de la Presidencia ha señalado que los recursos disponibles de las Casas de Justicia han hecho el proceso de estrategia de comunicación más lento, y por tanto ha sido un factor que ha impedido el avance del compromiso.

SIGUIENTES PASOS

El compromiso plantea el involucramiento de los Consejos de la Persona Joven. Sin embargo, el plan de acción no establece dicho ministerio como parte de los responsables. Con miras a solucionar esta situación, el investigador del MRI recomienda involucrar al Ministerio de Cultura y Juventud, coordinar acciones con este para trabajar en conjunto la estrategia de divulgación y hacer llegar la campaña de comunicación de una manera prioritaria y directa a estos Consejos, especialmente a aquellos próximos a una Casa de Justicia.

Por último, en criterio del investigador del MRI, al compromiso se le daría un grado adicional de ambición si se planteara metas más amplias que aumentar su uso. Mediante el aprovechamiento de los recursos ya disponibles, las Casas de Justicia podrían aprovecharse para promover y divulgar otros aspectos de gobierno y justicia abierta, ya que en este tipo de iniciativas, por su misma naturaleza, se desarrolla una interacción cercana entre funcionarios y usuarios.

20 | 27 CONSEJOS TERRITORIALES DE DESARROLLO RURAL

Texto del compromiso

Fortalecer los mecanismos que garanticen la participación ciudadana y del sector productivo en los procesos de desarrollo territorial, incluyendo la constitución y funcionamiento de los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural en 27 territorios de Costa Rica.

Institución responsable: Ministerio de la Presidencia, Viceministerio de Paz.

Institución (es) de apoyo: Dirección Nacional de Resolución Alternativa de Conflictos, sectores y poblaciones y organizaciones interesadas.

Fecha de inicio: marzo de 2016

Fecha final: abril de 2017

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (COMO ESTÁ ESCRITO)				IMPACTO POTENCIAL				¿A TIEMPO?	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
		X				X				X			Si			X	

Nota editorial: El presente compromiso corresponde a uno de los hitos del compromiso: "Herramientas y mecanismos para la promoción de la participación ciudadana". Para efectos de la investigación, se determinó estudiar y evaluar los hitos como compromisos separados.

CONTEXTO Y OBJETIVOS

Las necesidades propias de las regiones rurales en Costa Rica se han rezagado históricamente en cuanto a oportunidades de empleo, de estudio e infraestructura, lo cual ha generado en estas zonas mayores niveles de pobreza y menor acceso a los servicios públicos. La ejecución de este compromiso sobre el proceso de Gestión del Desarrollo Rural busca fortalecer y fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones y la planificación dentro de los territorios rurales para la satisfacción de sus necesidades.

Los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural (CTDR) son asambleas civiles coordinadas por el Instituto Nacional de Desarrollo Rural (INDER), en las que puede participar cualquier ciudadano que desee trabajar en proyectos de desarrollo. Su existencia es previa al Plan de Acción y en ellos se discuten temas a nivel comunitario, territorial y regional. El INDER contribuye en la obtención de financiamiento, en la articulación del trabajo de las instituciones públicas, les facilita contactos y ayuda a aprovechar recursos varios a través de su labor como ente coordinador.

El impacto potencial de este compromiso se considera menor debido a que las acciones tomadas y propuestas a partir de la inclusión de esta actividad en el Plan de Acción no garantizan la puesta en marcha de las iniciativas ni su éxito en la solución de problemas, sino que atienden más a etapas previas de diálogo y construcción de propuestas.

Su especificidad es más bien baja, pues no está claro cómo se fortalecerán los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural, más allá de la creación de otros nuevos, ni cómo se garantizará la participación del sector productivo en ellos, según afirma el objetivo.

CUMPLIMIENTO

Desde el año 2013 hasta el 2015, 21 Consejos Territoriales de Desarrollo Rural se conformaron alrededor de todo el país, y en el último año, después de haber incluido el compromiso en el plan de acción, se crearon cinco más. En las sesiones participativas para la conformación de los CTDR y en la formulación de los Planes Territoriales de Desarrollo Comunal (PTDR), participaron un total de 23.360 personas, según datos de la subcomisión de Desarrollo Territorial de Gobierno Abierto.

Uno de los factores que hizo posible la conformación de los CTDR fue la participación directa del Instituto de Desarrollo Rural (INDER) en la ejecución del compromiso. La institución fue la encargada de definir la metodología para la constitución de los CTDR, pues la Ley N.º 9036 de mayo de 2012 afirma que le compete la ejecución de las políticas de desarrollo rural territorial en Costa Rica y es el principal ente encargado de financiar los proyectos que surjan de los PTDR.

Otro aspecto que contribuyó en la implementación fue la promulgación del Decreto 38536 MP-PLAN de julio de 2014, en el que la Administración Solís Rivera define la organización sectorial y territorial a través de la cual el Gobierno direccionará y articulará las políticas, objetivos y acciones públicas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018. Este decreto también establece, en el artículo 18, la creación de la Red de Coordinación del Desarrollo Territorial y la Participación Ciudadana, conformada por el Ministerio de Planificación, el Ministerio de la Presidencia, el Instituto de Desarrollo Rural, el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal y la Dirección Nacional de Desarrollo Comunal.

A partir de esta red nació el programa Tejiendo Desarrollo, que se propone fortalecer y estimular las estructuras de coordinación, decisión y ejecución de las políticas de desarrollo comunal como los CTDR. Cabe recalcar que el programa Tejiendo Desarrollo del despacho de la Primera Dama de la República posee una fuerte vinculación con el desarrollo y la ejecución del presente compromiso en el abordaje de la participación ciudadana territorial.

Por su parte, para la creación de los PTDR se utilizó la Guía Institucional de Formulación de los Planes Territoriales de Desarrollo Rural del INDER, se realizaron mesas de trabajo durante la constitución de los consejos y se toman como fundamento, por un aspecto de articulación, coherencia y armonización, los planes reguladores municipales, los planes regionales de MIDEPLAN, el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 (PND) y la política de Estado en materia de desarrollo rural territorial.

SIGUIENTES PASOS

Con la constitución de los 28 CTDR, el investigador del MRI recomienda realizar las siguientes acciones:

- La aprobación de los 12 PTDR pendientes con el fin de materializar la acción de los CTDR.
- Ejecutar acciones en capacitación a los CTDR para la gestión de los consejos, que abarquen los principios de Gobierno Abierto. Esto con el objetivo de dar un aporte concreto por parte del Viceministerio y complementar la estrategia de desarrollo rural del INDER.
- La definición de una estrategia de fortalecimiento de los Consejos, luego de realizado un diagnóstico para identificar sus oportunidades de mejora y su efectividad en la generación de resultados.
- La consolidación del mecanismo de seguimiento de gestión de los CTDR y de la ejecución de los PTDR.

Igualmente, los CTDR responden principalmente a la planificación, gestión y ejecución de los PTDR en cada territorio. Sin embargo, el espacio es propicio para introducir los principios de participación ciudadana, rendición de cuentas y transparencia, y que estos se apliquen en la gestión de desarrollo territorial. En este sentido, el investigador del MRI recomienda introducir talleres de formación y divulgación de derechos ciudadanos en el marco de los CTDR.

21 | DIALOGANDO PARA EL BUEN VIVIR CON LOS PUEBLOS INDÍGENAS (RIBCA)

Texto del compromiso

Acompañar el mecanismo Dialogando para el Buen Vivir con los Pueblos Indígenas (RIBCA).

Institución responsable: Ministerio de la Presidencia, Viceministerio de Paz.

Institución (es) de apoyo: Dirección Nacional de Resolución Alternativa de Conflictos, sectores y poblaciones y organizaciones interesadas.

Fecha de inicio: marzo de 2016

Fecha final: abril de 2017

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (COMO ESTÁ ESCRITO)				IMPACTO POTENCIAL				¿A TIEMPO?	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
		X				X					X		Si			X	

Nota editorial: El presente compromiso corresponde a uno de los hitos del compromiso: "Herramientas y mecanismos para la promoción de la participación ciudadana". Para efectos de la investigación, se determinó estudiar y evaluar los hitos como compromisos separados.

CONTEXTO Y OBJETIVOS

Los indígenas son una de las poblaciones minoritarias más necesitadas y desatendidas de Costa Rica, con un índice de desempleo del 60%, un 65% de escolaridad general básica y un 40% con al menos un año de rezago en esta.¹

La Red Indígena Bribri y Cabecar (RIBCA) se creó en el 2005 con el objetivo de agrupar a las comunidades indígenas de la vertiente atlántica costarricense para darles una mayor representatividad y funcionar como una contraparte regional que facilitara el diálogo con las instituciones de gobierno y empezara a trabajar de forma conjunta en mejorar la calidad de vida de sus

pueblos representados. La RIBCA reúne una población de alrededor de 35 mil personas, un 35% de la población indígena del país.²

En junio de 2015, en el último de los talleres celebrados por la organización Yo Soy Gobierno Abierto como parte de las reuniones regionales para recabar insumos para el plan de acción, la RIBCA propuso incluir el fortalecimiento de este foro como uno de los compromisos del plan. El Gobierno lo aceptó y la Comisión Nacional de Gobierno Abierto lo apoyó, y se incluyó como uno de los hitos del compromiso "Herramientas y mecanismos para la promoción de la participación ciudadana".

