

Mecanismo de Revisión Independiente (MRI): Informe de fin de término de Costa Rica 2015-2017

Israel Aragón Matamoros, Investigador independiente

OVERVIEW: COSTA RICA	2
RESUMEN: COSTA RICA	6
Consulta con la sociedad civil durante la implementación	8
ACERCA DE LA EVALUACIÓN	11
IMPLEMENTACIÓN DE LOS COMPROMISOS	13
I. Tema: Transparencia y Acceso a la Información	16
Compromiso 1. Política de apertura de datos	16
Compromiso 2. Decreto de Transparencia y Acceso a la Información Pública	21
Compromiso 3. Proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública	25
Compromiso 4. Directorio informativo del perfil de las instituciones públicas	28
Compromiso 5. Modelo de gestión de documentos y administración de archivos	31
Compromiso 6. Aplicación de la Ley 8220 sobre el exceso de trámites	35
Compromiso 7. Plataformas tecnológicas para Gobierno Abierto	40
Compromiso 8. Fortalecer Costa Rica Mi Futuro, Plataforma Nacional de Innovación Social y SIEC	43
Compromiso 9. Índice de Transparencia de la Defensoría de los Habitantes (I)	46
II. Tema: Lucha contra la corrupción	52
Compromiso 10. Informes de cumplimiento con auditorías internas (I)	52
Compromiso 11. Reformas normativas contra la corrupción	57
Compromiso 12. Selección transparente de funcionarios públicos	60
Compromiso 13. Procesos transparentes de gestión de proyectos de infraestructura	64
III. Tema: Participación Ciudadana	69
Compromiso 14. Procesos de formación y divulgación de los derechos ciudadanos en el marco de Gobierno Abierto	69
Compromiso 15. Capacitación en atención ciudadana para funcionarios	73
Compromiso 16. Protocolo para el diálogo con sectores y poblaciones	76
Compromiso 17. Política de Participación Ciudadana del Poder Judicial	80
Compromiso 18. Laboratorios cívicos	84
Compromiso 19. Casas de Justicia	87
Compromiso 20. Consejos Territoriales de Desarrollo Rural	89
Compromiso 21. Dialogando para el Buen Vivir con los Pueblos Indígenas (RIBCA)	92
Compromiso 22. Mesa para Guanacaste	96
Compromiso 23. Talleres de fomento democrático	99
NOTA METODOLÓGICA	100

Overview: Costa Rica

Independent Reporting Mechanism (IRM) End-of-Term Report 2015-2017

Access to information improved during the second year of implementation. The government approved four decrees and five directives that resulted in an important increase in the quantity of proactive information published by public institutions. Future efforts should aim to improve quality of information and address other open government values.

The Open Government Partnership (OGP) is a voluntary international initiative that aims to secure commitments from governments to their citizenry to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. The Independent Reporting Mechanism (IRM) carries out a review of the activities of each OGP-participating country. This report summarizes the results at the end of implementation for Costa Rica's II Action Plan 2015-2017.

During the last 12 months of implementation there was progress in commitments. The Viceministry on Political Affairs and Citizen Dialogue, within the Ministry of the Presidency, continued to lead all open government initiatives at the national level.

The National Commission for Open Government (CNGA for its Spanish acronym), created in May 2015, served as multi-stakeholder consultation and collaborative body for several commitments. However, its involvement focused on commitments of priority interest for civil society organizations that are part of the CNGA.

By the end of September 2017, the government had not published its self-assessment report nor the 2017-19 action plan. On September 15, the third action plan was made available for public consultation through the official open government website.

Table I: At a Glance

	Mid-term	End of term
Number of Commitments	23	
Level of Completion		
Completed	1	8
Substantial	8	8
Limited	12	5
Not Started	2	2
Number of Commitments with...		
Clear Relevance to OGP Values	20	
Transformative Potential Impact	2	
Substantial or Complete Implementation	8	16
All Three (☉)	2	2
Did It Open government?		
Major	2	
Outstanding	1	
Moving Forward		
Number of Commitments Carried Over to Next Action Plan	4	

The draft III Open Government Action Plan for Costa Rica included a commitment to “Follow-up on commitments of the National Open Government Strategy”, building on four commitments from the second action plan and the following initiatives:

- a) Protocol for dialogue with sectors and populations.
- b) Transparency in management of infrastructure projects throughout the project cycle.
- c) Design and implementation of the Web File Commitment for recruitment within the Civil Service Regime.
- d) Follow-up on commitments with the Bribri-Cabecar Indigenous Network (RIBCA for its Spanish acronym).

Table 2. Assessment of Progress by Commitment

Commitment Overview	Specificity				OGP Value Relevance (as written)				Potential Impact				Comple-tion		Midterm		Did It Open Government?					
															End of term							
	None	Low	Medium	High	Access to Information	Civic Participation	Public Accountability	Technology & Innovation for Transparency & Accountability	None	Minor	Moderate	Transformative	Not Started	Limited	Substantial	Completed	Worsened	Did Not Change	Marginal	Major	Outstanding	
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				✓	Unclear					✓				✓		✓		✓				
6. Implementation of Act 8220 on Excessive Paperwork				✓	Unclear					✓				✓		✓				✓		
7. Technological platforms for open government				✓	✓						✓			✓	✓				✓			
8. Strengthen Costa Rica Mi Futuro, the National Platform for Social Innovation, and SIEC			✓		Unclear				✓					✓					✓			
9. Transparency Index of the Public Sector (🏆)				✓	✓	✓		✓				✓				✓		✓			✓	
10. Reports of completion with internal audits (🏆)				✓	✓							✓				✓				✓		
11. Regulatory reforms against corruption				✓	✓	✓				✓				✓	✓				✓			
12. Transparent selection of public officials				✓	✓						✓			✓	✓					✓		

Resumen: Costa Rica

Informe de Fin de Término del Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) 2015-2017

El mayor avance del segundo año de implementación del plan de acción se dio en el área de acceso a la información, con la publicación de cuatro decretos y cinco directrices que conllevaron a un aumento importante en la cantidad de información publicada proactivamente por instituciones públicas. Conviene ahora mejorar su calidad e impulsar más los otros pilares de gobierno abierto.

La Alianza para Gobierno Abierto (AGA, u OGP por sus siglas en inglés) es una iniciativa voluntaria que busca obtener compromisos concretos de los gobiernos hacia sus ciudadanos para promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y usar nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza. El Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) lleva a cabo una evaluación anual de las actividades de cada país participante en la AGA. Este informe de fin de término resume los resultados obtenidos en la implementación del II Plan de Acción Costa Rica 2015-2017.

Durante los últimos 12 meses se avanzó en el cumplimiento de compromisos. El Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano, parte del Ministerio de la Presidencia, continuó ejerciendo el liderazgo y comandando la coordinación de las iniciativas de gobierno abierto a nivel nacional.

La Comisión Nacional de Gobierno Abierto (CNGA), creada en mayo de 2015, fungió como órgano multisectorial de consulta y colaboración para varios de los compromisos, sin embargo, su involucramiento se centró en aquellos de mayor interés para las organizaciones de la sociedad civil que la conforman.

Para finales de septiembre de 2017 el Gobierno aún no había publicado su informe de autoevaluación ni el nuevo plan de acción. El día 15 de ese mes sacó a consulta pública una propuesta de este último, por medio de la página oficial de gobierno abierto.

El documento borrador del III Plan de Acción de Gobierno Abierto Costa Rica incluyó el compromiso “Seguimiento a los compromisos de la Estrategia Nacional por un Gobierno Abierto”, que da continuidad a cuatro de los compromisos de este segundo plan de acción y a las siguientes iniciativas:

- a) Protocolo para el diálogo con sectores y poblaciones.

Tabla 1: Vista rápida

	Medio término	Fin de término
Número de compromisos	23	
Grado de cumplimiento:		
Completo	1	8
Sustancial	8	8
Limitado	12	5
No iniciado	2	2
Número de compromisos que son:		
Claramente relevantes a un valor AGA	20	
De impacto potencial transformador	2	
De cumplimiento sustancial o completo	8	16
Los tres (3)	2	2
¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?		
Significativamente	2	
Excepcionalmente	1	
¿Se llevó adelante?		
Número de compromisos llevados al próximo plan	4	

- b) Transparentar los procesos de gestión de proyectos de infraestructura durante todo su ciclo de vida.
- c) Diseño e implementación del Compromiso Expediente Web para concurso de plazas en propiedad del Régimen del Servicio Civil.
- d) Seguimiento a los compromisos con la Red Indígena Bribri-Cabecar (RIBCA).

Consulta con la sociedad civil durante la implementación

Los países participantes en la AGA deben realizar un proceso de consulta con la sociedad civil para el desarrollo e implementación de sus planes de acción. En el caso de Costa Rica, este proceso se realizó principalmente a través de la Comisión Nacional de Gobierno Abierto (CNGA), en la que las organizaciones Costa Rica Íntegra y Abriendo Datos ocupan los dos puestos otorgados a la sociedad civil. También se realizaron consultas públicas abiertas por medio del portal gobiernoabierto.go.cr, al que se subió la normativa desarrollada como cumplimiento de compromisos del plan de acción y los decretos de acceso a información y datos abiertos. A través del portal se recibieron comentarios y recomendaciones escritas durante períodos de, al menos, quince días.

En el caso de algunos compromisos con menor incidencia en el área de trabajo de las organizaciones de la sociedad civil en la CNGA, no se contó con participación de la sociedad civil o ésta participación se desarrolló en espacios ajenos a la Comisión, circunscritos a quienes participaron de la implementación de las iniciativas. Tal fue el caso de varios de los compromisos del eje de Participación Ciudadana ubicados entre el #14 y el #23 de este informe, que también se caracterizaron por no mejorar los niveles de apertura del Gobierno en las áreas en que se desarrollaron.

Los compromisos que tuvieron que ver con el desarrollo de plataformas o procesos internos de instituciones públicas no contaron con un proceso efectivo y proactivo de consulta durante su implementación, ya que no recibieron un seguimiento detallado por parte de la CNGA ni involucraron a otras organizaciones de la sociedad civil. Este fue el caso de los compromisos asignados en este informe con los números 4, 5, 7, 8, 10, y 12.

Tabla 2: Proceso de consulta durante la implementación

Foro multisectorial	Medio término	Fin de término
1. ¿Existió un foro?	Sí	Sí
2. ¿Se reunía de forma regular?	Sí	Sí

Tabla 3: Nivel de influencia del público

El MRI adaptó 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’.

Nivel de influencia del público durante la implementación		Medio término	Fin de término
Empoderar	El Gobierno entregó poder de decisión al público.		
Colaborar	Hubo diálogo iterativo y el público ayudó a fijar la agenda.		
Involucrar	El Gobierno dio retroalimentación sobre cómo se tomaron en cuenta los aportes del público.	✓	
Consultar	El público tuvo la posibilidad de realizar aportes.		✓
Informar	El Gobierno entregó información al público sobre el plan de acción.		
No se consultó	No se consultó		

Durante el primer año de implementación del plan de acción, la sociedad civil tuvo un rol activo en las acciones tomadas con motivo de varios compromisos. Tal fue el caso del decreto de transparencia y acceso a la información pública, la política de apertura de datos, la discusión sobre los borradores del proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública o el mecanismo de diálogo con los pueblos indígenas de la región atlántica. Para el segundo año, en cambio, la CNGA tuvo un menor involucramiento en la implementación de los compromisos y el foro tuvo un rol más consultivo sobre los avances del Ejecutivo en su desarrollo, a excepción de la implementación de algunas iniciativas como el desarrollo de la iniciativa CoST. Esto pudo afectar el nivel de cumplimiento de varios compromisos.

Evelyn Villareal, vicepresidenta de Costa Rica Íntegra, comentó: “Hay algunos compromisos que han salido porque tuvieron un padrino claro, como el Archivo Nacional en el modelo de gestión de documentos, Abriendo Datos para la política de datos abiertos, Costa Rica Íntegra en la iniciativa CoST. Otros han salido porque se relacionan con otros programas de Gobierno, como la incorporación de nueva normativa sobre transparencia”.

Villareal afirma: “La relación del Gobierno con la Comisión y la sociedad civil no ha mejorado, y un problema que ha contribuido a eso es el ausentismo por parte de los ministerios, la falta de compromiso, que no han asumido con la responsabilidad del caso”.

De 14 sesiones celebradas por la CNGA durante el segundo año de vigencia del plan de acción, 11 tuvieron la ausencia de al menos uno de los ministerios que integran la Comisión. En estas destaca el Ministerio de Planificación y Política Económica, con ocho ausencias, y el de Hacienda con siete. Para el investigador es notable también que el Consejo Nacional de Rectores (CONARE) no envió su representante en nueve de esas 14 sesiones¹.

De acuerdo con el viceministerio, los compromisos siempre tuvieron una persona asignada dentro de su equipo para impulsar su cumplimiento y dar seguimiento a las instituciones responsables de ellos. Además, desde su perspectiva, siempre se procuró que las organizaciones de sociedad civil estuvieran involucradas en los procesos para llevar a cabo actividades relacionadas a los compromisos, para las que con frecuencia realizaron convocatorias.

Para Susana Soto, de Abriendo Datos, la otra OSC que conforma la Comisión, esta ha sido más una instancia de consulta que de cocreación, pues ha estado dominada por el Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano. Soto afirmó: “En eso influye el que esté integrada por cinco ministerios y sólo dos organizaciones de la sociedad civil”.

El mismo decreto que creó la Comisión Nacional por un Gobierno Abierto, firmado por la actual administración, le confiere un papel propositivo en materia de gobierno abierto en Costa Rica². Jorge Umaña, asesor de Presidencia y punto de contacto para gobierno abierto en Costa Rica, afirmó que “es necesario recordar que la CNGA es un órgano asesor, según el decreto de creación. Además se garantiza una co-creación ya que las decisiones se toman por consenso, como puede constar en las actas. Aun cuando son menos los representantes de sociedad civil, son pocas las veces que se toman decisiones por mayoría, incluso a solicitud de sociedad civil y con explicación del voto”.