Según Leví Sucre, líder de la RIBCA,³ estaban buscando opciones para darle visibilidad al diálogo que mantenían con varias instituciones y llamar la atención de otras para que se sumaran a la agenda y ayudaran a fortalecer el lazo con el Gobierno. En su opinión, el mecanismo calzaba con los valores de gobierno abierto e incluirlo en el plan de acción serviría para eso.

El compromiso es relevante para el pilar de participación, pues a través de esta, afirma Sucre, se logró adecuar las políticas públicas a la realidad indígena, lo que aumentó más la participación de la gente. Este mecanismo de diálogo permite que los indígenas influyan en los reglamentos y que las decisiones centrales sean realistas y se elimine la intermediación de mandos medios en políticas públicas para indígenas.

El dirigente de la comunidad Bribri considera que han logrado su propósito, pues después de formar parte del plan de gobierno abierto se han unido más instituciones al diálogo. Eso les proporcionó mayor legitimidad y, sobre todo, ayudó a que el diálogo fuera más constante, a reunirse con más frecuencia y contar con el respaldo de Presidencia.

El diálogo entre la RIBCA e instituciones públicas había empezado en diciembre de 2014, cuando comenzó una serie de encuentros con representantes de la Caja Costarricense del Seguro Social y el Ministerio de Educación Pública, y generó la firma de una carta de compromisos el 23 de enero de 2015. Entre estos se incluía el desarrollo de una estrategia de atención en salud específica para estas comunidades, cuatro visitas al año de médicos con equipo y abastecimientos medicinales a los pueblos más remotos, el diseño y la aplicación de una metodología de educación que contemplara su cosmovisión, el desarrollo de infraestructura, y personal capacitado, entre otros.

Este tipo de acuerdos que incluyen acciones en favor de las comunidades indígenas era lo que la RIBCA quería replicar con otras comunidades indígenas, y facilitó la inclusión del hito dentro del plan de acción.

Las medidas y acciones tomadas a partir del momento en que el diálogo entró en la agenda de gobierno abierto resultaron de enorme importancia para estos pueblos y han contribuido significativamente en la mejora de su

calidad de vida y el acceso a más oportunidades.

Por esto, la ejecución del compromiso y su implementación ha tenido un impacto transformador en la población indígena del territorio de la RIBCA. Sin embargo, su redacción en el plan de acción es escueta y su grado de especificidad es bajo, pues el texto no permite tener una idea clara sobre cómo se va a llevar a cabo esa labor de apoyo y acompañamiento del diálogo entre la RIBCA y las instituciones del Gobierno. Por esto, según los lineamientos de evaluación del MRI, el impacto potencial del compromiso no puede considerarse transformador, y se estima más bien moderado, también debido a que ni en la redacción del hito ni en las acciones ejecutadas se garantiza la continuidad del diálogo en el largo plazo.

En la práctica, ese acompañamiento se tradujo en una intermediación entre la asociación indígena y líderes de otras instituciones, lo cual repercutió no solo en el involucramiento de más entidades al diálogo, sino en un mayor compromiso de estas por generar acciones y resultados concretos del diálogo, pues ahora la RIBCA contaba con el respaldo del Ministerio de la Presidencia para tocar la puerta de las instituciones.

CUMPLIMIENTO

A partir del diálogo planteado con este compromiso, el Ministerio de la Presidencia y el Viceministerio de Paz han coordinado diferentes iniciativas entre instituciones y la RIBCA.

A principios de 2015 solo tres organismos gubernamentales mantenían un diálogo directo con esta asociación indígena, pero después de incluir la iniciativa dentro del Plan de Acción, ese número se incrementó en 21 instituciones del Estado.

Al momento de realizar el presente informe, el equipo del Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano, del Ministerio de la Presidencia, trabajaba en la documentación y sistematización de información sobre las diferentes iniciativas realizadas o por trabajar entre las instituciones y la RIBCA, para determinar cómo han avanzado los compromisos asumidos con la RIBCA, cuál es su nivel de cumplimiento y qué se necesita para completar aquellos aún pendientes.

A continuación se presentan algunos de los proyectos que se han realizado con la RIBCA:

1. Proyecto RIBCA-Caja Costarricense del Seguro Social

El 23 de enero de 2015, la presidente de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), María del Rocío Sáenz, el representante de la RIBCA, José Luis Villanueva, y la viceministra de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano, Ana Gabriel Zúñiga, firmaron el Acta de Compromisos Red Indígena Bribi-Cabecar-Junta de Salud de Talamanca-Caja Costarricense del Seguro Social-Viceministerio de la Presidencia en Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano.⁴ En ella, las entidades del Gobierno asumieron más de 30 compromisos con las comunidades indígenas representadas por la RIBCA para mejorar la atención en salud brindada a sus habitantes.⁵

2. Proyecto RIBCA-Ministerio de Educación

El Ministerio de Educación, por su parte, nombró en el 2015 a 18 asesores pedagógicos en esta región, quienes asesoran a los docentes educativos en las diferentes materias impartidas a los indígenas. El Ministerio también dotó de dos carros a la dirección regional, el jefe de asesoría pedagógica y los supervisores, para que les facilitara la movilización entre todo el territorio y así atender las regiones más remotas con mucha mayor frecuencia. También empezó a trabajar en la construcción de las escuelas de Nairi Awari y Cabagra, y se empezaron las gestiones para construir seis colegios en las zonas de Selca, Shiroles, y China Kichá.⁶

3. Proyecto RIBCA – Acueductos y Alcantarillados

Acueductos y Alcantarillados entró al mecanismo de diálogo en mayo de 2016. Su Programa de Agua Potable y Saneamiento en Áreas Rurales Prioritarias incluye la provisión de agua potable a la reserva indígena de Guatuso a través de la construcción de un acueducto que se inició en mayo de 2016 y se espera terminar por la mitad de 2017. Además, para el mes de septiembre se tenía programado inaugurar el proyecto de Alto Quetzal de Alto Chirripó de

Turrialba con un costo de \$240 mil que beneficiaría a una población aproximada de 800 indígenas.

SIGUIENTES PASOS

Para el investigador del MRI, es de gran importancia que el Gobierno colabore y propicie el traslado de la experiencia y los frutos logrados por la RIBCA al otro 65 % de la población indígena del país, acompañándolos en procesos de organización local que los ayuden a crear órganos de representación eficaces que puedan replicar el diálogo que se busca apoyar con este compromiso.

Igualmente, con base en los esfuerzos del Viceministerio de Asuntos Públicos y Diálogo Ciudadano, el investigador del MRI recomienda también:

- Potenciar el uso y la construcción de un directorio y red de contactos indígenas para que las instituciones públicas empiecen a trabajar con los demás territorios indígenas.
- Sistematizar la experiencia del Viceministerio para efectos de documentar buenas prácticas y poder replicarlas con otras instituciones.
- Incluir el mecanismo de consulta con pueblos indígenas que actualmente construye el Viceministerio dentro del próximo Plan de Acción, con un nivel de ambición que, apoyándose en la experiencia adquirida, busque convertirlo también en un mecanismo de participación, de diálogo constructivo y constante que, además de consultar, involucre a los pueblos indígenas en la toma de decisiones, evaluación y retroalimentación de los proyectos, y políticas luego de implementadas.

También, el investigador del MRI considera que hay oportunidad de un mayor involucramiento por parte de otras instituciones en el proceso de diálogo con la RIBCA, que podría llevarles nuevos servicios o mejorar los existentes a través de una agenda de trabajo más comprometida y ambiciosa. Cabe mencionar en estos casos al Ministerio de Obras Públicas y Transporte, la Comisión Nacional de Emergencias y el Consejo de Transporte Público.

¹ Instituto Nacional de Estadística y Censo. "Territorios Indígenas: Principales Indicadores Demográficos y Socioeconómicos". X Censo de Nacional de Población y VI Censo Nacional de Hogares 2011. Abril de 2013.

² Las comunidades que agrupa son Talamanca Bribri, Talamanca Cabécar, Kéköldi, Tayni, Telire, Nairi Awari, Bajo Chirripó y Alto Chirripó.

³ Entrevista, Leví Sucre, dirigente de la Red Indígena Bribri y Cabecar (RIBCA), 9 de junio y 15 de octubre de 2016.

⁴ Son varias las instituciones públicas que empezaron elaborar una agenda de trabajo con la RIBCA, o profundizaron sus acciones con posterioridad a la inclusión del hito en el plan de acción. Entre ellas, el Ministerio de la Vivienda y Asentamientos Humanos y el de Educación, la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), el Patronato Nacional de la Infancia, el Ministerio de Agricultura, el de Planificación y el de Economía, el Instituto de Acueductos y Alcantarillados, y el de Desarrollo Rural (INDER).

⁵ Los compromisos incluyeron desarrollar y capacitar el recurso humano local en salud indígena y curativa, mejorar la atención a poblaciones de difícil acceso y vulnerables, crear una estrategia de salud específica para cada nivel de salud, controlar los riesgos epidemiológicos y educar sobre ellos, mejorar la atención de emergencias, disminuir el tiempo de espera por citas, implementar la telemedicina y construir infraestructura en la zona.

Varios de estos compromisos ya se cumplieron y algunos otros están en fase de ejecución:

* El proyecto para construir dos nuevos puestos de salud en el territorio de Alto Telire, en Talamanca, ya se asignó; los puestos de salud estarían listos en 2018 y requerirán una inversión de 1.800 millones de colones (más de \$3.2 millones de dólares).

* Cada 3 meses, personal con equipo médico de la CCSS visitan las comunidades de la zona, incluso las más remotas, para atender a cientos de indígenas.

* Se definió una estrategia específica de gestión y administración de los servicios de salud de acuerdo a las necesidades de esta población, a través de la Subárea de Salud Indígena de la CCSS. Esta incluyó la cosmovisión y el conocimiento de la medicina tradicional indígena, tanto en la gestión de la salud como en las campañas de prevención y promoción.

* La institución creó el perfil laboral de Asistente Indígena Comunitario, que permitirá contratar personal indígena que se encargará de acompañar en las correspondientes visitas a las comunidades.

* Se amplió el servicio de telemedicina y la facilitación del pago de pensiones indígenas.

⁶ El proyecto se encuentra en la fase de recopilación para levantar los datos de las acciones implementadas.

22 | MESA PARA GUANACASTE

Texto del compromiso

Seguimiento al desarrollo de la “Mesa para Guanacaste”.

Institución responsable: Ministerio de la Presidencia, Viceministerio de Paz.

Institución (es) de apoyo: Dirección Nacional de Resolución Alternativa de Conflictos, sectores y poblaciones y organizaciones interesadas.

Fecha de inicio: marzo de 2015

Fecha final: abril de 2017

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (COMO ESTÁ ESCRITO)				IMPACTO POTENCIAL				¿A TIEMPO?	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
		X				X				X			Si				X

Nota editorial: El presente compromiso corresponde a uno de los hitos del compromiso: “Herramientas y mecanismos para la promoción de la participación ciudadana”. Para efectos de la investigación, se determinó estudiar y evaluar los hitos como compromisos separados.

CONTEXTO Y OBJETIVOS

Guanacaste es una de las provincias más afectadas por el calentamiento global en el país, y padece importantes sequías durante el año. El impacto de estas se ve maximizado debido a que la agricultura y, en especial, la ganadería, son de las principales actividades económicas y generadoras de empleo de la zona.

Además, es una de las provincias más pobres del país y con mayores índices de desempleo, ya que constituye la segunda región económica del país con mayor cantidad de familias pobres.¹

La Mesa de trabajo por Guanacaste se estableció en julio de 2015 y consiste en un espacio de diálogo y negociación entre el Gobierno, la ciudadanía, las

empresas y los gobiernos locales. Tiene por objetivo mejorar la calidad de vida, el desarrollo productivo y de infraestructura, el abastecimiento de agua y la promoción de empleo en la provincia, según lo establece el Acuerdo Presidencial N.º039.²

En esta iniciativa participan representantes de comunidades guanacastecas, gobiernos locales, sectores productivos, universidades, instituciones públicas y legisladores. Por parte del sector público participan más de 15 instituciones entre ministerios, órganos adscritos e organismos autónomos.³

Los actores vinculados tienen como función la priorización, ejecución y fiscalización de los proyectos pertenecientes a la Mesa por Guanacaste, que para agosto de 2016 sumaban 133 iniciativas.

Este proyecto es relevante para el gobierno abierto por su fomento de mecanismos de diálogo, y el impacto de las iniciativas de la Mesa podría ser, sin duda, transformador, no solo por la cantidad de proyectos que maneja, sino también por el impacto de estos. Sin embargo, no está claro el papel del Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano y del Viceministerio de Paz, como responsables del compromiso, ni cómo lo acompañarán e impulsarán, según se describe en el objetivo.

Tampoco resulta evidente cuál ha sido el valor de haberlo incluido en el plan de acción, pues las iniciativas de la Mesa las impulsan las diferentes organizaciones que la conforman sin que estas tengan relación con los proyectos de Gobierno Abierto. No se ve una vinculación directa entre el compromiso y lo logrado en la Mesa, ni cómo el mecanismo de participación ha cambiado a partir de su inclusión en el plan de acción o cómo se ha concretado el acompañamiento por parte del Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano.

Por estas razones se considera su impacto como menor, y debido a que estas cuestiones no se explican en la redacción del compromiso, se califica su nivel de especificidad como bajo.

CUMPLIMIENTO

Durante noviembre de 2015 y marzo de 2016 se realizaron reuniones con las comunidades para la identificación de los proyectos. Los 133 proyectos que conforman la Mesa alcanzan las comunidades de Abangares, Bagaces, Cañas, Carillo, Hojanca, La Cruz, Liberia, Nandayure, Nicoya, Santa Cruz y Tilarán. Las áreas de acción o ejes de discusión de los proyectos corresponden a los siguientes temas:

- Emergencias.
- Cultura.
- Agronomía.
- Empleo y producción.
- Educación.
- Agua.
- Innovación, ciencia y tecnología.

- Salud y prevención contra la violencia intrafamiliar.
- Vivienda.
- Infraestructura vial.
- Turismo.
- Planificación nacional y política económica.

Al momento de analizar el compromiso, en septiembre de 2016, varios de los proyectos ya se habían iniciado y se encontraban en marcha. De las iniciativas ejecutadas según la documentación facilitada por el Gobierno al investigador del MRI, destacan la construcción y el equipamiento de la delegación policial de Liberia y la construcción y el equipamiento de otra delegación policial en Santa Cruz, proyectos a los que se destinaron \$7.15 millones.

También se desarrolló el sistema de abastecimiento de agua para la cuenca media del río Tempisque y comunidades costeras, y se iniciaron, el 4 de enero de 2016, los trabajos de campo para obtener la información básica para el diseño de un embalse.

Además, Acueductos & Alcantarillados empezó proyectos de acueductos y distribución de agua en Santa Cruz, Abangares, Cañas, Nicoya y Liberia; el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos otorgó 1.055 bonos de vivienda emitidos a familias de escasos recursos para compra, construcción o reparación; la Caja Costarricense de Seguro Social inició la construcción del nuevo servicio de hospitalización en el Hospital de la Anexión, y el Instituto Costarricense de Electricidad lanzó el Proyecto Geotérmico Las Pailas II, con una capacidad de generación neta de 55 MW, que había supuesto \$94 millones a febrero de 2016.

El acompañamiento por parte del Viceministerio se materializó principalmente a través de la documentación elaborada sobre los proyectos y resultados de la mesa de Guanacaste. Dado que el lenguaje del compromiso implica el seguimiento a la Mesa, el apoyo del ejecutivo en la mediación para lograr concretar algunos de los proyectos propuestos, sugiere que el compromiso por parte del gobierno se ha completado⁴ aun cuando existen todavía proyectos en marcha y pendientes de realizar.

SIGUIENTES PASOS

Los proyectos de la Mesa por Guanacaste son de vital importancia para el desarrollo de las comunidades guanacastecas, por lo que se sugieren las siguientes recomendaciones:

- Fomentar en este mecanismo los principios de gobierno abierto, asegurando la participación de las comunidades y la sociedad civil, como por ejemplo, asociaciones de desarrollo comunal, en las mesas de avance de proyectos y rendición de cuentas.
- El Viceministerio de Presidencia en Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano puede ejercer acompañamiento y asesoría a los ciudadanos y comunidades guanacastecas para poner en práctica principios de Gobierno Abierto en la Mesa por Guanacaste.
- El Ministerio de Presidencia y la subcomisión de Participación Ciudadana deben acompañar el seguimiento de los proyectos con el objetivo de generar mecanismos de rendición de cuentas hacia la sociedad civil, de manera que se mida y divulgue el éxito de las iniciativas en la solución de los problemas que buscan atender. Esto es particularmente importante para los proyectos que están próximos a iniciar su ejecución.
- También se recomienda dar acompañamiento y asesoría a los ciudadanos para que estos continúen participando en la Mesa por Guanacaste desde la figura de fiscalizadores de la ejecución de proyectos.

¹ Instituto Nacional de Estadística y Censo. Encuesta Nacional de Hogares, julio de 2016.

² Diario Oficial *La Gaceta*, "Acuerdo Presidencial N.º 039-MP-MTSSMINAE-MH-MOPT-MAG del 25 de julio de 2015. Crea la Mesa de Trabajo por Guanacaste para la Mejora de la Calidad de Vida y la Promoción del Empleo y Desarrollo Productivo.

³ Las instituciones públicas participantes son el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAIE), el Ministerio de la Presidencia, el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el Ministerio de Hacienda, el Instituto de Acueductos y Alcantarillados (AYA), el Instituto Costarricense de Turismo (ICT), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas Riego y Avenamiento (SENARA), el Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA), la Comisión Nacional de Emergencias (CNE) y el Programa Tejiendo Desarrollo.

⁴ <http://gobierno.cr/mesa-de-guanacaste-celebra-resultados-concretos/>

23 | TALLERES DE FOMENTO DEMOCRÁTICO

Texto del compromiso

Acompañar los talleres de fomento democrático del IFED con el Viceministerio de Juventud.

Institución responsable: Ministerio de la Presidencia, Viceministerio de Paz.