María Fernanda Avendaño, de ACCESA, organización que integra la subcomisión de Participación Ciudadana, opinó que las OSC en la CNGA han tenido retos para coordinar con otras organizaciones interesadas. Comentó que no acostumbraban consultar a quienes también estaban representando a la sociedad civil en las subcomisiones.

¹ Recuento de quórum hecho por el investigador con base en la primera convocatoria registrada en las actas de las sesiones de la Comisión Nacional por un Gobierno Abierto celebradas entre julio de 2016 y junio de 2017, contenidas en este vínculo. Las ausencias del CONARE se registraron de septiembre de 2016 a febrero de 2017.

² Decreto N° 38994-MP-PLAN-MICITT, “Fomento del Gobierno Abierto en la administración pública y creación de la Comisión Nacional por un Gobierno Abierto”. La Gaceta, 13 de mayo de 2015.

Acerca de la evaluación

Todos los indicadores y el método utilizado en la investigación del MRI pueden encontrarse en el Manual de Procedimientos MRI¹. Los compromisos estelares merecen mayor explicación debido a su particular interés por parte de los lectores y a su utilidad para elevar la ambición entre los países participantes en la AGA. Los compromisos estelares son compromisos ejemplares. Para calificar como estelar, un compromiso debe reunir las siguientes características:

- 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 de la AGA. Deberá estar relacionado con al menos un valor de la AGA: acceso a la información, participación pública o rendición de cuentas públicas.²
- De ser implementado, el compromiso tendría un impacto “transformador”.
- El Gobierno deberá lograr 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”.

Los compromisos estelares pueden perder este estado si al final del periodo de implementación del plan de acción, su nivel de cumplimiento cae por debajo de sustancial.

En el informe de medio término, el plan de acción de Costa Rica contenía dos compromisos estelares. En el fin de término, tomando en cuenta el nivel de cumplimiento, el plan de acción de Costa Rica mantiene ambos compromisos estelares.

Finalmente, las tablas de esta sección presentan un extracto de los datos que el MRI recopila durante su proceso de evaluación. Para consultar los datos completos de Costa Rica, visita el Explorador de la AGA en: <http://www.opengovpartnership.org/explorer/landing>.

Sobre “¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?”

Con el objetivo de evaluar los cambios en la práctica del gobierno, el MRI incluyó la variable ¿Se avanzó en la apertura del Gobierno? en los informes de fin de término. Esta variable intenta ver más allá de la medición de productos y entregables. Busca identificar y hacer valoraciones de cómo la práctica de gobierno ha cambiado como resultado de la implementación del compromiso.

En algunos casos, el lenguaje de los compromisos es ambiguo y como están escritos no son directamente relevantes a los valores de la AGA, pero pueden resultar en reformas importantes. En otros casos, el compromiso, tal y como está escrito, parece ser relevante y ambicioso, pero en su implementación no contribuye a la apertura del Gobierno. La variable ¿Se avanzó en la apertura del Gobierno? intenta detectar estas sutilezas.

Los investigadores del MRI valoran la variable ¿Se avanzó en la apertura del Gobierno? con la siguiente escala:

- Empeoró: la apertura del Gobierno ha empeorado como resultado del compromiso
- No cambió: no cambió la práctica gubernamental
- Marginalmente: algún cambio, pero es menor en su efecto sobre el nivel de apertura
- Significativamente: un paso adelante para la apertura del Gobierno en el área de política pública, pero de escala y alcance limitado
- Excepcionalmente: una reforma que transformó la práctica existente en el área de política pública a través de la apertura del Gobierno

¹ Manual de procedimientos del MRI: <http://www.opengovpartnership.org/about/about-irm>

² El Panel Internacional de Expertos cambió este criterio en 2015. Para más información véase <http://www.opengovpartnership.org/node/5919>

Para evaluar esta variable, los investigadores deben determinar el punto de partida al inicio del proceso de implementación del plan de acción. Luego, ponderan los resultados de la implementación para valorar cambios en la apertura del Gobierno.

Los lectores deben tener en cuenta las limitaciones. Los informes de fin de término del MRI son preparados solo unos pocos meses después de que se completa el ciclo de implementación de dos años. La variable se enfoca en los resultados que pueden ser observados en la apertura del Gobierno, al final del periodo que cubre el plan de acción. La intención del informe o la variable no es evaluar impacto, por las complejidades metodológicas que eso implica y la temporalidad del informe.

Implementación de los compromisos

Panorama general de los compromisos

Los países participantes en la AGA desarrollan planes de acción bianuales. Las tablas a continuación resumen el cumplimiento de los compromisos al fin del ciclo de implementación y los avances en la variable ¿Se avanzó en la apertura del Gobierno? Nótese que para los compromisos que ya estaban cumplidos al primer año de implementación, este informe incluye un resumen de los avances reportados en el informe de medio término, pero se enfoca en el análisis de la variable de “¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?”. Para mayor información sobre estos compromisos, ver el Informe de Avances: Costa Rica 2015-2017.

El II Plan de Acción de Costa Rica 2015-2017 se dividió en tres ejes, los mismos en los que se divide este informe de fin de término: Transparencia y Acceso a la Información, Lucha contra la Corrupción y Participación Ciudadana.

La diferencia en la numeración de los compromisos entre ambos documentos se debe a que el hito “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 #7, sobre plataformas tecnológicas de gobierno abierto, se evaluó como un compromiso en sí mismo, y la totalidad de los hitos de compromiso 17: “Herramientas y mecanismos para la promoción de la participación ciudadana”, se evaluaron también como compromisos individuales, debido a sus diferencias, la separación de las instituciones responsables y las tareas requeridas para su implementación.

Tabla 4. Panorama general de la evaluación de los compromisos

Resumen del Compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto Potencial				Cumpli- miento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
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				↗	Sin relevancia clara					↗				↗	↗			↗			

6. Aplicación de la Ley 8220 sobre el exceso de trámites			✓		Sin relevancia clara				✓				✓								
7. Plataformas tecnológicas para Gobierno Abierto			✓		✓						✓			✓						✓	
8. Fortalecer Costa Rica Mi Futuro, Plataforma Nacional de Innovación Social y SIEC		✓			Sin relevancia clara				✓				✓						✓		
9. Índice de Transparencia de la Defensoría de los Habitantes (👤)				✓	✓	✓		✓						✓							✓
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				✓	✓		✓	✓							✓					✓	
14. Procesos de formación y divulgación de los derechos ciudadanos en el marco de Gobierno Abierto			✓			✓				✓				✓						✓	
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			✓			✓				✓			✓					✓	

I. Tema: Transparencia y Acceso a la Información

Compromiso I. 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.

Institución(es) responsable(s): Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Comunicación

Institución(es) de apoyo: Ministerio de Ciencia, 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 de cierre: julio de 2016

Resumen del Compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto Potencial				Cumplimiento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
				✓	✓			✓			✓			✓		✓				✓	

Objetivo del compromiso

Debido a la falta de políticas que ayudaran a impulsar y estandarizar la publicación de información pública bajo estándares abiertos, el Gobierno se propuso definir las bases técnicas y normativas para la apertura de datos en instituciones del Estado, con el fin de que estas ayudaran a “abrir la información de presupuestos públicos, compras públicas, indicadores de impacto e información que se solicita con frecuencia por parte de la sociedad civil”¹.

Además de crear el marco jurídico para la publicación de datos abiertos, se pretendía estandarizar las reglas generales que estos seguirían, la información mínima que las instituciones públicas deberían publicar y el modelo de gobernanza a través del cual gestionarían sus datos abiertos.

Al momento de formular el compromiso, solo 21 instituciones públicas difundían datos abiertos en el país, y muchas de ellas no los actualizaban regularmente. Para más información ver informe MRI de Avances 2015-16.

Cumplimiento

Medio término: Limitado

Al momento de redactar el informe de medio término, este compromiso presentaba un cumplimiento limitado, debido a que aún no se había redactado el decreto que definiría el contenido y estándar mínimo que todas las instituciones deberían cumplir a la hora de publicar datos abiertos. Tampoco se habían establecido las áreas en las cuales se abrirían datos ni cuáles serían sus indicadores de calidad.

Los avances realizados hasta entonces incluían la definición de la metodología para el diseño y cocreación de la política de datos abiertos y los estándares que esta seguiría. También se había realizado el taller “Mesa de Diálogo de Datos Abiertos”, cuyo objetivo fue cocrear los lineamientos 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 de la apertura².

Fin de término: Completo

La Política Nacional de Apertura de Datos de Carácter Público se publicó mediante decreto ejecutivo el 12 de mayo de 2017³ e incluyó los principales componentes propuestos en este compromiso, y algunos más, razón por la cual se calificó su cumplimiento como completo.

Se trata del primer documento oficial que dicta reglas sobre la difusión de datos abiertos y el deber de las instituciones para su publicación. A pesar de que el compromiso se había hecho desde el I Plan de Acción de Gobierno Abierto de Costa Rica, no existía ningún instrumento jurídico específico en la materia de datos abiertos.

El decreto define la forma de gobernanza y administración por la cuál se implementará la Política Nacional de Apertura de Datos de Carácter Público en el país. La política estará dirigida por una Comisión Nacional de Datos Abiertos⁴, una Secretaría Técnica y el Grupo de Enlaces Institucionales para la Apertura de Datos Públicos. Las tres instancias coordinarán entre sí y definirán los mecanismos de control y coordinación con los demás actores del ecosistema de datos abiertos.

El contenido de la política va más allá de lo que inicialmente había propuesto el compromiso como información mínima que deberían publicar las instituciones, pues define que estas deberán tener en sus páginas web, en un plazo máximo de seis meses desde la designación del enlace institucional, al menos los siguientes *datasets*, calificados como “información prioritaria”:

- Funcionarios institucionales con teléfono, cargo y correo del contacto.
- Presupuestos institucionales, su ejecución y evaluación.
- Resultados del proceso de evaluación de desempeño de los funcionarios.
- Planillas con el salario bruto.
- Datos de soporte de las memorias anuales y otros informes de gestión.
- Datos de soporte de los informes de la auditoría interna sobre la gestión institucional, informes de la Contraloría General de la República o auditorías externas, y los informes de seguimiento a su cumplimiento.
- Datos de soporte de las actas de los órganos colegiados establecidos por ley, quedando a salvo información de acceso restringido por expresa disposición legal.
- Datos generados en las etapas de los procesos de contratación administrativas.
- Solicitudes de información, peticiones, denuncias y sugerencias para el mejoramiento de la función de la institución, así como cualquier otro medio de participación ciudadana.
- Datos de los subsidios, becas, donaciones, exoneraciones o cualquier otra transferencia o beneficio otorgado a personas particulares.
- Informes de viajes, gastos de representación, costos de viajes, pagos por concepto de viáticos de los funcionarios de la institución, entre otros.
- Atestados y calidades de las personas funcionarias de más jerarquía.
- Indicadores, estadísticas o registros del sector atinente a la gestión de cada institución.
- Cualquier otra información que fomente la transparencia y el control de la función pública.

- Bases de datos sobre derechos humanos que garanticen la no discriminación de grupos en estado de vulnerabilidad.

También se especifica que la información deberá tener formato abierto y ser neutral, interoperable y actualizada, sin que se defina qué se considerará como actualizada o la periodicidad en que esta deberá ser revisada.

Adicionalmente se publicó una Directriz de Datos Abiertos⁵. Esta permite expandir el alcance de la política más allá del Poder Ejecutivo, al hacerlo vinculante también para instituciones dentro de la administración pública descentralizada.

Ambos documentos describen el proceso a seguir para la apertura de datos e instruyen sobre la necesidad de definir canales de comunicación y participación, para recibir solicitudes de datos por parte de la ciudadanía y guiar la priorización de información por abrir.

El decreto concedió a las instituciones del Poder Ejecutivo tres meses, desde su publicación, para convocar y designar los representantes de la comisión y los enlaces institucionales a cargo de los procesos de apertura de datos públicos. A partir de ese momento, se concedió a las instituciones seis meses para publicar en sus sitios web la “información prioritaria”.

Tanto la política como el decreto y la directriz se construyeron de forma conjunta en el seno de la CNGA, con un apoyo particular de la organización Abriendo Datos, principal promotora y que lideró, desde sociedad civil, el proceso de construcción del decreto y la directriz. Ignacio Alfaro, de Datos Abiertos consideró: “El decreto salió bastante fiel a lo redactado de forma conjunta, se respetó mucho el trabajo original. Las observaciones de la consulta pública se sistematizaron y vieron en la Comisión de Gobierno Abierto”.

La elaboración de la política contó con la participación de más de 100 personas provenientes de cerca de 60 instituciones del sector académico, público, privado, de Gobierno, de la sociedad civil y de medios de comunicación, y recibió la asesoría de la Organización de Estados Americanos.

Además, se sometió a consulta pública, a través de internet, durante diez días hábiles y recibió 149 comentarios, remitidos por diez instituciones y siete ciudadanos. La Comisión Nacional de Gobierno Abierto estudió las observaciones el 24 de marzo. El texto del decreto sufrió algunos cambios producto de estos comentarios⁶. Tanto Abriendo Datos como Costa Rica Íntegra se mostraron satisfechos con la forma como se cumplió el compromiso, mas no tanto con la implementación del decreto. Desde su perspectiva, la designación del oficial de acceso a la información por parte de las instituciones y la publicación de la información definida como obligatoria, ha tardado más de lo esperado. Sin embargo, aceptaron que aún se debe dar tiempo puesto que no habían vencido todos los períodos concedidos para cumplir con ello.

El decreto otorgó a las instituciones hasta mayo de 2017 para designar los representantes de la comisión y los enlaces institucionales, y hasta octubre del mismo año para publicar la “información prioritaria” en formato abierto..

Una vez cumplidos todos estos períodos transitorios la Secretaría Técnica, con apoyo de la Comisión Nacional de Datos Abiertos, elaboraría un plan de acción anual en el que se definirían los compromisos sobre la apertura de datos públicos.

El único aspecto pendiente del compromiso, que no se incluyó en el plan de acción pero sí se definió como parte de los entregables tras el primer año de implementación, fue la Guía de Publicación de Datos Abiertos, un texto más técnico y detallado para servir de guía a las instituciones en este proceso.