Institución (es) de apoyo: Dirección Nacional de Resolución Alternativa de Conflictos, sectores y poblaciones y organizaciones interesadas.

Fecha de inicio: enero de 2016

Fecha final: febrero de 2017

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (COMO ESTÁ ESCRITO)				IMPACTO POTENCIAL				¿A TIEMPO?	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
			X			X				X			X		X		

Nota editorial: El presente compromiso corresponde a uno de los hitos del compromiso: "Herramientas y mecanismos para la promoción de la participación ciudadana". Para efectos de la investigación, se determinó estudiar y evaluar los hitos como compromisos separados.

CONTEXTO Y OBJETIVOS

Este compromiso se encuentra contenido como hito del compromiso n.º 17 del plan de acción y como parte del compromiso n.º 14. Por tal motivo, no se analizará exhaustivamente en esta sección. Ambos se refieren a los mismos objetivos y acciones, que ejecutará el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED), del Tribunal Supremo de Elecciones, con el acompañamiento del Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano.

El Gobierno aceptó haber hecho duplicación por error en el Plan de Acción durante una de las entrevistas mantenidas con motivo de esta investigación. Por

esta razón, las acciones relacionadas con este hito se analizan en detalle en esta sección pero en la parte correspondiente al compromiso 14.

CUMPLIMIENTO

La definición de la metodología y la implementación de los procesos de capacitación se realizan mediante un trabajo en conjunto con el IFED y también con el Viceministerio de Juventud. La labor del Viceministerio de Juventud ha incidido en la realización de las convocatorias de los talleres y la difusión de estos por medio del uso de redes sociales y los Consejos de Persona Joven (de casa en casa) y,

también, vía radiofónica. Al momento de realizar este informe, los talleres propuestos no habían empezado.

Según el Ministerio de Presidencia, los talleres de fomento democrático del IFED son de cobertura nacional. No obstante, con lo estipulado en el cronograma y la metodología se evidencia que hay zonas del país en las cuales no se han implementado estos talleres.

SIGUIENTES PASOS

El investigador del MRI considera que en este compromiso se debe tener en cuenta las recomendaciones ofrecidas en este documento en el compromiso n.º 14.

IV | CONTEXTO NACIONAL

La transparencia y la rendición de cuentas son dos de las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo del gobierno del presidente Luis Guillermo Solís, que aspira dejar en herencia al país una nueva manera de hacer política, una cultura en el quehacer público que involucre activamente a la ciudadanía.

Ambos temas han aparecido periódicamente en el discurso de Solís desde su campaña electoral¹ y han continuado presentes durante su administración desde el discurso de toma de posesión, cuando afirmó comprometerse a ejercer un gobierno transparente que, desde ese momento, se comprometía a rendir cuentas de todos sus actos en forma puntual, precisa y oportuna, en que el pueblo tuviera la posibilidad de escrutar, día a día, sus acciones, así como de señalar y censurar las omisiones, para exigir las rectificaciones que correspondieran.

El Plan Nacional de Desarrollo afirma que uno de los objetivos primordiales de la actual Administración es alcanzar un gobierno abierto, transparente y eficiente, en lucha contra la corrupción, y que el gobierno abierto para esta Administración es un pilar. Sin embargo, para algunos miembros de sectores de la opinión pública, como del académico o la prensa,² no está del todo claro cómo esas intenciones políticas se traducirán en acciones que impacten en el día a día de las instituciones de gobierno. En su penúltimo informe, uno de los esfuerzos más serios de análisis académico del desarrollo de Costa Rica, el Programa Estado de la Nación, afirmó que aun cuando luchar contra la corrupción es una de las metas nacionales del Gobierno, su traducción en acciones estratégicas tangibles no es clara.³

PLATAFORMAS Y DIVULGACIÓN EN MATERIA DE TRANSPARENCIA

La expectativa generada sobre una plataforma de transparencia, debido a las alusiones hechas por el presidente Solís en diferentes ocasiones, aún no se ha satisfecho. El sitio web GobiernoCR (www.gobierno.cr) se usa más como una plataforma electrónica para la publicación de comunicados y divulgación de información oficial que como un medio que dé cuenta del impacto, o falta de él, de políticas públicas, o que

permita dar seguimiento a un plan de trabajo en materia de transparencia y rendición de cuentas, a través de indicadores de gestión pública.

El sitio gobiernoabierto.go.cr, por su parte, publica las actas de las sesiones de la Comisión Nacional de Gobierno Abierto (CNGA) y sus subcomisiones, aunque al momento de realizar la presente investigación (agosto de 2016) estas tenían un retraso de tres meses. La página también ofrece una sección que da cuenta de algunas de las actividades realizadas, decisiones tomadas y proyectos implementados sin que esta sea exhaustiva, lo que la convierte en un instrumento no del todo adecuado para hacer un seguimiento detallado a las iniciativas de gobierno abierto.

El Portal de Transparencia⁴ creado por el Ministerio de la Presidencia en julio de 2016 es un avance muy significativo en esta materia, tanto por la calidad de la información contenida como por su formato; sin embargo, la mayor parte de su contenido se limita al ministerio mencionado y todavía no se ha replicado de manera parecida en otras dependencias del Gobierno.

El concepto de gobierno abierto todavía no se ha posicionado debidamente entre los miembros del gabinete y no se incluye habitualmente en su vocabulario, aun cuando lideran iniciativas coincidentes con los valores de este paradigma político.

Un ejemplo de ello sucedió el 27 de junio de 2016, cuando la Vicepresidenta de la República, Ana Helena Chacón, inauguró Reto País, una iniciativa de la Mesa de Innovación Social liderada por la Vicepresidenta de la República, que invita a la sociedad en general a aportar ideas innovadoras para ayudar a solucionar cuatro problemáticas: (i) la separación y recolección de residuos; (ii) el acceso a la educación superior y técnica; (iii) la tasa de obesidad y (iv) los accidentes de tránsito. Si bien este proyecto promueve el gobierno abierto en su pilar de participación ciudadana, los funcionarios públicos no mencionaron el concepto durante la campaña de promoción, no se incluyó en comunicados de la actividad ni aparece en la página de la iniciativa.⁵

Una de las dificultades destacadas por el Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano es la falta de recursos para implementar una campaña de comunicación y divulgación del concepto de gobierno abierto, que ayude a explicarlo a la ciudadanía y a los medios de comunicación. Sin embargo, las oportunidades que se han tenido para hacerlo sin necesidad de recursos extra no se han aprovechado debidamente.

Otro de los retos del Viceministerio es la falta de recursos, especialmente humanos, para impulsar y dar seguimientos a los proyectos de gobierno abierto. Al momento de iniciar esta investigación solo cuatro personas dentro del Ministerio de la Presidencia se dedican, y de manera parcial, a ver estos temas, lo que afecta al nivel de avance y la capacidad de seguimiento de los compromisos.

De acuerdo con miembros de la sociedad civil que forman parte de la Comisión Nacional de Gobierno Abierto (CNGA), Costa Rica Íntegra y Abriendo Datos, la agenda de las reuniones mensuales se comparte con poca antelación y no hay un órgano ejecutivo que ayude a hacer el trabajo de investigación, planificación y seguimiento que los proyectos requieren. Todo lo anterior genera un desgaste e inversión de tiempo muy significativo entre quienes integran la CNGA, además de retrasar su avance. Actualmente no existen recursos públicos destinados exclusivamente a las iniciativas de gobierno abierto.

En palabras de uno de los representantes de la sociedad civil, hace falta apoyo para poder hacer una buena ejecución, como por ejemplo una secretaria ejecutiva que ayude a poner en acción lo acordado. Se hace difícil coordinar las reuniones de trabajo y hay dificultades para reunirse virtualmente. El trabajo está desbordando a los miembros de la Comisión.

UN ESTADO ABIERTO

Un paso muy significativo dado por Costa Rica es el de haber sentado las bases políticas para iniciar el camino en la construcción de un Estado abierto, un concepto entendido en el país como más amplio que el de gobierno abierto, al ir más allá del Ejecutivo para abarcar los demás poderes del Estado. Costa Rica es un país centroamericano con 195 años de vida

independiente, regido por un sistema presidencialista y un Estado dividido por la Constitución Política en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, cada uno con su soberanía e independencia. No obstante, la Constitución prevé una cuarta función con el mismo rango e independencia de esos Poderes, la electoral, cuya autonomía reconoce y encarga al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE).⁶

Se debe considerar que la Constitución de Costa Rica establece una clara separación entre los Poderes del Estado, lo que limita la capacidad de influencia del Ejecutivo para involucrar a sectores como el Legislativo o el Judicial, y permite hacer más clara la diferenciación del concepto de Estado abierto con respecto al de gobierno abierto. En este sentido se han logrado importantes avances tras la firma de la Declaratoria por la Construcción de un Estado abierto, consignada el 25 de noviembre de 2015 por el Presidente de la República, Luis Guillermo Solís Rivera; la Presidenta de la Corte Suprema de Justicia, Zarela Villanueva; el entonces Presidente de la Asamblea Legislativa, Rafael Ortiz, y el Presidente del Tribunal Supremo de Elecciones, Luis Antonio Sobrado. En ella se comprometieron a construir un plan de acciones prioritarias para promover una política de apertura, transparencia, rendición de cuentas, participación e innovación a favor de los habitantes. Estas deberán incluirse en planes estratégicos institucionales y se evaluarán anualmente, lo cual no había sucedido al momento de hacer esta investigación.⁷

Todos los Poderes del Estado costarricense han dado señales de querer avanzar en prácticas de gobierno abierto y ya han tomado acciones concretas en esa dirección. El primero de ellos fue el Poder Judicial, que desde el cierre del ciclo bianual del Plan de Acción anterior designó a una asesora de la Presidencia Ejecutiva para empezar a diseñar un plan estratégico. Incluso desde antes venía trabajando en políticas de participación y acercamiento con los ciudadanos, particularmente a través de la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia (CONAMAJ). Actualmente es el único que tiene participación directa en el Plan de Acción, a través del compromiso de divulgar su política de participación ciudadana.

En un informe desarrollado específicamente para Costa Rica en gobierno abierto, la Organización para la

Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) destaca que cuando se trata de transparencia, rendición de cuentas y participación, el Poder Judicial de Costa Rica es uno de los más avanzados a nivel mundial y se encuentra entre los primeros en crear sus propias estrategias para un poder judicial abierto y de participación ciudadana”.⁸

El directorio de la Asamblea Legislativa, por su parte, firmó en octubre de 2015 un acuerdo de compromisos de promoción de la apertura legislativa en el que se compromete a implementar un Plan de Acciones Prioritarias de Apertura Legislativa como mecanismo para impulsar, en forma conjunta con la Alianza para una Asamblea Abierta, una política institucional de apertura en la Asamblea Legislativa que establezca metas claras, indicadores de avance y de cumplimiento, plazos y responsables de su implementación.

Las principales acciones que este acuerdo incluye son desarrollar los mecanismos de participación de la Asamblea, promover ante la Comisión de Control y Gasto Público que incluya en su informe el seguimiento del plan de acción y actualizar las bases de datos abiertas de su página web. Al momento de realizar esta investigación, esta página contaba con una sección de Parlamento Abierto que incluía documentos divididos en ocho áreas temáticas, la hoja de ruta y una serie de bases de datos en formato abierto.⁹

Por su parte, el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, encargado de organizar y supervisar los procesos electorales nacionales, creó el Instituto de Formación y Estudios en Democracia, que es un instrumento valioso en la divulgación y promoción del concepto de Gobierno Abierto. Este instituto se verá fortalecido a partir de uno de los compromisos incluidos en el II Plan de Acción. El instituto realiza su labor a través de la creación de materiales didácticos, interactivos y la facilitación de talleres.

El Poder Ejecutivo también ha impulsado acciones más allá del marco de sus compromisos con la Alianza para el Gobierno Abierto y diseñó la Estrategia Nacional de Gobierno Abierto de Costa Rica, la visión de cómo la actual Administración concibe el gobierno abierto y la manera en que pretende aplicarlo en la sociedad costarricense durante los próximos años, como instrumento para lograr metas más ambiciosas.¹⁰

El 8 de julio de 2015, Costa Rica lanzó un proceso para formar parte de los miembros de la OCDE, cuando sus 34 países miembros aprobaron la hoja de ruta que establece los términos, condiciones y procedimientos para la adhesión del país. Este proceso ha sido uno de los más importantes impulsores de la difusión del concepto de gobierno abierto en todo el aparato estatal y del involucramiento de los diferentes poderes.¹¹

Asimismo, en octubre de 2015 Costa Rica asumió, junto a México, la primera copresidencia de la Red Regional sobre Gobierno Abierto e Innovación de la OCDE.

Este contexto provee un enorme potencial que debe ser aprovechado, pues propicia condiciones para impulsar iniciativas ambiciosas de gobierno abierto en todos los poderes de la República que puedan tener alto impacto en la sociedad.

Otras instituciones públicas fuera del Gobierno central, como las instituciones autónomas Compañía Nacional de Fuerza y Luz, la Caja Costarricense del Seguro Social, la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, el Ministerio de Educación y algunas municipalidades, también empezaron a trabajar en el desarrollo de políticas de gobierno abierto. El 1 de octubre de 2016 la municipalidad de Montes de Oca se convirtió en la primera del país en anunciar públicamente una estrategia de gobierno abierto, en la que se comprometió a tomar acciones para inculcar en su operación y toma de decisiones los valores de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y acceso a la información.¹²

Es evidente y destacable el progreso en el desarrollo de gobierno abierto en Costa Rica, en particular impulsado desde dentro de las distintas instituciones y dependencias de gobierno, que de muy diferentes maneras han puesto en movimiento un engranaje que apenas empieza a desarrollar sus primeras piezas y que tienen un enorme impacto potencial en todos los niveles de gobierno. Habrá que dar más tiempo para ver que las señales políticas positivas se traducen en acciones concretas, y las acciones ya tomadas generan un impacto positivo en la población.

PRIORIDADES DE LAS PARTES INTERESADAS

Son dos las organizaciones de la sociedad civil que integran la Comisión Nacional de Gobierno Abierto (CNGA): Costa Rica Íntegra y Abriendo Datos Costa Rica.

Ambas consideran que sus principales intereses están representados en el plan de acción en los compromisos que consideran prioritarios:¹³

- Política de apertura de datos (n.º 1).
- Decreto de Transparencia y Acceso a la Información Pública (n.º 2).
- Impulsar y proyectar las reformas normativas necesarias para prevenir, detectar y sancionar la corrupción, procurando sintonía entre instrumentos nacionales e internacionales. (n.º 10).
- Proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública (n.º 3).
- Herramientas y mecanismos para la participación ciudadana (n.º 17).

Otros dos sectores representados en la CNGA son el académico, por medio del espacio asignado al Consejo Nacional de Rectores (CONARE), y el privado, representado por la Unión de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP). Estos sectores dan la impresión de no tener una agenda particular que buscar dentro de la Comisión, y aunque expresaron su interés en los asuntos que trata y reconocieron su importancia, su postura no está aún del todo clara sobre cómo pueden sus sectores apoyar las políticas de gobierno abierto y a la vez verse beneficiados por ellas.

Además de Costa Rica Íntegra y Abriendo Datos, es mínima la participación de organizaciones de la sociedad civil (OSC) en las iniciativas lideradas por la CNGA. Una excepción es la Asociación Centro Ciudadano de Estudios para una Sociedad Abierta (ACCESA), organismo que integra la subcomisión de Participación Ciudadana y que ha liderado desde la sociedad civil iniciativas de parlamento abierto en la asamblea legislativa.

ÁMBITO DEL PLAN DE ACCIÓN CON RELACIÓN AL CONTEXTO NACIONAL

Costa Rica enfrenta retos importantes y una coyuntura política que podría facilitar la difusión de iniciativas

de gobierno abierto en la política nacional, al ser un instrumento que facilitaría llegar a acuerdos en temas cuya discusión entre sectores ha estado estancada en los últimos años.

La situación de las finanzas públicas del país hace que la discusión y toma de decisiones en torno a una reforma fiscal sea cada vez más apremiante. El déficit financiero del país fue del 2.2% del producto interno bruto durante el primer semestre de 2016 y se esperaba que sería del 6.2% para todo el año. Además, el Gobierno no es capaz de cubrir sus gastos corrientes con sus ingresos, pues tiene un déficit primario (diferencia entre ingresos y gastos excluyendo intereses) del 1%. Esta diferencia se ha venido pagando con deuda, lo que con el paso de los años ha hecho que el pago por intereses crezca continuamente hasta representar el 50% del PIB en el 2017.¹⁴

Cada vez que el Gobierno habla de impuestos, los diputados de la Asamblea Legislativa hacen referencia a casos de ineficiencia en el uso de recursos públicos, sistemas de incentivos, anualidades o pago por exclusividad en instituciones públicas. En no pocas oportunidades la prensa ha hecho eco de estos casos. Asimismo, los casi 100 tipos diferentes de incentivos¹⁵ que paga el Gobierno representan en ocasiones más de la mitad de los presupuestos de las entidades públicas, y en algunos casos significa hasta un 72%, como en el caso de la Universidad de Costa Rica,¹⁶ institución que recibe la mayor parte de las transferencias (58%) que el Estado gira a las universidades estatales.

La eficiencia en el uso de los recursos por parte del Estado, la adecuación de los beneficios de algunos empleados públicos a la situación económica del país, la infraestructura y el cuidado del ambiente son temas que han aparecido con frecuencia en el debate público durante los últimos años y seguirán apareciendo debido a la necesidad de acciones y cambio en estas materias.

De ellos, solamente los temas de infraestructura, con la incursión del país en la plataforma internacional CoST, y tangencialmente el de finanzas públicas, con el objetivo de fortalecer la institucionalidad frente a la penetración de la corrupción con mecanismos de verificación de confianza están incluidos en el Plan de Acción.

Las iniciativas de gobierno abierto en materia de transparencia fiscal y rendición de cuentas sobre uso de recursos públicos podrían ser grandes aliados en la

discusión de estos temas y ayudar a mejorar la credibilidad y visibilizar, mediante la difusión de información, transparencia y rendición de cuentas, los esfuerzos que hace el Gobierno en estas materias.