La expectativa era que se trabajaría en la guía entre noviembre de 2017 y febrero de 2018 y que esta sería uno de los primeros temas a tratar por la Comisión de Datos Abiertos creada por decreto, que empezaría a sesionar entre octubre y noviembre de 2017, según explicó Jorge Umaña, asesor de Casa Presidencial en el tema. A la Comisión se postularon solamente dos organizaciones de la sociedad civil, una de la academia y una del sector privado. Por esa razón se extendió el plazo para concursar por un puesto, logrando que una más de la academia y otra de la sociedad civil optaran por una plaza.

La extensión del plazo en busca de incluir una mayor representación de sociedad civil en el órgano contribuyó al atraso sufrido en la creación de la guía para la apertura de datos, que para octubre de 2017 no se había iniciado. No obstante, desde la perspectiva de la organización Abriendo Datos, también hizo falta darle más impulso y dedicarle más recursos por parte del viceministerio.

¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

Acceso a la información: Significativamente Participación ciudadana: No cambió

Tras la implementación de este compromiso, más de 150 entidades públicas tienen, al menos, algo de la información divulgada en sus páginas web en formato de datos abiertos de acuerdo al Informe de Transparencia del Sector Público 2017⁷. Esto implica un aumento significativo con respecto a las poco más de 20⁸ que publicaban información bajo estos estándares al momento de presentar el plan de acción analizado.

Si se compara la información contenida en el sitio de datos abiertos del Gobierno en 2014 y la publicada en el actual, y luego de revisar las páginas de internet de los 18 ministerios de la República, resulta evidente el incremento en la cantidad de información divulgada de manera proactiva y la publicación de datos abiertos.

Es difícil atribuir la totalidad de este crecimiento a la Política Nacional de Datos Abierto. Varias instituciones ya venían trabajando en la materia, pero es un hecho que la labor realizada para su cocreación ayudó a generar mayor conciencia a lo interno de las organizaciones sobre su deber de divulgar información proactivamente. Además sirvió para comunicar que pronto se verían obligados a hacerlo siguiendo unos lineamientos y formatos específicos. No obstante, cada institución ha hecho las publicaciones a su manera, según su propio estilo, recursos, proveedor y sentido estético.

De acuerdo a las visitas hechas por el investigador a sitios web de Gobierno, no se notaron cambios sustantivos en la calidad de la información publicada. Esta variaba significativamente de una institución a otra, en su pertinencia, actualización, utilidad para los usuarios y facilidad de uso y comprensión, particularmente en el caso de instituciones autónomas.

Por ejemplo, mientras el Ministerio de Presidencia publica el detalle de los salarios brutos de cada uno de sus empleados, la Caja Costarricense del Seguro Social o la Universidad de Costa Rica los publican con el nombre técnico-administrativo de los cargos, difíciles de entender para quienes no están muy familiarizados con el quehacer interno de las instituciones. Esto dificulta extraer información útil y comparable que permita analizar los datos y llegar a conclusiones a partir de ellos.

Continúa pendiente un inventario exhaustivo sobre cuántas instituciones publican este tipo de información y un sitio que agrupe toda la información distribuida por las instituciones del Estado bajo este formato. Esto debido a que todavía no se ha cumplido la indicación del Gobierno en el decreto sobre el deber de publicar la información en el Portal Nacional de Datos Abiertos⁹. Para septiembre de 2017, las entidades públicas que tenían información en este sitio no superaba la docena.

Desde la perspectiva de las organizaciones de la sociedad civil en la CNGA, suelen publicarse bases de datos más relacionadas a la gestión interna de las instituciones, a operaciones que no tienen que ver directamente con el servicio prestado a los ciudadanos y que no sirven para pronosticar su calidad. Todavía se divulgan pocos datos que ayuden a medir la calidad de los servicios de las instituciones, la satisfacción de sus usuarios, los tiempos de gestión, cuánto tardan en dar respuesta a consultas, permisos y peticiones. También se suelen utilizar acrónimos¹⁰ cuyo significado no se explica y que un usuario que no trabaja en la institución no tendría por qué conocer.

Por otro lado, con frecuencia en las actividades locales sobre gobierno abierto, como algunos de los talleres de cocreación, se asume equivocadamente que el publicar información sobre cumplimiento de metas del sector público constituye un ejercicio de rendición de cuentas públicas, cuando es solamente un ejercicio de acceso a la información.

Estas siguen siendo metas pendientes para lograr lo propuesto por el Gobierno en su decreto: “fortalecer la cultura de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y participación”, y “fomentar la generación de valor social y económico” mediante la divulgación de datos de carácter público, “a disposición de la población como datos abiertos, con el propósito de facilitar su acceso, uso, reutilización y redistribución”¹¹.

Finalmente, los esfuerzos realizados desde la sociedad civil y Presidencia también fueron calando en otros poderes de la República. Actualmente el Poder Judicial¹² y la Asamblea Legislativa¹³ publican datos abiertos regularmente.

¿Se incorporó en el siguiente plan?

Tras completar lo propuesto en el plan de acción, el Gobierno no incorporó acciones relacionadas a este compromiso en el nuevo plan de acción, a pesar de que aún está pendiente la elaboración de la guía, la constitución de la Comisión de Datos Abiertos y el cumplimiento de las acciones establecidas en el decreto.

Desde la perspectiva del Viceministerio de la Presidencia en Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano, la responsabilidad de estas tareas pasarán de la Comisión Nacional de Gobierno Abierto a la Comisión Nacional de Datos Abiertos, quien se encargará de dar seguimiento, acompañamiento y garantizar el cumplimiento de lo establecido por la nueva reglamentación¹⁴.

¹Gobierno de La República, [Segundo Plan de Acción de Costa Rica 2015-2017](#), octubre de 2015.

² 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.

³Gobierno de la República, Decreto Ejecutivo N° 40199-MP, [Diario Oficial La Gaceta](#), Imprenta Nacional, 12 de mayo de 2017.

⁴ La Comisión Nacional de Datos Abiertos será presidida por el Ministerio de la Presidencia e integrada por otros tres ministerios, dos instituciones públicas, dos representantes de la sociedad civil, dos del sector privado y uno del sector académico. La Secretaría Técnica de la Política Nacional de Apertura de Datos Públicos dependerá del Ministerio de la Presidencia, concretamente del Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano. El papel del Grupo de Enlaces Institucionales se centrará en liderar los procesos de publicación de datos abiertos en sus respectivas instituciones, y se explicará más en detalle en la revisión del compromiso siguiente (No. 2 del Plan de Acción).

⁵Ministerio de la Presidencia, Directriz Ejecutiva N° 074-MP, 27 de abril de 2017.

⁶ Se pueden encontrar los comentarios recibidos en la siguiente dirección: <http://gobiernoabierto.go.cr/resultados/>

⁷ Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP). Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense: Tercera Edición, Informe de Resultados 2017, Setiembre de 2017

⁸ Israel Aragón, Mecanismo de Revisión Independiente (MRI), Informe de Avance Costa Rica 2013-2014. Fueron 22 las instituciones que publicaron en el portal nacional de datos abiertos anterior.

⁹<http://gobiernoabierto.go.cr/>

¹⁰Ejemplo de acrónimos encontrados en titulares o atributos de bases de datos abiertos: ACT, I+D, SP, DX Clínico, DX Morf, DX TOP, RNT.

¹¹Gobierno de la República, Decreto Ejecutivo N° 40199-MP, [Diario Oficial La Gaceta](#), Imprenta Nacional, 12 de mayo de 2017.

¹² <https://www.poder-judicial.go.cr/justiciaabierta/index.php/datos-abiertos>

¹³ <http://www.asamblea.go.cr/.opendata/SitePages/Inicio.aspx>

¹⁴ Entrevista a Jorge Umaña, asesor, Casa Presidencial. 14 de septiembre de 2017.

Compromiso 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.

Institución(es) responsable(s): Ministerio de Comunicación

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

Fecha de inicio: noviembre de 2015

Fecha de cierre: febrero de 2016

Resumen del Compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto Potencial				Cumplimiento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
			✓		✓	✓					✓				✓	✓			✓		

Objetivo del compromiso

Este compromiso pretendía la creación de un decreto ejecutivo mediante el cual se impulsaran mecanismos que facilitarían a las personas el derecho al acceso a la información, estableciera la información mínima que las instituciones del Ejecutivo deberían abrir proactivamente y fomentara el cumplimiento de lo que actualmente estipula la legislación vigente en esta materia.

El decreto también atendería algunos de los vacíos legales y procesales en materia de acceso a la información, como la estipulación de los procesos a seguir cuando una solicitud de información pública no se atiende en los diez días hábiles concedidos por ley, así como la definición de los conceptos de “información” e “información de acceso público” y “completa”. También 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.

Adicionalmente se buscaba que el decreto remitiera a un régimen sancionatorio cuando una institución no cumpla con lo establecido por la ley en esta materia.

Por sus objetivos, este compromiso está íntimamente ligado al anterior, sobre la Política Nacional de Datos Abiertos, y posteriormente, sobre la creación de un proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública.

Cumplimiento

Medio término: Sustancial

Durante el primer año de implementación del plan de acción, se redactó el primer borrador del decreto a partir de un texto propuesto por Costa Rica Íntegra y que sirvió como base de la discusión para afinar lo que se convertiría en el decreto final. En dicha discusión participaron los miembros de la Comisión Nacional de Gobierno Abierto, el Viceministerio de Diálogo Político y Asuntos Ciudadanos y la Dirección Jurídica del Ministerio de la Presidencia.

Para septiembre de 2016, se contaba con una versión del decreto elaborada a partir de los insumos aportados por las distintas partes. Esa versión del texto fue muy similar a la que finalmente se publicaría, y que satisfacía los principales requerimientos tanto del Gobierno como de las organizaciones interesadas de la sociedad civil, Abriendo Datos y Costa Rica Íntegra.

Fin de término: Completo

El Decreto de Transparencia y Acceso a la Información Pública se firmó el 27 de abril de 2017 y se publicó en el diario oficial La Gaceta, el 2 de junio del mismo año¹.

La normativa también se emitió mediante una directriz, de manera que resultara vinculante tanto para el Poder Ejecutivo como para el sector de la administración pública descentralizada. Los documentos definen estándares mínimos para los procesos de actualización de la información, contenidos básicos a publicar y los mecanismos de entrega y divulgación. También ayudan a aclarar conceptos no definidos hasta ahora explícitamente por la legislación vigente, como accesibilidad, información de acceso público e información pública preconstituida. Por estas razones se considera este compromiso como completo.

Adicionalmente, define la responsabilidad sobre los costos de la reproducción de la información, el proceso a seguir por las instituciones cada vez que reciban una solicitud de información y los plazos con los que deberán cumplir².

El decreto crea la figura del oficial de acceso a la información (OAI), que no es un nuevo cargo sino una nueva responsabilidad que las instituciones deben asignar a alguno de sus colaboradores, en un plazo de dos meses, desde la publicación del decreto. Propone que tal asignación recaiga en la Contraloría de Servicios. Esta persona será la responsable de asegurar la atención y tramitación de las peticiones de información, recibir y dar solución a las quejas por omisiones relacionadas a la atención de las solicitudes de información pública, proponer mejoras institucionales y coordinar los procesos de acceso a la información pública y transparencia proactiva de los departamentos de Tecnologías de Información y Planificación Institucional y Comunicación. También deberá rendir un informe anual de labores con datos estadísticos y acciones que promuevan el derecho de acceso a la información pública. El documento se hará del conocimiento del oficial de simplificación de trámites.

Andrés Araya, vicepresidente de Costa Rica Íntegra consideró: “es un gran paso porque se responsabilice a alguien, pero es importante que el designado sea una persona con autoridad en la institución, con peso político. Eso ayudará a generar transparencia proactiva. El defecto es que no se ha promocionado, por lo que poca gente sabe que existe, y eso influirá en que no se aproveche”³.

El viceministerio de Presidencia indicó que sus esfuerzos se enfocaron en promocionar el contenido del decreto y las acciones tomadas a través de los medios de difusión a los que tiene acceso con los recursos disponibles, como la página de Internet y las redes sociales destinadas a los temas de gobierno abierto⁴.

Sobre el régimen sancionatorio, el decreto afirma es que se aplicarán los “procedimientos administrativos sancionatorios que correspondan, según la normativa vigente”.

Con relación a la información, el decreto establece qué es lo que, como mínimo, deberán publicar las instituciones en formato abierto, interoperable y accesible, y lo que deben mantener actualizado en su página web oficial. Tendrían que cumplir con ello en un plazo máximo de cuatro meses desde la entrada en vigencia del decreto, es decir, en octubre de 2017. A la fecha de cierre de este informe, el Gobierno llevaba cuenta de 58 instituciones que ya habían designado su oficial de acceso a la información y cerca de 30 pendientes. Presidencia indicó que llevaría un control público del avance de estas publicaciones por medio de su página gobiernoabierto.go.cr⁵. Es importante notar que al momento de redactar este informe no había concluido el transitorio para que las instituciones asignaran su enlace institucional ni para que publicaran la información mínima que deberán tener en sus páginas web según el decreto. Este transitorio vencería el 2 de octubre, por lo que aún no había iniciado la labor de verificación de cumplimiento⁶. Sin embargo ya había vencido el plazo correspondiente al plan de acción

Para Abriendo Datos, el decreto publicado es fiel a la propuesta hecha por la Comisión de Gobierno Abierto y refleja adecuadamente lo acordado entre las partes.

El Instituto de Prensa y Libertad de Expresión (IPLEX), que tradicionalmente forma parte de procesos de consulta y elaboración de proyectos relacionados al acceso a la información, afirmó no haber advertido el período de consulta pública del decreto y que no le consultaron directamente sobre su redacción⁷.

El texto del documento se sometió a consulta pública por un período de diez días hábiles, que se divulgó a través de la página oficial de Gobierno Abierto y un comunicado publicado en el portal web del Ministerio de Presidencia⁸. Producto de esta consulta se recibieron 123 comentarios⁹ que se presentaron a la CNGA. El equipo redactor de Presidencia también los recibió e incorporó algunas modificaciones al texto del decreto a partir de ellos.

¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

Acceso a la información: Marginalmente Participación ciudadana: No cambió

Las organizaciones Costa Rica Íntegra, que redactó la base para la discusión sobre el borrador del decreto, y Abriendo Datos, se consideraron satisfechos con los resultados obtenidos a partir de la implementación de este compromiso. No obstante coincidieron en que falta tiempo para determinar el impacto que estos tendrán en la apertura del sector público.

Abriendo Datos contactó a los diferentes ministerios para pedir cuentas sobre el nombramiento del oficial de acceso a la información. Ignacio Alfaro, de Abriendo Datos explicó: “El control se hizo en julio (de 2017); siete ministerios ya habían cumplido, nueve no habían cumplido, uno cumplió parcialmente y el otro no respondió”,

El decreto mantiene las principales condiciones y garantías del derecho de acceso a la información definidos por la jurisprudencia costarricense. En algunos aspectos va más allá y ayuda a aclarar la definición de ciertos conceptos, el proceso a seguir para ejercerlo y remite a un régimen sancionatorio según la normativa vigente, aspectos de interés de ambas organizaciones de la sociedad civil que participaron en su cocreación.

Sin embargo, es necesario dar tiempo para determinar en qué medida la implementación del decreto aumentará la apertura y mejorará las prácticas gubernamentales para garantizar el acceso a la información.

Los aspectos descritos como contenido de la normativa son un avance, pero también habrá que medir la cantidad de solicitudes recibidas y atendidas, el plazo de respuesta de las mismas y la cantidad y calidad de la información distribuida por los medios creados por este decreto. Esto permitirá dimensionar adecuadamente los aportes de este compromiso.

Debido a su reciente entrada en vigencia, y a que cuando se escribió este informe aún se estaba dentro de los períodos otorgados como transitorios, no se cuenta con tal información. Por esta razón no es posible afirmar en qué medida el decreto ha cambiado las prácticas gubernamentales en materia de acceso a la información. Esto no va en detrimento del hecho de que las medidas tomadas ayudan a las instituciones a disponer de las condiciones propicias para hacer valer y mejorar el ejercicio de este derecho.

Sobre el principio de participación ciudadana, el único aporte del compromiso, es el establecimiento en el decreto de los canales de comunicación entre los ciudadanos y el OAI. Dado que no se han creado y se encuentra en proceso de designación, no existen cambios en la práctica gubernamental respecto a la participación ciudadana. Adicionalmente, este medio para recibir aportes de la ciudadanía no garantiza un compromiso sobre cómo los insumos recibidos informarán los procesos de toma de decisiones, solamente crea las condiciones y mecanismos para recibir más aportes ciudadanos.

¿Se incorporó en el siguiente plan?

Tras cumplir con lo establecido como meta dentro de este compromiso, el Gobierno decidió no incluirlo en el nuevo plan de acción, a pesar de la necesidad de dar seguimiento, a todo el sector público, sobre el cumplimiento de las medidas establecidas tanto por el decreto como por la directriz de acceso a la información.

A pesar de que no se crearía un compromiso para ello, tanto la Comisión Nacional de Gobierno Abierto como el propio Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano se comprometieron a velar porque la nueva directriz se acatara. Como se menciona en la sección de cumplimiento dentro de este mismo compromiso, ya habían iniciado tales labores.

¹Gobierno de la República, [Decreto Ejecutivo N° 40200-MP-MEIC-MC](#), Diario Oficial La Gaceta, Imprenta Nacional, 12 de mayo de 2017.

²Sobre los tiempos de respuesta por parte de las instituciones públicas, el decreto define los siguientes plazos: tres días para pedir aclaraciones sobre la información solicitada por el usuario, en caso de ser necesario. Diez días hábiles desde el día de recepción de la consulta para resolver la solicitud o, en su defecto, para informar al solicitante sobre la necesidad de un plazo mayor para atenderla. Un mes para cumplir con las peticiones que requieran un plazo mayor a los diez días.

³Andrés Araya, vicepresidente de Costa Rica Integra. Entrevista, 12 de septiembre de 2017

⁴Además de la página local del gobierno sobre gobierno abierto, se cuenta con el perfil de [Facebook](#) “Gobierno Abierto Costa Rica” y la cuenta de twitter @CRgobabierto.

⁵Se pueden encontrar los Oficiales de Acceso a la Información asignados, para un total de 60 instituciones públicas, en la página nacional de Gobierno Abierto: <http://gobiernoabierto.go.cr/documentos/>

⁶Jorge Umaña, asesor, Viceministerio de la Presidencia. Entrevista, 14 de septiembre de 2017.

⁷Alejandro Delgado, presidente de IPLEX. Entrevista electrónica, 8 de septiembre de 2017.

⁸El documento consultado se puede encontrar en [esta sección](#) de la página nacional de Gobierno Abierto y el comunicado en [esta publicación](#) del portal de Presidencia

⁹Se pueden encontrar los comentarios recibidos en la siguiente dirección: <http://gobiernoabierto.go.cr/resultados/>

Compromiso 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.

Institución(es) responsable(s): 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 de cierre: enero de 2016

Resumen del Compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto Potencial				Cumplimiento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
			✓		✓	✓					✓			✓		✓		✓			

Objetivo del compromiso

Costa Rica no cuenta con una ley de acceso a la información, a pesar de que en el transcurso de los años se ha creado significativa jurisprudencia en torno a este tema. Este compromiso pretende crear e impulsar una ley marco que asegure el cumplimiento efectivo de este derecho humano y que ayude a instaurar una cultura de transparencia en la función pública.

Esta ley vendría a fortalecer el marco legal garantizado por la jurisprudencia actual, en caso de que se lograse su aprobación por parte de la Asamblea Legislativa, trámite en el que han fallado los tres proyectos presentados anteriormente sobre el mismo tema.

Precisamente, previendo que se repita ese posible escenario, se incluyó también en el plan de acción la creación del decreto de acceso a la información explicado en el compromiso anterior (para más detalle ver Informe de Avance 2015-2017).

El Gobierno también se trazó como objetivo presentar dicha ley en la corriente legislativa y acompañar su proceso de aprobación mediante el diseño e implementación de estrategias de difusión y educación sobre el proyecto.

Cumplimiento

Medio término: Limitado

En el informe de medio término del MRI se consideró que el avance de este compromiso era limitado, pues al concluir el primer año de implementación del plan de acción no se había publicado aún el borrador sobre el cual iniciar la discusión, con miras a acordar el proyecto de ley que se presentaría a la Asamblea Legislativa.

Con lo que se contaba era con el borrador del proyecto de ley que integraba los insumos de los diferentes sectores consultados y las propuestas hechas desde el seno de la CNGA, luego de que esta dedicara la mayor parte de sus sesiones de la primera mitad del año 2016 a redactar colectivamente una propuesta de borrador. Este se sometería a evaluación de un grupo de garantes, quienes lo revisarían y harían sus sugerencias finales para garantizar su cumplimiento con el derecho de acceso a la información.

Fin de término: Completo

El Gobierno anunció públicamente¹ el proyecto “Ley de Acceso a la Información Pública” el 27 de abril de 2017, durante el mismo acto de firma de los decretos de Apertura de Datos Públicos y de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el Estado y sus dependencias.

En esa misma fecha se presentó ante la Asamblea Legislativa, donde se asignó el proyecto a la Comisión de Ciencia, Tecnología y Educación e ingresó al orden del día el 24 de julio², sin que recibiera dictamen.

Este proyecto de ley se elaboró tomando en cuenta insumos recibidos de diferentes sectores de la sociedad civil interesados en el tema de acceso a la información, particularmente de la CNGA, y el Ministerio de la Presidencia³ se encargó de redactar la versión final que posteriormente presentó ante la Asamblea Legislativa, luego de someterlo a un período de consulta pública de diez días hábiles⁴.

También se presentó el borrador del texto al Instituto de Prensa y Libertad de Expresión (IPLEX), que hizo sus observaciones y sugerencias y que sobre las cuáles tenía la expectativa de un seguimiento por parte de Presidencia. Sin embargo, Alejandro Delgado, presidente de la organización señaló: “les hicimos algunos comentarios, en el año 2016, posterior a ello no hemos sido consultados”.

El plan del Gobierno incluía acompañar la presentación del proyecto con una campaña de comunicación a nivel nacional, sin embargo no se implementó por falta de recursos económicos.

Debido a que el compromiso se limitó a la elaboración del proyecto de ley y su presentación ante la corriente legislativa, se califica su nivel de cumplimiento como completo.

¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

Acceso a la información: No cambió

Participación ciudadana: No cambió

Andrés Araya y Evelyn Villareal, de Costa Rica Íntegra consideran que el proyecto de ley propuesto cumple con las expectativas de los miembros de la sociedad civil en la CNGA, al garantizar los niveles de acceso a la información pública asegurados por la legislación vigente.

Consideran que su oportunidad de mejora radica en la creación de una institución que vele por el cumplimiento del derecho de acceso a la información, y un régimen sancionatorio claro y específico para este fin, de cuya aplicación se encargaría la misma entidad.

El IPLEX coincidió en que el proyecto propuesto describe la situación actual, pero consideran que es confuso en algunos aspectos⁵. Para la organización, la propuesta no resulta clara a la hora de definir las excepciones al derecho que busca legislar. Su falta de especificidad podría dar un margen peligrosamente amplio para aplicar criterios de excepción. También critica que el régimen de responsabilidad no establezca sanciones concretas para la violación al derecho de acceso a información pública.

De acuerdo al criterio del investigador, el proyecto de ley ratifica las garantías otorgadas por la numerosa normativa vigente en el país sobre el derecho de acceso a la información, y agrega algunos lineamientos que facilitarán su ejercicio, tales como⁶:

- Deber de que toda autoridad pública cuente con un sitio electrónico oficial.
- Definición de información de publicación obligatoria que deberá tener toda autoridad pública en su sitio web.
- Definición de la Defensoría de los Habitantes como fiscalizadora del acatamiento del mandato de publicar la información obligatoria.
- Procesos de solicitud y contestación.
- Creación de Oficialía de Acceso a la Información en toda institución pública.
- Plazos para atención de solicitudes.

Los puntos mencionados anteriormente, con excepción de los plazos definidos para la atención de solicitudes, son nuevos dentro del marco legal en el que se ejerce el acceso a la información del país, por lo que ayudan a aclarar los procedimientos y mecanismos para su ejercicio. Asimismo dan herramientas a los solicitantes para el hacerlo valer oportunamente.

Sin embargo, el proyecto no fue aprobado por la Asamblea Legislativa ni se dictaminó en la comisión a la que se asignó, por lo que no generó cambios en la legislación o ejercicio del derecho de acceso a la información. Adicionalmente, el proceso de implementación de este compromiso tuvo poca visibilidad y difusión entre la ciudadanía. A pesar de ello, generó reacciones negativas en algunos sectores⁷.

¿Se incorporó en el siguiente plan?

Al encontrarse el proyecto de ley dentro de la corriente legislativa, la CNGA decidió no incluir este compromiso en el tercer plan de acción de Costa Rica, pues ahora el Poder Legislativo es el responsable de la aprobación del texto propuesto por el Ejecutivo.

¹Presidencia de la República, "[Costa Rica consolida su ruta hacia la transparencia y acceso a información](#)", Comunicado del 27 de abril de 2017.

²[Detalle de Proyectos de Ley](#), Asamblea Legislativa, República de Costa Rica

³ Explicación ofrecida por las OSC Abriendo Datos y Costa Rica Íntegra, septiembre de 2017.

⁴ Jeffry Garza, "Proyectos de ley de acceso a información y libertad de prensa salen a consulta pública", [La República](#), viernes 31 de marzo de 2017.

⁵ Alejandro Delgado, presidente de IPLEX. Entrevista electrónica, 8 de septiembre de 2017. En una carta enviada a la comisión legislativa que tramita el proyecto expresan:

"El Instituto de Prensa y Libertad de Expresión IPLEX, considera una buena iniciativa el que se dicte una Ley de Acceso a Información Pública para responder a expectativas internacionales, siempre y cuando, se sistematice esa materia amparándose en la amplia, precisa y consistente jurisprudencia de la Sala Constitucional. Lo anterior permitiría tener regulado, en un solo texto legislativo, lo referente a ese derecho fundamental. Sin embargo, el proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo a la Asamblea Legislativa el punto sobre el régimen de excepciones lejos de traer claridad genera confusión"

⁶ Proyecto "Ley de Acceso a la Información Pública", Presidencia de La República de Costa Rica (Luis Guillermo Solís, Presidente, Luis Paulino Mora, Ministro A.I. de la Presidencia, Mauricio Herrera, Ministro de Comunicación), 27 de abril de 2017. Expediente N° 20.361

⁷ Vinicio Chacón "Gobierno propone iniciativas sobre acceso a información y libertad de prensa", [Semanario Universidad](#), 19 de abril de 2017.

Compromiso 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.

Institución(es) responsable(s): 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 de cierre: julio de 2016

Resumen del Compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto Potencial				Cumpli- miento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
			✓	✓						✓				✓				✓			

Objetivo del compromiso

El objetivo de este compromiso consistió en desarrollar una plataforma interactiva que ofreciera información actualizada sobre las instituciones públicas que componen el Estado costarricense.

Esta plataforma agruparía, en un solo sitio web, los servicios que ofrece cada una de las instituciones públicas, los recursos con los que prestan dichos servicios y una descripción sobre cuáles son sus principales funciones y competencias. Se aprovecharía también para difundir información sobre el presupuesto, procesos, productos y marco normativo de cada entidad.

Cumplimiento

Medio término: Limitado

Al momento de redactar el informe, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), responsable del compromiso, había recogido la mayor parte de la información que divulgaría como cumplimiento de este compromiso, sin embargo ésta todavía no estaba en línea.

Durante la implementación, se acordó que el MIDEPLAN se encargaría de sistematizar toda la información de las instituciones del sector público y el Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano sería el responsable de diagramar y diseñar la plataforma mediante la cual se publicaría.

La información pendiente de recolectar incluía la concerniente a instituciones autónomas, el Poder Legislativo y el Tribunal Supremo de Elecciones.