El Ministerio de Hacienda, por ejemplo, que cuenta con un lugar permanente en la CNGA, no tiene ningún compromiso relacionado con las finanzas públicas en el presente plan de acción. Según manifestó su representante al investigador del MRI, su labor ha sido más la de apoyar iniciativas actuales que la de proponer nuevos proyectos. Esto se debe, en parte, a la dificultad del Gobierno para comprometerse en su cumplimiento por el reto que significa conciliar a todos los actores involucrados en la discusión, según explicó la Viceministra, Ana Gabriel Zúñiga.

Incluir eventualmente en el próximo plan de acción medidas de transparencia fiscal, presupuestos abiertos o contratación abierta podría contribuir a generar mejores condiciones para el diálogo entre sectores.

La OCDE ha insistido en la necesidad de que el país tome acciones concretas para avanzar en transparencia fiscal. En un informe emitido a finales de abril de 2016,¹⁷ el organismo solicitó al país implementar los estándares de transparencia en materia tributaria acordados internacionalmente.

Por otro lado, sectores del Gobierno han vuelto a anunciar la intención de conseguir la carbono-neutralidad para el país. Además, Costa Rica aprobó

en agosto de 2016 el Acuerdo de París contra el cambio climático, logrado en esa ciudad en diciembre de 2015, tras recibir el voto afirmativo de los diputados de la Asamblea Legislativa.

Este acuerdo incluye componentes coincidentes con los valores de gobierno abierto en materia de transparencia y rendición de cuentas, como parte de la trazabilidad y divulgación de información que se debe hacer sobre los avances y el comportamiento de la trayectoria de emisiones de CO², con miras a conseguir las metas que propone.

La misma Dirección de Cambio Climático y el Ministerio de Ambiente y Energía reconocen, en un documento publicado en septiembre de 2015, que impulsarán una política de datos abiertos para toda la información climática relevante para la ciudadanía. Se contará además con dos consejos deliberativos de participación abierta uno de carácter técnico-científico y otro ciudadano (multisectorial) para acompañar el proceso de planificación y gestión climática del Gobierno.¹⁸

Este tipo de iniciativas, hasta el momento, no se encuentran consignadas en los planes de acción de Costa Rica. Para el investigador del MRI, incluir en ellos estos esfuerzos marcaría un positivo antecedente internacional como buena práctica, lo cual ayudaría también a dar visibilidad a las iniciativas de gobierno abierto de una manera transversal a las instituciones públicas y privadas involucradas en temas de gran visibilidad en la sociedad costarricense.

¹ Esteban Mata, "Luis Guillermo Solís apuesta a la ética para reorientar el Gobierno", *La Nación*, Nacionales, 25 de diciembre de 2013.

² Analizando el discurso del Presidente sobre corrupción y transparencia, un periódico nacional afirmaba en su editorial que la promesa presidencial, tal como se había formulado, apuntaba más allá de las proveedurías. Habló de promover la eficiencia del aparato estatal, pero también de hacer transparentes los procesos de toma de decisiones. Así, la promesa de transparencia empata no solo con el propósito de combatir la corrupción, sino también con el ofrecimiento de intensificar la rendición de cuentas, hasta ahora practicada más como un ejercicio de divulgación de las buenas obras y justificación de los "errores" (*La Nación*, Editorial "Gobierno Transparente", 09 de mayo de 2014).

³ Programa Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible. Vigésimo primer informe del Estado de la Nación. Noviembre de 2015, 241.

⁴ <http://transparencia.presidencia.go.cr/>

⁵ Otro ejemplo al respecto se dio a principios de julio del mismo año, cuando la Asamblea Legislativa aprobó en primer debate una reforma al artículo 55 de la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito de la Función Pública. Esta permitió tipificar el soborno como delito y sanciona con prisión de dos a ocho años a quien ofrezca, prometa u otorgue, de forma directa o mediante un intermediario, dádiva, retribución, ventaja o influencia, ya sea económica, laboral o jurídica, a un funcionario de cualquier nivel del Gobierno, entidad o empresa pública. La reforma es un avance en la lucha contra la corrupción. Sin embargo, a la hora de anunciarla se enmarcó como un avance en las iniciativas fiscales que realiza el Congreso para cumplir con los requisitos para formar parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

⁶ Tribunal Supremo de Elecciones. "Generalidades sobre la Jurisdicción Electoral": http://www.tse.go.cr/generalidades_jurisdiccion.htm

⁷ <http://gobiernoabierto.go.cr/wp-content/uploads/2016/04/Highlights-OG-Costa-Rica-V3-080416.pdf>

⁸ OCDE. Estudio de la OCDE sobre Gobierno Abierto en Costa Rica. Hacia Un Estado Abierto. Aspectos Clave, 2016.

⁹ <http://www.asamblea.go.cr/pa/SitePages/Inicio.aspx>

¹⁰ <http://gobiernoabierto.go.cr/estrategia/>

¹¹ Entrevista, Ana Gabriel Zúñiga, Viceministra, Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano, Ministerio de la Presidencia, 20 de julio de 2016.

¹² Prensa, Municipalidad de Montes de Oca: <http://montesdeoca.go.cr/images/noticias/COMUNICADO-GOBIERNOABIERTO.pdf>

¹³ Costa Rica Íntegra y Abriendo Datos, "Comisión Nacional por un Gobierno Abierto – Informe de Participación y Avance – Sociedad Civil", julio de 2016.

¹⁴ Ministerio de Hacienda. "A julio 2016: Déficit Financiero de Gobierno Central se reduce en más de € 134.000 millones". Comunicado institucional, agosto de 2016.

¹⁵ Nathasha Cambronero, "Gobierno paga 97 tipos de incentivos salariales". *La Nación*, 27 de septiembre de 2015.

¹⁶ Universidad de Costa Rica, Despacho Carvajal & Asociados, Contadores Públicos Autorizados, "Estados Financieros Auditados y Opinión de los Auditores Independientes", diciembre de 2015. <http://oaf.ucr.ac.cr/system/files/Estados%20Financieros%20Auditados%202015.pdf>

¹⁷ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), "Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales - Revisión de Pares: Costa Rica 2015". El informe califica a Costa Rica como "Parcialmente Conforme".

¹⁸ Ministerio de Ambiente y Energía, "Contribución prevista y determinada a nivel nacional de Costa Rica", 4, septiembre de 2015.

V | RECOMENDACIONES GENERALES

MENOS COMPROMISOS, MAYOR IMPACTO

Mientras no se puedan solventar las limitaciones de recurso humano para destinar a las iniciativas de gobierno abierto descritas anteriormente, resultaría conveniente reducir la cantidad de compromisos y actividades asumidas por el poder Ejecutivo, que en el caso del presente plan de acción parecieran ser más de los que la "capacidad instalada" permitía implementar a tiempo.

Esto se ve reflejado en el nivel de atraso que la amplia mayoría de compromiso tenía al momento de elaborar este informe, con respecto al cronograma planteado cuando se publicó el plan de acción.

Es aconsejable reducir el número de compromisos por incluir en el próximo plan de acción, pero aumentar en número de compromisos con un nivel de impacto "Transformador", que vayan a influir en el *statu quo* de una manera más significativa.

SISTEMA DE GOBERNANZA

Es innegable el esfuerzo y la prioridad que el Gobierno de Costa Rica, a través del Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano les ha dado a las iniciativas de gobierno abierto. Con personal de este Viceministerio, el Ministerio de la Comunicación y el área de Recursos Humanos del Ministerio de la Presidencia han conformado un pequeño equipo de trabajo que impulsa las iniciativas de gobierno abierto, coordina y da seguimiento a los esfuerzos que otras instituciones hacen como parte de la implementación del plan de acción.

El avance es muy significativo con respecto a los recursos destinados a gobierno abierto durante el Plan de Acción anterior; no obstante, el sistema de gobernanza todavía tiene oportunidades de mejora. Todavía no se tiene un encargado operativo dedicado

en exclusiva a las iniciativas de gobierno abierto, una suerte de gerente de programa que se encargue de orquestar los proyectos y llevar la batuta.

Miembros de diferentes organizaciones de la sociedad civil (Abriendo datos, Accesa y Costa Rica Íntegra) coincidieron por separado en que en ocasiones pareciera que al equipo de trabajo mencionado le desbordara el trabajo asignado en materia de gobierno abierto, pues es un recargo adicional a las diferentes tareas propias de su rol. Aunque esto no niega el esfuerzo hecho y los significativos avances logrados, ello incide en la capacidad que tienen para reunirse con la sociedad civil y otros actores de las iniciativas, en el contenido de las sesiones de la CNGA y en el ritmo en que podrían avanzar algunos de los compromisos.

Para atender esta situación, las organizaciones han recomendado buscar alternativas para asignar a una persona como encargado de estas tareas, siendo esta la principal responsabilidad de su rol, y cuyo puesto se mantuviera dentro de Presidencia.

Esto no iría en detrimento del liderazgo que a nivel político le ha imprimido la viceministra Ana Gabriel Zúñiga a la agenda de gobierno abierto en el país, que seguiría siendo clave para impulsar la implementación de los compromisos y mantener su vigencia dentro de la agenda política del Gobierno.