Fin de término: Limitado

Para septiembre de 2017, dos meses después de concluir el segundo año de implementación del segundo plan de acción de Costa Rica, no se había puesto en línea la plataforma que este compromiso se propuso desarrollar.

Miembros de la CNGA¹, expresaron que las dificultades de coordinación y comunicación entre el Viceministerio de Presidencia en Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano y el MIDEPLAN, atrasaron el desarrollo de los hitos contenidos en este compromiso.

Se había cumplido con el primero de los hitos, el de recopilar, sistematizar y analizar la información, pero quedaron pendientes el segundo y el tercero, que consistían en publicar, socializar y difundir el portal, y en actualizar sus datos cada tres meses.

Aunque la propuesta inicial era incluir las más de 300 instituciones públicas del país, el MIDEPLAN redujo el número dada la gran cantidad y dificultad para que cada una de ellas facilitara la información requerida. Finalmente se consiguió información de:

- Los 18 ministerios
- 68 organismos adscritos a los ministerios
- 30 instituciones autónomas
- 2 entidades adscritas a las entidades autónomas
- 1 organismo público no estatal

Francela Valerín, asesora del Viceministerio de Presidencia y coordinadora de gobierno abierto indicó que no fue posible incluir a ninguna de las 81 municipalidades del país debido a que no proveyeron la información solicitada.

De acuerdo con el Gobierno, la plataforma se publicaría a través de la página web de Presidencia y el MIDEPLAN la lanzaría antes de concluir el 2017. Además, el lanzamiento se realizaría a través de una actividad pública y estaría acompañado por una campaña de difusión y promoción alrededor del país.

La implementación del compromiso no contó con participación directa de la sociedad civil. Susana Soto, de Abriendo Datos afirmó: “La subcomisión no participó en las decisiones y trabajo de este compromiso, las sesiones consistían en escuchar el reporte de las personas del gobierno que lo estaban desarrollando”²..

Costa Rica Íntegra y Abriendo Datos, manifestaron que no les consultaron sobre los lineamientos a seguir para el desarrollo y las variables a incluir en el contenido de la plataforma.

¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

Acceso a la información: No cambió

A pesar de que la información se sistematizó, nunca se llegó a publicar. La plataforma web tampoco se desarrolló y por lo tanto no se puso en línea. Esto hizo que el compromiso no llegara a tener una cara pública, pues al no crearse la plataforma de internet propuesta en el compromiso, la ciudadanía no tuvo forma de conocer la información recogida por el Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano. Es por ello que se considera que este compromiso no ayudó a mejorar la apertura del Gobierno en una forma relevante al acceso a la información.

¿Se incorporó en el siguiente plan?

El compromiso no se incluyó en el nuevo plan de acción a pesar de que se encontraba pendiente de implementar. El Gobierno no lo propuso debido a que consideró que se encontraba próximo a completarlo y espera publicar la plataforma durante el año 2017.

El proyecto contemplaba un mayor desarrollo de la plataforma después de publicada. Posterior a su publicación, el Gobierno analizaría la posibilidad de convertirla en una plataforma de denuncia que permitiera poner a los ciudadanos en contacto con las personas responsables de los servicios públicos provistos por cada institución.

¹ Susana Soto e Ignacio Alfaro, AbriendoDatos Costa Rica. Entrevista realizada el 21 de septiembre de 2017. Expresaron dificultades de comunicación entre quiendirigía la subcomisión de plataformas, encargada de dar seguimiento a este compromiso, y el MIDEPLAN, que atrasaron y dificultaron la implementación.

²Entrevista, 21 de septiembre de 2017.

Compromiso 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.

Institución(es) responsable(s): Dirección General del Archivo Nacional.

Institución(es) de apoyo: un ministerio del Gobierno Central, 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 de cierre: abril de 2017

Resumen del Compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto Potencial				Cumplimiento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
				✓	Sin relevancia clara					✓				✓				✓			

Objetivo del compromiso

El presente compromiso tuvo por objetivo iniciar el proceso para aplicar el Modelo de Gestión de Documentos y Administración de Archivos (MGD) de la Red de Transparencia y Acceso a la información pública (RTA) como modelo único en las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Archivos, de manera que se cumpliera con la legislación vigente, incluidos los decretos de Datos Abiertos y Acceso a la Información.

Forman parte del Sistema Nacional de Archivos¹ los Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, y se excluyen las entidades autónomas o descentralizadas².

Para validar los retos y la mejor manera de aplicar el modelo, se implementaría un plan piloto en un ministerio y una institución pública autónoma, con la intención de hacerlo extensivo a todo el aparato estatal.

Cumplimiento

Medio término: Limitado

De acuerdo al informe de medio término, el avance de este compromiso después del primer año de implementación era limitado debido a que no se había diseñado el plan piloto ni se habían escogido las instituciones en las que se aplicaría, aunque se había hecho una pre-selección.

A varias de las instituciones preseleccionadas se les había aplicado el cuestionario para conocer sus prácticas actuales en materia de gestión de archivos y para recabar la información necesaria para implementar el modelo de gestión de documentos. El Archivo Nacional se encontraba en la fase de sistematización de la información recibida de parte de las instituciones.

Fin de término: Sustancial

Una vez sistematizada la información recibida a través de los cuestionarios, se escogieron dos instituciones para realizar el plan piloto: la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, y la Dirección General del Archivo Nacional. Así se cumplió con el objetivo de implementar el plan en dos instituciones de naturaleza jurídica distinta: una entidad autónoma y una adscrita a un ministerio.

Como resultado de la realización del diagnóstico, primera fase del piloto, se encontraron grandes retos para aplicar el modelo de la RTA³, particularmente en su módulo de “Gobierno Abierto y Transparencia”, que regula temas como el acceso a los documentos públicos, la transparencia activa y datos abiertos, la reutilización de la información y la participación pública y colaboración⁴.

Este módulo fue uno de los cuatro que peor calificación recibió tras los diagnósticos. Entre las dificultades halladas destacan:

- Inexistencia de procesos definidos en las instituciones.
- Carencia de sistemas tecnológicos o incumplimiento de requerimientos mínimos de las plataformas existentes.
- Limitaciones de recurso humano y financiero para desarrollar la tecnología necesaria.
- Falta de interoperabilidad entre plataformas.

Posteriormente, 23 instituciones públicas realizaron la autoevaluación del modelo diagnóstico. Luego de completado se desarrollaron planes de acción para cada institución, con iniciativas que incluían:

- Creación y adopción de políticas internas de acceso a documentos.
- Elaboración de una declaración de permisos de acceso.
- Determinación de roles y permisos de acceso a documentos.
- Difusión de las políticas vigentes relacionadas al acceso a los documentos.
- Levantamiento, en digital, de la normativa actual que justificaría por qué determinados documentos no serían de acceso público.
- Adaptación de la página web para cumplir con los nuevos requerimientos del Gobierno central en materia de gobierno abierto.
- Publicación de información en temas de presupuestos, salarios y estados financieros.

Para septiembre de 2017 no se había empezado la implementación de los planes de mejora en las diferentes instituciones donde se hizo el diagnóstico. Para implementarlos debe seguirse el proceso definido por la administración pública para la implementación de nuevas acciones. Este proceso establece que los planes de mejora deben incluirse en los planes estratégicos, derivados de los planes operativos institucionales.

Estos planes operativos se definen anualmente, lo que dificulta alcanzar los plazos establecidos en el plan de acción para cumplir con las acciones propuestas. Set Durán⁵, coordinador de los procesos de gestión de documentos del Archivo Central, en el Archivo Nacional consideró: “Mientras no se cumpla con este proceso (de incluir las acciones en el plan operativo), difícilmente se implementarán los cambios”.

También, como parte de las acciones implementadas, se impartieron capacitaciones a cerca 150 personas que laboran en archivos centrales de las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Archivos. Estas se llevaron a cabo durante el XXVIII Congreso Archivístico Nacional y se centraron en el modelo de gestión de documentos y administración de archivos⁶.

Al no implementarse los planes de mejora, el compromiso no tuvo una cara pública. Se cumplió con el primero de los hitos, que contemplaba la definición del plan piloto, y parcialmente con el segundo y el tercero, según los cuales se aplicaría el piloto en un ministerio y una institución autónoma respectivamente. No se había completado la ejecución del piloto al encontrarse en la fase de definición de los planes de mejora. El cuarto de los hitos, brindar un informe con los resultados y la estrategia de difusión, no se había iniciado. Por estos motivos se consideró incompleto, aunque sustancial, el avance logrado en este compromiso.

¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

Acceso a la información: No cambió

Participación ciudadana: No cambió

Rendición de cuentas pública: No cambió

La primera razón por la que este compromiso no ayudó a cambiar la situación de apertura del Gobierno radica en que no es relevante para los principios de gobierno abierto. Al centrarse en la aplicación de un diagnóstico y en el diseño de un plan piloto para mejorar la administración de archivos y gestión de documentos, los cambios propuestos se darían en la operación interna de las instituciones, por lo que no tienen aún una cara pública. Los usuarios de las instituciones notarían mejoras hasta que se implementen las recomendaciones relacionadas al módulo de gobierno abierto del modelo de la RTA.

Este compromiso se centra en generar las condiciones necesarias para mejorar la apertura, por lo que su implementación concierne a una etapa previa a la que se espera que tengan los compromisos de un plan de acción, que deberían tener un impacto más inmediato y tangible para los ciudadanos.

El avance logrado fue la realización de los diagnósticos, pues todavía no se habían implementado los planes de acción y el plan piloto no había generado iniciativas que los ciudadanos pudieran percibir. No se publicó más información ni se modificaron las páginas web de las instituciones.

Para Ivannia Valverde, jefa del Departamento Servicios Archivísticos Externos de la DGSC, la aplicación del modelo de gestión de documentos y administración de archivos ayudó a generar conciencia en los funcionarios sobre “la importancia y necesidad que tiene el país de contar con una gestión de información que apoye la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información; por lo que la DGAN está elaborando un plan de mejoras para implementar los aspectos cuya autoevaluación fue baja, de acuerdo con los ocho módulos que componen el modelo de gestión de documentos y administración de archivos”⁷.

Este compromiso se incluyó en el plan de acción por iniciativa del Archivo Nacional, a través de la gestión del Viceministerio de Presidencia en Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano, sin que incluyera una contraparte activa por parte de la sociedad civil durante su implementación. Costa Rica Integra y Abriendo Datos⁸, organizaciones de la sociedad civil que integran dicha Comisión indicaron que esto causó que el trabajo se desarrollara de forma aislada y casi exclusivamente por parte del Archivo Nacional, sin que la Comisión Nacional de Gobierno Abierto (CNGA), hiciera un seguimiento periódico.

Abriendo Datos apoyó la inclusión del compromiso con la expectativa de que la implementación del modelo de la RTA ayudara a generar las condiciones para la publicación de datos abiertos y el cumplimiento del decreto sobre esta materia, sin embargo, desde su perspectiva, este no fue el caso. Para estas organizaciones, habrá que esperar a que el modelo y los planes de mejora se implementan y dar algún tiempo para saber si la iniciativa ayudará o no a generar mayor apertura gubernamental.

¿Se incorporó en el siguiente plan?

El compromiso no formó parte de los planes de la CNGA para el tercer plan de acción de Costa Rica, que dio prioridad a la inclusión de nuevas iniciativas. Adicionalmente, a pesar de que no se había completado, al no incluir acciones que beneficiaran directamente a los usuarios de las instituciones, se consideró “sin relevancia” para los valores de gobierno abierto.

¹ Ley del Sistema Nacional de Archivos N° 7202 de 24 de octubre de 1990.

² Pronunciamiento de la Procuraduría General de la República. Dictamen #169 del 29/08/2017

³ El modelo de la RTA está basado en el conjunto de normativas de calidad ISO relacionadas a la gestión de documentos y establece una serie de estándares y procesos en el manejo de estos que facilitan el ejercicio de la transparencia mediante la normalización de la forma en que se recolecta, almacena y publica la información.

⁴ Ivannia Valverde, jefa del Departamento Servicios Archivísticos Externos. “Informe de los resultados en el cumplimiento de la meta “Diseño de plan piloto para la implementación del modelo de gestión de documentos y administración de archivos”, 27 de julio de 2017

⁵ Entrevista, 21 de septiembre de 2017, Archivo Nacional de Costa Rica.

⁶ Ivannia Valverde, jefa del Departamento Servicios Archivísticos Externos. Entrevista realizada por medios digitales, 26 de septiembre de 2017.

⁷ Ibidem

⁸ Sendas entrevistas realizadas con las organizaciones el 12 y 21 de septiembre, respectivamente.

Compromiso 6. Aplicación de la Ley 8220 sobre el 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.

Institución(es) responsable(s): 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 2016

Fecha de cierre: enero 2017

Resumen del Compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto Potencial				Cumpli- miento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?					
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo						
			✓		Sin relevancia clara					✓				✓		✓				✓		

Objetivo del compromiso

El objetivo de este compromiso consistió en simplificar y agilizar los trámites gubernamentales a través de mecanismos de mayor transparencia y eficiencia, en todo lo que respecta a la mejora regulatoria.

Entre las vías para lograr ese objetivo se contemplaba la publicación de una reforma del reglamento a la de la Ley 8220, de acatamiento obligatorio, que contribuyera a acelerar los procesos y trámites que impiden alcanzar los fines de esa legislación.

También se propuso actualizar y difundir el catálogo nacional de trámites, un listado de trámites que los usuarios de las diferentes instituciones deben realizar para conseguir permisos, realizar pagos, presentar solicitudes, entre otros.

Cumplimiento

Medio término: Limitado

Se consideró como limitado el avance de este compromiso en el informe de medio término debido a que, al momento de realizar esa evaluación, el Gobierno no había publicado aún el Catálogo Nacional de Trámites debidamente actualizado, y se encontraba preparando los términos de referencia para su rediseño y publicación. Esto con el objetivo de alinearlos a los requerimientos planteados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en esta materia.

Además se trabajaba en mejoras de dos plataformas:

- RNP Fácil¹, una plataforma electrónica del Registro Nacional que permite a los notarios registrar el traspaso de propiedades mediante el concepto de ventanilla única digital.
- CrearEmpresa², otra plataforma que permite realizar, electrónicamente, algunos de los trámites requeridos para que una compañía inicie operaciones 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 CrearEmpresa. 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 había iniciado 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. Esto con el objetivo de promover el uso de esta plataforma ya que muchos de los trámites tienen que ver con los gobiernos locales y que las municipalidades ayudaran a capacitar a sus ciudadanos en el aprovechamiento de estos sistemas electrónicos.

A pesar de que en el texto del compromiso se menciona el propósito de desarrollar planes de mejora regulatoria y la publicación de un reglamento que ayude a agilizar trámites, estas áreas se dejaron de lado durante el primer año de implementación del compromiso. Para mayor detalle consultar Informe de Avance 2015-2017.

Fin de término: Sustancial

El lanzamiento del Sistema Digital Trámites Costa Rica³ se hizo el 30 de marzo de 2017, luego de que el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) empezara a recopilar los trámites que realiza cada institución pública del país y las características de los mismos, calificándolos según la posibilidad de realizarlos física o digitalmente. Sin embargo su entrada en línea se postergó debido a la necesidad de publicar la reforma al Reglamento a la Ley 8220⁴ en el diario oficial La Gaceta, lo que sucedió el 18 de mayo de ese año⁵.

Este portal es una plataforma web que contendrá el Catálogo Nacional de Trámites con los trámites y requisitos que realizan instituciones de la administración pública, los planes de mejora regulatoria y los servicios y procedimientos de cada una de ellas. También incluirá mecanismos de participación ciudadana para que la sociedad civil pueda tomar parte en campañas, foros, encuestas y consultas sobre iniciativas de mejora de trámites que el Ministerio de Economía, Industria y Comercio proponga desde esta página.

La dirección del sistema digital Trámites Costa Rica ya se encuentra en línea y ofrece un listado de trámites clasificados por institución y naturaleza, criterios que pueden usarse como filtros para hacer búsquedas entre la lista. También incluye el listado de trámites mejorados durante la administración Solís Rivera. No obstante, varios de sus enlaces, como los que guían a las secciones de “Participación Ciudadana”, “Información de trámites”, “Planes de Mejora” y “Catálogo de Trámites”, se encontraban deshabilitados en septiembre de 2017.

El viceministro de Economía, Industria y Comercio, Carlos Mora, anunció públicamente que la plataforma nacional Trámites Costa Rica también incluiría una sección de participación ciudadana, para recibir la opinión de los ciudadanos en la mejora de trámites. Sin embargo cuando el investigador visitó dicha plataforma a principios de septiembre⁶, todavía no estaba en funcionamiento. En una visita posterior durante el mismo mes se encontró la sección habilitada, pero no había ningún proceso o trámite en consulta vigente.

También se completaron “las reformas necesarias al reglamento de la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos”, sin describir exactamente cuáles serían. En la práctica, esta se limitó a una reforma que incluyó modificaciones a cinco áreas del reglamento:

- Conformación y funciones de la «Comisión de Mejora Regulatoria Institucional».
- Obligatoriedad de utilizar y actualizar el sistema digital Trámites Costa Rica.
- Mejora a la ficha de información del trámite para que ofrezca más información sobre cada uno de los trámites.
- Elaboración, seguimiento y consulta pública de los planes de mejora regulatoria a través del sistema digital Trámites Costa Rica.
- Incorporación de sugerencias de ciudadanos al proceso de mejora continua de trámites, servicios y procedimientos, a través de la recepción de comentarios en las instituciones de la administración pública.

Estas modificaciones se publicaron a través del mismo decreto ejecutivo por el que se lanzó el sistema digital Trámites Costa Rica.

El lanzamiento de RNP Fácil, que permite realizar digitalmente trámites notariales como la inscripción de protocolos, se hizo el 8 de septiembre, luego de completarse el período correspondiente a plan de acción analizado.

Sobre las iniciativas de mejora regulatoria Mora, viceministro del MEIC, señaló en su informe al Consejo de Competitividad⁷ que durante los años 2015 y 2016 se simplificaron en total 155 trámites.

La iniciativa para fortalecer el sistema de control previo en la generación de nuevos trámites también se completó a través del lanzamiento del Sistema Digital de Control Previo (SICOPRE)⁸. Esta es una plataforma en internet, de acceso público, que permite a las entidades públicas y ciudadanos realizar las siguientes funciones:

- Hacer las evaluaciones en línea sobre el costo-beneficio de las nuevas regulaciones por implementar, gracias a la publicación de las propuestas de regulación.
- Dar a conocer y permitir opinar antes de que las regulaciones sean emitidas, al realizar una audiencia pública en línea por un lapso de diez días⁹.
- Dar retroalimentación sobre las evaluaciones costo-beneficio, proveyendo mayor información sobre costos que pueden generarse al implementar la regulación.
- Tener acceso a los informes de Mejora Regulatoria sobre el cumplimiento de la Ley 8220 de las regulaciones propuestas.

Entre su entrada en funcionamiento en mayo de 2017 y junio del mismo año, a través del SICOPRE se tramitaron 189 propuestas de regulación junto con su respectiva evaluación costo-beneficio en línea, relacionadas tanto a la administración central, como a la administración descentralizada.

La implementación de este compromiso no contó con una contraparte de la sociedad civil. Las organizaciones sociales que conforman la Comisión Nacional de Gobierno Abierto indicaron, por separado, que esta no tuvo ningún rol durante la implementación del compromiso, pues las entidades responsables de su ejecución se limitaron a informar sobre los avances logrados.

El Ministerio de Economía, Industria y Comercio realizó la coordinación y ejecución, como parte de sus responsabilidades propias., El asesor del Viceministerio de Presidencia, Jorge Umaña¹⁰, indicó que el MEIC prefirió trabajar por su cuenta, a pesar de los esfuerzos realizados por el Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano.

También quedaron algunas tareas pendientes. Tras concluir el segundo año de implementación del plan de acción, la plataforma CrearEmpresa no incluía aún los 20 procesos que el Gobierno pretendía digitalizar junto con el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos. Tampoco se habían completado las mejoras a la plataforma RNP Fácil que generaran un mayor acceso a información pública, mecanismos de participación o sistemas de rendición de cuentas.

Umaña¹¹ explicó que el Gobierno también se había propuesto capacitar a todas las 81 municipalidades del país en el uso de la plataforma CrearEmpresa, para divulgar sus beneficios y fomentar su uso en las gestiones municipales que permite tramitar, sin embargo la capacitación no se llevó a cabo debido a que el MEIC y el Viceministerio de Presidencia no contaron con el capital humano necesario para realizarla

¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

Acceso a la información: Marginalmente
Participación ciudadana: Marginalmente
Rendición de cuentas pública: No cambió

El exceso de trámites burocráticos y los largos períodos que le toma a las instituciones del Estado procesar las peticiones de los usuarios, es un problema de larga data en Costa Rica y de los que más obstaculiza el desarrollo económico del país¹². Constituye una de las variables peor calificadas en los índices internacionales de competitividad y una queja común entre quienes realizan labores que exigen permisos otorgados por instituciones públicas.

El Índice de Competitividad Global 2016-2017, desarrollado por el Foro Económico Mundial, ubica a Costa Rica en el puesto 54 de 138. El indicador de este índice que mide la carga de la regulación gubernamental obtuvo la segunda peor de las calificaciones recibidas por el país en todos los indicadores, ubicándolo en el puesto 126 de los 138 posibles¹³.

La situación no es nueva¹⁴, se trata de un tema que se discute y procura cambiar desde hace varias décadas.¹⁵ Desde el año 2002, cuando se aprobó la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos¹⁶, se han implementado numerosas iniciativas¹⁷ sin el éxito esperado¹⁸. La mayoría de ellas tienen objetivos de gobierno digital que buscan generar eficiencias en la prestación de servicios públicos. Similar situación se da con este compromiso, pues las plataformas implementadas e iniciativas descritas anteriormente generan más gobierno digital que abierto.

Las acciones planteadas por este compromiso corresponden a las responsabilidades y labores que el MEIC realiza como parte de su gestión habitual asignada por ley (Ley N.º 8220), por lo que la inclusión del compromiso en el plan de acción no generó una mejora importante en la implementación de los objetivos planteados. Es decir, estos habrían cumplido de igual manera aunque no se hubiese incluido el compromiso pues, según indicaron las organizaciones de la sociedad civil en la CNGA, las acciones con que se cumplieron las ejecutó el MEIC sin participación de la CNGA o del Viceministerio de Presidencia. Este último consideró no haber recibido la acogida necesaria por parte del MEIC para cumplir con todo lo propuesto en este compromiso, particularmente con aquello que no formaba parte del plan de trabajo ya definido por el MEIC.

Para el viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano, el valor de haberlo incluido en el plan de acción radica en la oportunidad que representa para visibilizar el trabajo del Ministerio de Economía y del país a nivel internacional.

Una de las iniciativas que está ayudando a abrir el Gobierno es la implementación del SICOPRE. Al subir en línea el proceso de petición y análisis de nuevas regulaciones propuestas, y someterlo a consulta pública durante diez días, genera mayor divulgación de información – que antes no era publicada proactivamente- y ofrece a la ciudadanía un nuevo mecanismo de participación.

El sistema digital Trámites Costa Rica y el Catálogo de Trámites, por su parte, ayudarán a consolidar y divulgar información no disponible hasta ahora en un mismo sitio web, y generarán un canal de comunicación con la sociedad civil. Sin embargo será necesario ir más allá para que este constituya un mecanismo de rendición de cuentas y que las propuestas y observaciones recibidas por los ciudadanos sean consideradas en la toma de decisiones y generen acciones que mejoren los servicios prestados por el Estado. Por lo anterior, si bien tal como está redactado este compromiso no tiene relevancia a los valores de gobierno abierto, su implementación sí ha contribuido a generar cambios en prácticas gubernamentales relevantes al acceso a la información y participación ciudadana.

¿Se incorporó en el siguiente plan?

Ni las propuestas recibidas por la sociedad civil, ni el Gobierno ni la CNGA contemplaron incluir acciones relacionadas a este compromiso en el nuevo plan de acción. Debido a que se centra especialmente en áreas de gobierno digital y, en consecuencia, se calificó como “sin relevancia”, el informe de medio término recomendaba no darle seguimiento en futuros planes de acción.

¹Plataforma [RNP Fácil](#), del Registro Nacional de Costa Rica

²www.crearempresa.go.cr

³<http://www.tramitescr.meic.go.cr/Default.aspx>

⁴Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos, Ley N° 8220 y su Reglamento No 37045-MP-MEIC, de marzo de 2012

⁵Imprenta Nacional, Diario Oficial La Gaceta, [Decreto N° 40387-MP-MEIC](#), 18 de mayo de 2017.

⁶Visita realizada el 02 de septiembre de 2017 primero, y posteriormente el día 24 del mismo mes.

⁷Susan Otárola, “[Instituciones simplificaron 155 trámites gracias a Plan de Mejora Regulatoria](#)”. Reporte de Casa Presidencial, 12 de junio de 2017

⁸<http://controlprevio.meic.go.cr/sicoprel/g/listarFormRespuestaExterno.html>

⁹Artículo 361 Ley General de la Administración Pública

¹⁰Entrevista, 14 de septiembre de 2017, Casa Presidencial

¹¹Jorge Umaña, asesor del Viceministerio de la Presidencia en Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano, Entrevista realizada el 14 de septiembre de 2017, Casa Presidencial.

¹²Oscar Rodríguez, “[Exceso de burocracia cuesta caro a la competitividad de Costa Rica](#)”. La Nación, 28 de septiembre de 2016.

¹³Klaus Schwab, Foro Económico Mundial, [Índice de Competitividad Global 2016-2017](#), página 153.

¹⁴Gilda González Sandoval, “[La burocracia, infraestructura y acceso a financiamiento son tareas pendientes para Costa Rica desde hace 11 años](#)”. El Financiero, 07 de febrero de 2014.

¹⁵Mayi Antillón, “Estrategia contra el exceso de trámites”. Sección de Opinión, La Nación, 13 de marzo de 2013.

¹⁶Ley N.° 8220 de Protección al Ciudadano del Exceso Requisitos y Trámites Administrativos. Marzo de 2002.

¹⁷La Nación, Economía, “Avance para reducir trámites es insuficiente para acallar quejas”, 24 de octubre de 2011.

¹⁸Marvin Barquero, Economía, La Nación, “Gobierno se compromete a simplificar 195 trámites en el 2015”, 8 de octubre de 2014.

Compromiso 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.

Institución(es) responsable(s): 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 de cierre: abril de 2017

Resumen del Compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto Potencial				Cumpli- miento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
			✓		✓						✓			✓				✓			

Objetivo del compromiso

Con este compromiso el Gobierno se proponía ordenar, promover y acompañar el desarrollo de plataformas que generaran mejoras en la calidad de vida de la ciudadanía, empoderamiento de la sociedad civil, mayor acceso a la información y fortalecieron la alianza estratégica con el sector empresarial y la academia.

Para lograrlo, se levantaría un inventario de las plataformas digitales de las diferentes instituciones públicas relacionadas a temáticas de gobierno abierto, y se realizaría un mapeo de necesidades ciudadanas e institucionales, candidatas de ser subsanadas a través de este tipo de plataformas.

El inventario incluiría apps, páginas de internet y cualquier otro sistema digital relacionado con gobierno abierto. Se publicaría en un sitio web y se le daría difusión para fomentar su uso. 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.

Cumplimiento

Medio término: Limitado

El informe de medio término consideró que este compromiso tenía un nivel de avance limitado debido a que, aunque ya se había realizado el inventario de las plataformas y levantamiento de necesidades de las instituciones, la información no se había diseñado ni diagramado, y por lo tanto tampoco se había publicado.

Adicionalmente, el Gobierno no había compartido el mapeo de necesidades ciudadanas y de instituciones que podrían subsanarse por medio de plataformas específicas, propuestos como tercer hito del compromiso. Para mayor detalle ver informe de medio término.

Fin de término: Limitado

Costa Rica Íntegra indicó que el asesoramiento por parte de la CNGA a instituciones públicas en materia de desarrollo de plataformas que fomentaran el gobierno abierto, que formaba parte de los objetivos del compromiso, no llegó a darse.