SEGUIMIENTO CON INSTITUCIONES

La recomendación anteriormente descrita ayudaría también a atender otra de las oportunidades de mejora señaladas durante el proceso de investigación; el seguimiento a la labor hecha por los ministerios e instituciones con responsabilidad de apoyar la implementación de alguno de los compromisos del plan de acción.

Resultó evidente durante la recolección de información para elaborar este informe la consideración de los

diferentes niveles de involucramiento de varios de los funcionarios en esta tarea. Mientras en algunos casos los trabajadores han impulsado por iniciativa propia planes de acción dentro de sus organizaciones, como en el caso de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz o el Ministerio de Educación, en otros las personas esperan un seguimiento más de cerca de parte del Viceministerio y mayor apoyo y seguimiento desde los altos cargos de su institución, como de las Presidencias Ejecutivas.

Tal situación refleja la necesidad de un seguimiento más cercano y de un canal de información que mantenga al tanto a las personas involucradas, que ofrezca información sobre las labores realizadas y fomente el posicionamiento de los temas de gobierno abierto en su audiencia. Tal instrumento podría ser una hoja informativa, tipo "newsletter", divulgada periódicamente.

Para atender estas necesidades también se recomienda que los responsables operativos de cada uno de los compromisos desarrollen un sistema de seguimiento y procesos que mejoren el flujo de información entre la CNGA, las subcomisiones, y la Red de Reformadores, que redunde en mejor información para la toma de decisiones.

VINCULACIÓN CON INICIATIVAS DE MAYOR VISIBILIDAD

Tal y como se describió en el contexto nacional, existen temas de gran relevancia actualmente en la sociedad costarricense en los que iniciativas inspiradas en valores de gobierno abierto podrían contribuir a generar mejores condiciones para diálogo entre los diferentes sectores involucrados.

En este sentido, el investigador del MRI recomienda de manera general:

- Vincular al próximo plan de acción las iniciativas impulsadas por la Dirección de Cambio Climático y mencionadas por el Ministerio de Ambiente y Energía en el documento citado anteriormente al final de la sección de Contexto Nacional.
- En el caso particular de iniciativas vinculadas al Ministerio de Hacienda, se sugiere la adopción del *Open Data Fiscal Package*, de la *Open Knowledge*

Foundation, como una alternativa de estándar abierto para publicación de información fiscal. Es importante que el Ministerio de Hacienda se vincule más activamente en la agenda de gobierno abierto, con proyectos como la plataforma ¡Denuncie ya!

Lo anterior contribuiría a incrementar el impacto de los compromisos asumidos y a darles mayor visibilidad en la agenda nacional a las iniciativas de gobierno abierto, al vincularlas con proyectos o temas de discusión frecuente o publicación asidua en medios de comunicación y otros foros de la sociedad civil.

PLAN DE ACCIÓN DE ESTADO ABIERTO

El presente Plan de Acción no refleja las diferentes iniciativas sobre transparencia, acceso a la información, participación ciudadana y rendición de cuentas que se han implementado y siguen impulsando los otros Poderes de la República, con excepción de la política de participación del Poder Judicial.

Todos los compromisos están asumidos desde el Ejecutivo, incluso el mencionado que alude al Poder Judicial, pues tal y como está redactado la responsabilidad recae en el Ministerio de la Presidencia.

Con base en lo anterior, el investigador del MRI recomienda:

- Incluir en el próximo Plan de Acción a otros poderes como responsables principales de algunos compromisos, de manera que el documento refleje el trabajo de un Estado Abierto y se involucre activamente a la Asamblea legislativa, el Tribunal Supremo de Elecciones y al Poder Judicial en ciclos y procesos de rendición de cuentas de la Alianza para el Gobierno Abierto, al adquirir compromisos públicos ante la comunidad nacional e internacional.
- Incluir compromisos asumidos por gobiernos locales. Costa Rica ya cuenta a nivel subnacional con iniciativas de gobierno abierto en desarrollo y cuyos próximos proyectos se podrían incluir en el documento a presentar ante la AGA.

Sería una oportunidad para dar visibilidad a iniciativas municipales y promover que aquellas a la vanguardia en temas de gobierno abierto sean seguidas por otras.

Además, al no coincidir los ciclos bianuales de los planes de acción con el cuatrienio del Poder Ejecutivo, delegar responsabilidades del plan de acción en otros Poderes permitirá dar sostenibilidad a más largo plazo a las iniciativas durante el año de transición en que la Administración saliente deja el poder y entra una nueva.

AMPLIAR EL ESPECTRO DE ORGANIZACIONES VINCULADAS

Hasta ahora son tres las organizaciones de la sociedad civil que participan de forma activa en las iniciativas de gobierno abierto, de las cuales dos forman parte de la Comisión Nacional de Gobierno Abierto CNGA.

La Viceministra Zúñiga y las organizaciones de la sociedad civil coinciden en que es necesario involucrar a más actores y sectores de la sociedad civil no representados actualmente en la CNGA, precisamente una de las responsabilidades de la Comisión asignada por el decreto con que se creó.

Las OSC mencionadas consideraron que esta situación ha hecho que los temas en la agenda de gobierno

abierto sean los que resultan de su particular interés y que estén por fuera muchos otros temas del interés de otros sectores de la sociedad civil, pues se trata de organizaciones pequeñas que se representan a sí mismas, y que no representan a la sociedad civil como un todo.

- Es aconsejable que tanto el Gobierno como la Comisión busquen involucrar a más sectores de sociedad civil y faciliten un foro que logre una representación más amplia de este y lo variado de sus intereses. Esto podría lograrse a través de la reactivación de la Red C, impulsado por un esfuerzo de la sociedad civil por despertar el interés y participación de un mayor grupo de actores.
- Como parte de las acciones para lograr este objetivo, se le recomienda a la CNGA desarrollar medios de comunicación más allá de las actas, dirigidos a la sociedad civil, como informes, boletines o comunicados, que se publiquen periódicamente y ayuden a rendir cuentas de su actuación y a comunicar a los diferentes sectores interesados sobre el avance de la agenda de gobierno abierto en el país.

Tabla 5.1 | Cinco principales recomendaciones SMART

1 CONSOLIDACIÓN	2 AMBICIÓN	3 SEGUIMIENTO	4 PARTICIPACIÓN	5 COMUNICACIÓN
Hacer del próximo plan de acción un documento de Estado Abierto, que incluya compromisos, responsabilidad sea asumida por otros poderes del Estado, además del Ejecutivo, y al menos dos municipalidades.	Aumentar la ambición de los compromisos incluyendo en el plan de acción iniciativas de impacto nacional y discusión actual en la sociedad, como las relacionadas con el tema fiscal, presupuestario o ambiental.	Crear y publicar indicadores de seguimiento para compromisos, actualizados por las instituciones responsables de ellos, bajo la coordinación de un responsable operativo o director ejecutivo de gobierno abierto.	Impulsar la participación de nuevos sectores y actores de la sociedad civil en cada uno de los compromisos y fomentar la creación de un foro que mejore la representación de la sociedad civil ante la CNGA.	Mejorar el seguimiento del Plan de Acción y la rendición de cuentas de este mediante la creación de canales de comunicación, como boletines, que den cuenta del avance en la implementación de los compromisos.

VI | METODOLOGÍA Y FUENTES

El informe de avances del MRI lo elaboran investigadores nacionales respetados, con experiencia en temas de gobernanza. Todos los informes del MRI pasan por un proceso de control de calidad para asegurar que estén confeccionados con los más altos estándares de investigación y que se haya aplicado la diligencia debida.

El análisis de los avances de los planes de acción de la AGA se lleva a cabo a través de entrevistas, investigación de escritorio y con retroalimentación a través de reuniones con actores no gubernamentales. Además, el informe del MRI toma en cuenta los resultados del informe de autoevaluación del Gobierno u otras evaluaciones de avances que hayan sido elaboradas por la sociedad civil, el sector privado u organizaciones internacionales.

Cada investigador del MRI lleva a cabo reuniones con las partes interesadas para asegurar una descripción precisa de los eventos. Debido a los límites en el tiempo y en los presupuestos, el MRI no puede consultar a todas las partes relevantes. El MRI aspira a la transparencia metodológica y por lo tanto, cuando es posible, hace público el proceso de la participación de las partes interesadas en la investigación (la cual se detallará más adelante en esta sección). En los casos en los que el contexto nacional requiere la anonimidad de los informantes del Gobierno y no gubernamentales, el MRI se reserva el derecho de proteger la anonimidad de sus informantes. Además, debido a las limitaciones de la metodología, el MRI exhorta que haya comentarios por parte del público a los borradores de cada documento nacional.

Cada uno de los informes pasa por un proceso de cuatro etapas de revisión y control de calidad:

1. Revisión por parte del personal: el personal del MRI revisa el informe, enfocándose en la redacción, claridad, contenido y apego de la metodología del MRI.
2. Revisión por parte del Panel Internacional de Expertos (IEP por su sigla en inglés): el IEP revisa el contenido del informe y evalúa si el informe:

1) Contiene evidencia rigurosa para dar sustento a los resultados, 2) Valora en qué medida el plan de acción implementa los valores de la AGA, y 3) Establece recomendaciones técnicas para mejorar la implementación de los compromisos y el cumplimiento de los valores de la AGA a través del plan de acción.

3. Revisión prepublicación: se invita al Gobierno y a algunas organizaciones de la sociedad civil a dar retroalimentación al contenido del borrador del informe del MRI.
4. Periodo de comentarios por parte del público: se invita al público a dar retroalimentación al contenido de los borradores de informes del MRI.

Este proceso de revisión, incluyendo el procedimiento para incorporar los comentarios, se explica con más detalle en la sección III del Manual de Procedimientos.¹

ENTREVISTAS Y GRUPOS FOCALES

Es obligatorio para los investigadores del MRI llevar a cabo por lo menos un evento para recopilar información de las partes interesadas. Es importante que se invite a actores más allá de los participantes habituales que normalmente forman parte de los procesos existentes. Es posible que sea necesario tomar medidas suplementarias para recolectar la perspectiva de las partes de forma significativa (por ejemplo, encuestas en línea, respuestas escritas, entrevistas de seguimiento). Además, los investigadores llevan a cabo entrevistas específicas con las instituciones responsables de los compromisos para complementar la información que se encuentra en la autoevaluación o en línea.

Para la elaboración de este trabajo se recopiló información por tres vías principales:

- Entrevistas directas (25): con los principales actores involucrados en las iniciativas de gobierno abierto, por su rol y grado de responsabilidad en la implementación de compromisos o la Comisión Nacional por un Gobierno Abierto. Se entrevistó a miembros del Gobierno, instituciones públicas,

- autónomas, ministerios, sector privado y sociedad civil.
- Correo electrónico: medio que se usó para obtener la opinión de algunos actores vinculados al proceso de implementación del plan de acción, pero sin una responsabilidad directa sobre estos.
- Un foro realizado en el 20 de agosto de 2016 en que se invitó a más de 50 personas que participaron en alguna actividad relacionada con la implementación del plan de acción. También se aprovechó otro foro sobre gobierno abierto organizado por la sociedad civil el día 11 de octubre del mismo año.
- Distribución de un cuestionario en Internet: se hizo llegar un breve cuestionario con consultas sobre todos los compromisos del Plan de Acción a más de 110 contactos que participaron en alguna de las actividades organizadas con motivo de las actividades de gobierno abierto. Se recibieron un total de 13 respuestas y cinco correos electrónicos de personas que prefirieron enviar sus respuestas por este medio. A los remitentes de las respuestas se les dio la opción de enviarlas de manera anónima, para facilitar el que compartieran sin ningún reparo sus criterios.
- Randall Otárola, Ministerio de la Presidencia.
- Raymi Padilla, Ministerio de la Presidencia.
- Maikol Porras, ACCESA.
- Kenia Quesada, Caja Costarricense del Seguro Social.
- Otto Rivera, director ejecutivo de CAMTIC, representante e UCCAEP en la CNGA.
- Susana Soto, Asociación Abriendo Datos.
- Leví Sucre, dirigente de RIBCA.
- Jorge Umaña, Ministerio de la Presidencia.
- Francela Valerín, Ministerio de la Presidencia.
- Angélica Vega, Ministerio de la Presidencia.
- William Vega, Ministerio de la Presidencia.
- Evelyn Villareal, Costa Rica Íntegra, Capítulo de Transparencia Internacional.
- David Zamora, Defensoría de los Habitantes.
- Ana Gabriel Zúñiga, viceministra, Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano, Ministerio de la Presidencia.

A continuación se describe el detalle de las entrevistas realizadas:

- Ignacio Alfaro, Asociación Abriendo Datos.
- Patricia Alfaro, Compañía Nacional de Fuerza y Luz.
- Ana Isabel Alvarado, Ministerio de la Presidencia.
- Alejandra Arburola, Ministerio de la Presidencia.
- María Fernanda Avendaño, ACCESA.
- Bernal Bolaños, Ministerio de la Presidencia.
- Marisela Cubero, Caja Costarricense del Seguro Social.
- Orlando de la O Castañeda, Ministerio de Educación Pública.
- Andrés Montenegro, Ministerio de la Presidencia.
- Andrés Núñez, Costa Rica Íntegra, capítulo de transparencia internacional.
- Luis Diego Oreamuno, Grupo Inco.

DATOS BASADOS EN ENCUESTAS

Como parte de los métodos usados para recopilar insumos para elaborar el presente informe, se distribuyó un cuestionario entre unas 120 personas que participaron en al menos una de las actividades organizadas con motivo del II Plan de Acción de Gobierno Abierto. Se recibieron respuestas durante un periodo de tres semanas en el mes de septiembre. En total, 22 personas atendieron el cuestionario, entre empleados de instituciones autónomas, de ministerios, miembros de la academia, del sector privado y de organizaciones de la sociedad civil.

SOBRE EL MECANISMO DE REVISIÓN INDEPENDIENTE

El MRI es una herramienta clave para que los gobiernos, la sociedad civil y los sectores privados puedan dar seguimiento (bianualmente) al desarrollo y la implementación de los planes de acción nacionales de la AGA. El Panel Internacional de Expertos diseña la

metodología de la investigación y garantiza el control de calidad de los informes. El panel lo conforman expertos en transparencia, participación, rendición de cuentas públicas y métodos de investigación social.

Los actuales miembros del panel son:

- Hazel Feigenblatt.
- Hille Hinsberg.
- Anuradha Joshi.
- Ernesto Velasco-Sánchez.
- Mary Francoli.
- Jeff Lovitt.
- Showers Mawowa.
- Fredline M'Cormack-Hale.
- César Nicandro Cruz-Rubio.
- Brendan Halloran.

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

¹ Manual de Procedimientos, Mecanismo de Revisión Independiente, julio de 2016, <http://bit.ly/1kn2l6x>.

VII | REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD

En septiembre de 2012, la AGA decidió promover en los países participantes la adopción de compromisos ambiciosos con relación a su desempeño en cuanto a los criterios de elegibilidad de la AGA.

La Unidad de Apoyo de la AGA coteja los criterios de elegibilidad cada año. A continuación se presentan los resultados. Cuando es apropiado, los informes del MRI analizan el contexto que rodea los avances o retrocesos en criterios específicos en la sección Contexto Nacional.¹

Tabla 7.1 | Anexo de elegibilidad de Costa Rica

CRITERIO	2011	ACTUAL	CAMBIO	DEFINICIÓN
Transparencia presupuestaria ²	4	4	=	4 = Se publican la propuesta de presupuesto del Ejecutivo y el informe de auditoría 2 = Uno de los dos publicado 0 = Ninguno publicado
Acceso a la información ³	3	3	=	4 = Ley de acceso a la información 3 = Provisión constitucional para acceso a la información 1 = Proyecto de ley para acceso a la información 0 = Ninguna ley
Declaración jurada de bienes ⁴	2	2	=	4 = Ley de declaración de bienes, con datos públicos 2 = Ley de declaración de bienes, sin datos públicos 0 = Ninguna ley
Participación cívica (Puntaje bruto)	4 (9.41) ⁵	4 (9.71) ⁶	=	<i>EIU Citizen Engagement Index</i> puntaje bruto: 1 > 0 2 > 2.5 3 > 5 4 > 7.5
Total / Posible (Porcentaje)	13/16 (81%)	13/16 (81%)	=	El 75% de los puntos posibles para ser elegible

¹ Para más información, véase <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria>.

² Para más información, véase la Tabla 1 en <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>. Para evaluaciones actualizadas, véase <http://www.obstracker.org/>.

³ Las dos bases de datos utilizados son Provisiones Constitucionales, en <http://www.right2info.org/constitutional-protections>; y Leyes y Anteproyectos de Leyes en <http://www.right2info.org/access-to-information-laws>.

⁴ Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes y Andrej Shleifer, "Disclosure by Politicians," (Tuck School of Business Working Paper 2009-60, 2009), [://bit.ly/19nDEFK](http://bit.ly/19nDEFK); Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), "Types of Information Decision Makers Are Required to Formally Disclose, and Level Of Transparency," en *Government at a Glance 2009*, (OECD, 2009), [://bit.ly/13vGtqS](http://bit.ly/13vGtqS); Ricard Messick, "Income and Asset Disclosure by World Bank Client Countries" (Washington, DC: World Bank, 2009), [://bit.ly/1clokyf](http://bit.ly/1clokyf); Para información más reciente, véase <http://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org>. En 2014, el Comité Directivo de AGA cambió los dos medios de verificación para declaración jurada de bienes. La existencia de una ley y el acceso público de las declaraciones juradas de bienes reemplazaron el medio de verificación previo de presentación pública por políticos y presentación pública por funcionarios de alto rango. Para información adicional, véase la nota orientativa de Requisitos de Elegibilidad AGA 2014 en <http://bit.ly/1EjLJ4Y>.

⁵ Economist Intelligence Unit, "Democracy Index 2010: Democracy in Retreat" (London: Economist, 2010). Disponible en: [://bit.ly/eLC1rE](http://bit.ly/eLC1rE).

⁶ Economist Intelligence Unit, "Democracy Index 2014: Democracy and its Discontents" (London: Economist, 2014). Disponible en: <http://bit.ly/18kEzCt>.



Independent Reporting Mechanism
Open Government Partnership
c/o OpenGovHub
1110 Vermont Ave NW Suite 500
Washington, DC 20005