Esta organización y Abriendo Datos afirmaron¹ conocer el inventario levantado, pero indicaron que desde la comisión no se tomaron acciones posteriores a la sistematización de la información y el mapeo de necesidades institucionales realizado por los estudiantes. Esto implica que tampoco se hicieron las recomendaciones a las instituciones ni se implementaron acciones de mejora a partir del mapeo de necesidades.

El Gobierno indicó² que se completó el inventario de plataformas, no obstante este ya se había avanzado significativamente durante el primer año de implementación.

También señaló que las acciones pendientes de este compromiso se trasladarían a la nueva Comisión Nacional de Datos Abiertos, que sería la nueva encargada de darle seguimiento, por tratarse de plataformas enfocadas en la difusión de información en este formato.

Esta comisión, que se esperaba empezaría a sesionar en octubre de 2017, se encargaría de revisar si las plataformas encontradas se mantenían vigentes, en operación, si se aprovechaban y si valía la pena mantenerlas o invertir en otras nuevas.

La expectativa era publicar el inventario en el directorio informativo de las instituciones luego de que este se pusiera en Internet.

No se encontraron acciones significativas que impulsaran el avance de este compromiso durante el segundo año de implementación del plan de acción, razón por la que su grado de implementación se mantiene como limitado.

¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

Acceso a la información: No cambió

Al no publicarse la plataforma, abrirse nuevas vías de participación o rendición de cuentas ni divulgarse el inventario recogido, ni realizar acciones de cara al público, el compromiso no generó cambios en cuanto a los niveles apertura de Gobierno.

El Viceministerio de Presidencia en Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano esperaba que el inventario recabado se divulgara como parte del directorio informativo del perfil de las instituciones, que pretende crear el cuarto compromiso del plan de acción, y que se esperaba estuviese publicado antes de que acabara el año 2017.

De acuerdo al viceministerio, este fue uno de los compromisos más afectados por atrasos en el plan de trabajo de la CNGA, generados particularmente por la gran cantidad de tiempo que tomó la discusión de los borradores del proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública durante el primer semestre de 2017. También se vio afectado por cambios en el personal a cargo de la subcomisión de plataformas, encargada de darle seguimiento al compromiso.

¿Se incorporó en el siguiente plan?

El nuevo plan de acción de gobierno abierto no incluyó acciones relacionadas al seguimiento o implementación de este compromiso.

Aunque sí se incluyeron compromisos cuyo objetivo contemplaba la creación de plataformas, éstas tenían fines concretos enfocados en temas o poblaciones en particular, sus propósitos no eran generales ni iban dirigidos a las áreas de gobierno abierto en general, como en este caso.

¹Sendas entrevistas realizadas con las organizaciones el 12 y 21 de septiembre, respectivamente.

²Francela Valerín, asesora del Viceministerio de Presidencia en Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano, coordinadora de gobierno abierto.

Compromiso 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(es) responsable(s): 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 de cierre: abril de 2017

Resumen del Compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto Potencial				Cumpli- miento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
		↙			Sin relevancia clara				↙				↙					↙			

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.

Objetivo del compromiso

Este compromiso tenía como fin fortalecer tres plataformas electrónicas: la Plataforma de Registro y Expediente Único de Empresas, del Sistema de Información Empresarial Costarricense (SIEC)¹, la Plataforma Nacional de Innovación Social², y Costa Rica Mi Futuro.

La primera es un medio para que emprendedores y empresarios inscriban sus empresas electrónicamente para beneficiarse de los recursos que el Ministerio de Economía, Industria y Comercio pone a disposición de las que califiquen como micro, pequeñas o medianas empresas. La segunda es un portal que consolida la información del ecosistema nacional en materia de emprendimiento: firmas asesoras, de financiamiento, capacitación y acompañamiento, cultura, etc., y comparte consejos y una agenda de actividades útiles para su público meta. Ambas fueron creadas de forma previa a la elaboración del segundo plan de acción.

Costa Rica Mi Futuro no existía aun cuando se creó el compromiso, pero las otras dos son previas al plan de acción que se analiza.

Cumplimiento

Medio término: No Iniciado

El informe de medio término consideró este compromiso como no iniciado, ya que no se encontró prueba de avance o cambio en ninguna de las plataformas, y el Gobierno no facilitó información que mostrara trabajo hecho en ninguna de ellas.

Además, el investigador del MRI realizó una búsqueda por internet del portal Costa Rica Mi futuro, la cual no arrojó ningún resultado ni permitió encontrar evidencia de que hubiese existido anteriormente.

Las autoridades de Gobierno indicaron que la implementación de este compromiso dependía de que se implementara la plataforma tecnológica de gobierno abierto (compromiso #7), pues esta se utilizaría para impulsarlas. Su promoción se realizaría en los talleres que el Gobierno impartiría a ciudadanos y funcionarios públicos en septiembre y octubre de 2016, como parte de los compromisos 13 y 14.

Fin de término: No Iniciado

Durante el segundo año de implementación del plan de acción no se generaron acciones nuevas para avanzar en esta iniciativa. El Gobierno calificó el compromiso como “atrasado” en la herramienta de seguimiento³.

Durante la entrevista realizada para esta investigación⁴, el Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano indicó no haber logrado avances en las plataformas señaladas en este compromiso.

Dificultades para trabajar con el MEIC obstaculizaron dar seguimiento a las acciones propuestas inicialmente en relación a la plataforma del SIEC. El Ministerio de Economía continuó soportando la plataforma del SIEC por su cuenta, como parte de las tareas que le corresponden por ley como órgano rector de iniciativas para impulsar a pequeñas y medianas empresas, al margen de la Comisión Nacional de Gobierno Abierto y lo dispuesto dentro del plan de acción.

El último cambio significativo que sufrió el sistema del SIEC inició a mediados de 2015 y se extendió durante el 2017. En este período, la plataforma se desarrolló para que pasara de ser un simple sistema de registro público de PyMES a ofrecer la posibilidad de realizar algunos trámites de manera digital. Entre estos trámites se encuentra la inclusión del formulario sobre el Registro de Oferentes, el registro del Perfil de Emprendedores o la inscripción o renovación de la condición de PyME sin necesidad de ir por documentos a diferentes instituciones públicas, a través de la creación de un expediente único de empresarios que interconectaba diferentes entidades públicas.

También se creó un sistema para generar y documentar de manera más fidedigna estadísticas sobre el sector PyME en el país, pero no se acompañó este desarrollo con un plan que mejorara o aumentara la publicación de esta información para la ciudadanía. Por esta razón las medidas implementadas fueron de gobierno digital y no de gobierno abierto.

La Plataforma de Innovación Social, a cargo del Consejo Nacional de Competitividad e Innovación del despacho de la Segunda Vicepresidencia de la República, no sufrió ningún cambio durante los años concernientes al segundo plan de acción, mientras que el portal Costa Rica Mi futuro todavía no existía para septiembre de 2017.

En conclusión, no se encontró ninguna iniciativa ni beneficio derivado de la inclusión de este hito dentro del Segundo Plan de Acción Costa Rica 2015-2017.

¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

Acceso a la información: No cambió

Participación ciudadana: No cambió

Rendición de cuentas pública: No cambió

Debido a que este compromiso no se ha implementado, no existen cambios en la práctica gubernamental derivado del mismo que mejoren la apertura del Gobierno. Por este motivo se considera que no ayudó a cambiar la situación en materia de acceso a la información, participación ciudadana o rendición de cuentas públicas.

¿Se incorporó en el siguiente plan?

No se incluyó de ninguna forma en el tercer plan de acción de Costa Rica por las dificultades para implementar y coordinar acciones relacionadas a este compromiso,

¹<https://www.siec.go.cr/DIGEPYME/login.jsp>

²<http://www.innovacion.cr>

³<http://gobiernoabierto.go.cr/seguimiento/>

⁴Francela Valerín, asesora del Viceministerio de Presidencia y coordinadora de gobierno abierto.

Compromiso 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.

Institución(es) responsable(s): 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 de cierre: abril de 2017

Resumen del Compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto Potencial				Cumpli- miento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
			↙	↙	↙		↙				↙			↙	↙				↙		

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

Objetivo del compromiso

Este compromiso tuvo por objetivo difundir los niveles de transparencia, acceso a la información pública, rendición de cuentas, participación ciudadana y apertura de datos con que contaban los sitios web de las instituciones del sector público costarricense. El Gobierno pretendía hacerlo a través de una campaña de comunicación que ayudara a difundir los resultados del Índice de Transparencia de las Instituciones del Sector Público, desarrollado de forma conjunta por la Defensoría de los Habitantes y el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica (CICAP).

Este índice tiene por objetivo promover el desarrollo de un gobierno abierto mediante la medición y calificación de instituciones públicas según su desempeño en la publicación de datos abiertos, niveles de acceso a la información, mecanismos de rendición de cuentas y canales para la participación ciudadana que ofrezcan a través de sus páginas web¹.

La implementación del compromiso incluiría trabajo de apoyo a las instituciones públicas para ayudarles a generar iniciativas para mejorar su desempeño en los aspectos evaluados, y de esa forma aprovechar el índice como un mecanismo que guíe sus esfuerzos y recursos en la dirección de una gestión más abierta.

A la vez, busca darle trazabilidad a las acciones que tomen las organizaciones en estas temáticas a lo largo del tiempo y medir sus resultados, generando un *benchmark* de buenas prácticas que incentive construir a partir de acciones de probada efectividad.

Cumplimiento

Medio término: Sustancial

La Defensoría de los Habitantes impulsó el índice con el apoyo del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP), que venían trabajando en conjunto desde antes del desarrollo del plan de acción. Se aplicó por primera vez en el año 2015, cuando se evaluaron 105 instituciones. Al momento de evaluar este compromiso para el informe de medio término, el índice se estaba aplicando y se evaluaban los resultados para varias de las instituciones incluidas, sin que todavía se hubiesen publicado los resultados.

No obstante, la mayor parte de la información requerida para la evaluación se había recolectado y estaba en proceso de sistematización y análisis, por lo que se consideró que el compromiso tenía un nivel de avance sustancial.

Estaban pendientes, además de los resultados finales, la implementación de la campaña de comunicación y el acompañamiento que desde Casa Presidencial le darían a las instituciones para el uso del índice como instrumento de mejora en las áreas que evalúa.

Fin de término: Completo

La edición del índice correspondiente al año 2016 se publicó el 12 de septiembre de ese año e incluyó la evaluación de 206 instituciones. Esto representó un aumento del 96% en la cobertura de organizaciones del índice, acercándose a las más de 300 instituciones que conforman el aparato estatal costarricense.

Ese aumento se debió principalmente a la inclusión de las 81 municipalidades del país. La mayoría de ellas obtuvo calificaciones bajas en los diferentes indicadores. En varios casos obtuvieron un cero, debido a la falta de información o a que algunas de ellas no tenían siquiera una página de internet. Esto hizo que el promedio total de todas las instituciones evaluadas bajara con respecto al año anterior en cada una de las dimensiones.

Una vez publicado el índice, la Defensoría de los Habitantes y el CICAP realizaron una serie de visitas a diferentes instituciones del Estado para explicarlo en detalle, cómo puede aprovecharse como instrumento para la mejora de los elementos que mide, porqué la información que evalúa es pública y cuál es el marco jurídico por el que ese contenido debe divulgarse proactivamente.

Estas visitas y talleres impulsaron iniciativas dentro de las instituciones para mejorar la divulgación de información que hacen a través de sus sitios electrónicos, el aprovechamiento que les dan para promover la participación ciudadana y la rendición de cuentas.

El CICAP, por su parte, desarrolló la Guía para el diseño de sitios web transparentes. Esteban Mora, coordinador del Programa de Investigación e Innovación del CICAP² explicó que la guía “integra un conjunto de buenas prácticas que permiten mejorar los portales de transparencia de las instituciones públicas y, a la vez, ayuda a conseguir “victorias rápidas” ante indicadores que mide el ITSP”.

La institución impartió ocho sesiones informativas y seis talleres con entidades del Gobierno central, autónomas y municipalidades con el fin de explicar a profundidad conceptos técnicos y valorar posibles mejoras en los sitios web. Las organizaciones participantes diseñaron cápsulas informativas, nombraron comisiones de trabajo y expusieron los resultados a sus jerarcas.

Mora detalló: “Esto demandó una inversión cercana a las 32 horas de trabajo en seis talleres, más de 80 horas con organizaciones públicas en visitas, y la atención de múltiples consultas tanto telefónicas como por correo electrónico, aclarando o requiriendo mayor detalle para la implementación de acciones sugeridas. La Defensoría de los Habitantes, por su parte, realizó 25 talleres con instituciones durante 2016 y en lo transcurrido de 2017 cerca de 32”.

Las iniciativas mencionadas se desarrollaron sin la participación de la CNGA o el Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano, quien indicó que la defensoría prefirió que así fuera. Jorge Umaña, del Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano explicó: “Diseñamos procesos de capacitación y formación para aprovechar el índice, con la ayuda de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, el Ministerio de Hacienda, la Universidad de Costa Rica y el Instituto Contra Drogas, que salieron bien calificados en la última edición (2016, para efectos de este informe). La idea era presentar buenas prácticas con el apoyo de Abriendo Datos, pero la defensoría y el CICAP no accedieron, por lo que no se dieron los talleres”³, explicó.

Ante esta situación, el viceministerio de Presidencia optó por revisar las páginas web de las instituciones y darles seguimiento vía telefónica durante un mes, para que incluyeran la información pendiente según el índice.

Susana Soto, de Abriendo Datos coincidió en el mismo criterio: “se quería dar desde la CNGA un acompañamiento a las instituciones para ayudarles a entender el índice y mejorar las notas obtenidas, pero la propuesta no se recibió tan positivamente”⁴. Mora indicó que el CICAP avanzaba en el desarrollo de su plan de trabajo para impulsar mejoras en el índice y en la coordinación con la defensoría.

¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

Acceso a la información: Significativamente Participación ciudadana: No cambió

La edición del índice del 2016 mostró el impacto que ha tenido este instrumento en las instituciones públicas evaluadas, al motivarles a implementar iniciativas que generen mayor apertura y en consecuencia les ayuden a obtener mejores calificaciones en alguna de las cuatro dimensiones en que se agrupan los indicadores del instrumento⁵:

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

Este impacto se empezó a hacer palpable en esta segunda edición del índice, gracias al cambio en el comportamiento de instituciones y nuevas prácticas que les llevaron a mejorar el puntaje obtenido en la edición del año 2015. Estas nuevas prácticas incluyeron una mayor divulgación de información en forma de datos abiertos y otros formatos.

En la dimensión de acceso a la información, por ejemplo, 20 instituciones obtuvieron una calificación superior a 70, contra cinco en el 2015. En la de rendición de cuentas cuatro instituciones lograron una calificación superior a esa nota, mientras que en el 2015 habían sido dos. En la dimensión de participación ciudadana sólo una institución registró una calificación de más de 70 puntos, cuando en el 2015 ninguna lo hizo. En la última dimensión, de datos abiertos, lo hicieron cuatro instituciones, contra ninguna en el 2015⁶.

Como se puede observar, el área en que más instituciones públicas mejoraron fue en el acceso a la información, debido a un incremento en prácticas de divulgación proactiva y un mayor uso de formatos abiertos.

Un ejemplo de esta mejora y del cambio generado en las prácticas de gobierno abierto en entidades públicas a partir de la aplicación del índice, es la Municipalidad de Palmares que empezó a trabajar estos aspectos en su sitio web desde el 2012⁷. Gracias a las visitas realizadas por la Defensoría de los Habitantes al municipio durante el 2016, como parte del acompañamiento luego de la evaluación del 2015, el ayuntamiento tomó acciones que le llevaron a lograr el primer lugar general en la edición del índice del 2016.

Milagro Campos, jefe de Informática de la municipalidad de Palmares comentó que los indicadores “sirvieron de guía para saber qué publicar. Luego de estudiar el informe ya sabía qué tenía y qué me faltaba, nos dio la receta”.

Agregó que el ITSP le ha servido también de apoyo y legitimación para generar una cultura más transparente dentro de la municipalidad. Campos puntualizó: “Algunos decían que la información que les pedía para publicar era clasificada. Entonces les mostraba que el índice lo medía y que por lo tanto debía ser pública, y eso ayudó a que publicáramos información sobre salarios y calificaciones de desempeño”..

Experiencias como esta pueden contarse de otras instituciones, como la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, la Universidad de Costa Rica, el Ministerio de Salud o la Dirección General del Archivo Nacional, que han visto en el índice una guía para desarrollar su agenda de trabajo materia de apertura.

En la práctica, les ha servido para empezar a desarrollar sitios de datos abiertos con información institucional y a actualizarlos periódicamente para divulgar información sobre el presupuesto aprobado y su ejecución, sus planes de desarrollo, valor de activos, informes de auditorías y de viajes, reportes financieros y de dietas, publicación de carteles, indicadores de desempeño, adjudicación de contratos, entre otros.

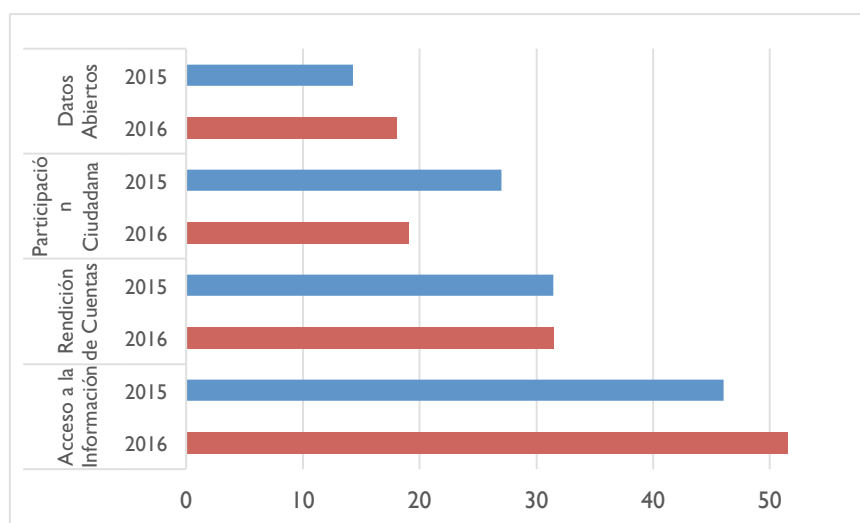
La Compañía Nacional de Fuerza y Luz, por ejemplo, creó un plan de trabajo que utilizó indicadores del ITSP, relacionados a los temas citados, como parámetro para medir mejoras en temas de transparencia. Para más detalle ver Informe de Avance 2015-2017.

La Universidad de Costa Rica creó un Comité Institucional de Gobierno Abierto y empezó a publicar información sobre la evaluación de desempeño de sus funcionarios, contrataciones de bienes y servicios, las actas del Consejo Universitario, los informes históricos de gestión y los planes estratégicos y operativos anuales⁸.

El Comité usa las calificaciones recibidas en el ITSP para medir el impacto, positivo o negativo, de las iniciativas de transparencia implementadas. También para determinar áreas de mejora y, a partir de estas, priorizar las iniciativas que incluirá en sus planes de mejora constante. Para el 2017 las iniciativas incluyeron, entre otros, divulgar la agenda de los jerarcas, los reportes de viáticos por viajes al exterior y los informes de asesorías externas⁹.

Marco Monge, representante del Consejo Nacional de Rectores en la Comisión Nacional de Gobierno Abierto y coordinador del Comité de Gobierno Abierto de la Universidad de Costa Rica explicó que las visitas mencionadas hechas por la defensoría y el CICAP han ayudado a los funcionarios a entender qué es información pública, por qué debe ser divulgada, por qué es importante involucrar a ciudadanos en la toma de decisiones y cuáles pueden ser los mecanismos para hacerlo.

Los efectos y eficacia de estas acciones se muestran al comparar las calificaciones por dimensión entre las dos ediciones del índice (2015 y 2016). El promedio del puntaje obtenido por todas las instituciones muestra en cuáles hubo un avance y en cuáles se retrocedió:



Fuente: Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense 2016

Como se mencionó, la mejora más significativa se presentó en el área de acceso a la información, seguida muy detrás por la de datos abiertos, mientras que la de participación ciudadana mostró un deterioro de casi ocho puntos.

Este decrecimiento podría verse influido por el hecho de que el índice mide exclusivamente el contenido de los sitios web de las instituciones, y una parte de los mecanismos de participación desarrollados se dan por otros canales no reflejados en las páginas de internet, como foros, ventanillas y principalmente través de las contralorías de servicio.

Según el informe publicado con el índice, “los rankings por cada dimensión muestran que hay instituciones que han hecho un esfuerzo importante para mejorar en el ITSP dado que se presentaron varias calificaciones de 90’s y 80’s, que no estaban disponibles antes”.

Además, “la mejor calificación para todos los rankings por naturaleza jurídica fueron superados en el 2016 según los resultados obtenidos en el 2015. Esto evidencia que el esfuerzo por mejorar en materia de transparencia no es sólo de un grupo particular de entidades, sino de todos los tipos de instituciones evaluadas”¹⁰.

Las mejorías antes expuestas y las acciones tomadas por las instituciones costarricenses muestran que el índice les ha ayudado a promover la transparencia y una cultura de mayor apertura. Asimismo les a ayudado a cultivar una sana competencia que les lleva a tomar acciones para mejorar en estos temas, las cuales se traducen en mejores calificaciones en el instrumento de evaluación. Por este motivo se califica como “significativo” el avance en la apertura del Gobierno en cuanto al acceso de información, logrado por este compromiso.

No es así para el pilar de participación ciudadana, en el que los resultados no reflejan todavía ninguna mejora .

El compromiso no se consideró relevante para la rendición de cuentas debido a que los canales creados por las instituciones en sus páginas web, en la práctica, suelen ser más usados para la divulgación de información, la cual es compartida de manera muy sucinta y personal, contra petición particular de cada usuario. Esto provoca que en la realidad no resulten mecanismos para una efectiva rendición de cuentas públicas.

Otro de los grandes aportes del índice es que cuantifica problemas que por lo general no son cuantificados, como la falta de información pública difundida por las instituciones, la carencia de mecanismos de participación y vías para la rendición de cuentas. Adicionalmente, la forma de cuantificarlos no consiste únicamente en asignarle a las instituciones una calificación para cada indicador y una posición dentro del *ranking*. La siguiente tabla muestra otra manera de cuantificar el rezago en el sector público en cuanto a publicación de información que genera transparencia en temas concretos:

Nombre del indicador	Promedio nacional (calificación 0-100)	Instituciones con información disponible (%)
Activos inmuebles de la institución	4.35	7%
Complementos salariales	20.97	31%
Publicación de contratos	19.71	22%
Presupuesto aprobado	36.89	37%
Informes parciales de ejecución	21.84	22%
Auditorías del gasto público	9.22	9%
Reporte anual financiero	34.17	37%
Informes de viajes	3.5	4%
Ejecución presupuestaria legible por computadora	9.22	9%

Fuente: Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense 2016

¿Se incorporó en el siguiente plan?

Esta fue la segunda ocasión en que se incluyó el Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense como compromiso en un plan de acción, pues también formó parte del primer plan de acción de Costa Rica.

El informe de medio término del segundo plan de acción de Costa Rica recomendó incluir este compromiso solo si serviría para divulgar y aprovechar el índice como herramienta para la mejora en las dimensiones que mide. Muchos de estos aspectos se desarrollaron durante el segundo año de implementación del plan. El índice es ahora una herramienta consolidada en el sector público, usado como parámetro de mejora en diferentes iniciativas. Su influencia como motor para la mejora de la gestión pública ya se manifestó y se seguirá manifestándose si se continúa utilizando como se ha hecho. El reto que enfrenta ahora es el de empezar a innovar para mantenerse vigente.

Por esas razones y porque contó con poca participación de los actores de la CNGA, no se incluyó en el nuevo plan de acción, que da prioridad a nuevas iniciativas y a la consolidación de otras de implementación reciente.

¹ El instrumento también se creó con el fin de ofrecer una guía, a través de indicadores concretos, sobre cómo transparentar información a los ciudadanos a través de sus páginas de internet, y a la vez destacar oportunidades de mejora para las entidades.

² Esteban Mora, coordinador del Programa de Investigación e Innovación del CIC. Entrevista, 21 de septiembre de 2017.

³ Jorge Umaña, asesor del Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano. Entrevista, 14 de septiembre de 2017.

⁴ Susana Soto, AbriendoDatos Costa Rica. Entrevista, 21 de septiembre de 2017.

⁵ Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP), Defensoría de los Habitantes de Costa Rica. Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense: Documento Metodológico.

⁶ Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP). Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense: Segunda Edición, Informe de Resultados 2016, noviembre de 2016.

⁷ <http://transparencia.municipalmayres.go.cr/>

⁸ <https://www.ucr.ac.cr/transparencia/>

⁹ Informe de la [segunda sesión](#) del Comité Institucional de Gobierno Abierto de la Universidad de Costa Rica.

II. Tema: Lucha contra la corrupción

Compromiso 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.

Institución(es) responsable(s): 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 2016

Fecha de cierre: abril de 2017

Resumen del Compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto Potencial				Cumpli- miento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
			✓	✓							✓			✓				✓			

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

Objetivo del compromiso

Este compromiso inicialmente pretendía poner a disposición de la ciudadanía los resultados de las investigaciones que realizan las auditorías internas en las instituciones de administración activa del Estado, junto con la información que respalda el resultado de sus evaluaciones. Esto lo harían mediante la publicación de los informes de recomendaciones de las auditorías en sus sitios web, con el detalle sobre cómo y cuándo habían cumplido con las recomendaciones contenidas en ellos.

También se buscaba que las instituciones publicaran el marco de operación interna y los informes anuales de labores.

El proceso oficial establece que los auditores presenten sus informes a los ministros o líderes de cada institución, quienes deberán implementar los cambios propuestos por el informe, de acuerdo a lo establecido en el artículo 12 de la Ley General de Control Interno¹. La normativa no contempla cómo debe hacerse la publicación de estos informes en medios que faciliten su acceso por parte de los ciudadanos, a pesar de que son documentos de acceso público.

Cumplimiento

Medio término: Sustancial

En la práctica, a la hora de implementar el compromiso, el viceministerio optó por consolidar la información que las instituciones publicarían en una matriz que daría cuenta de las recomendaciones de auditoría que la institución había cumplido, cuándo y cómo.

Se calificó como sustancial el avance de este compromiso en el informe de medio término debido a que, al momento de hacer esta evaluación, ya se había dado la directriz para publicar estas matrices, conocidas como MACU² (Matrices de Cumplimiento)³, y se había capacitado a las organizaciones sobre cómo prepararlas y el proceso para divulgarlas.

No se consideró el avance del compromiso como completo debido a que, en una revisión hecha por el investigador del MRI al sitio web de datos abiertos del Gobierno de Costa Rica⁴ el 26 de septiembre de 2016, se encontró que las matrices de cumplimiento publicadas correspondían solo a nueve de los 18 ministerios y a tres instituciones adscritas a estos, de las más de 300 entidades que componen el aparato estatal. También se encontró que varios de los ministerios aún no habían publicado la MACU en sus páginas de internet. Incluso en algunos casos se usaron archivos PDF para subirlas a las páginas web, como en el del Ministerio de Salud y el de Agricultura y Ganadería.

El Gobierno también llevó a cabo tres talleres con los funcionarios públicos⁵. Estos se encargarían de impulsar las acciones de gobierno abierto en sus instituciones y de dar seguimiento a la publicación de las “MACU” de acuerdo a los tiempos definidos por la directriz DVMP-AGZA- 253-2016, que solicita a todos los ministros subir a sus sitios de internet los informes de cumplimiento de las auditorías internas realizadas durante la administración Solís Rivera⁶, es decir, desde mayo de 2014.

En total 13 de los 18 ministerios⁷ remitieron a Presidencia la documentación requerida según el calendario mencionado, mientras que cinco la presentaron de forma tardía.

También se acordó con la Contraloría General de la República incluir la publicación de las MACU como parte de los indicadores del Índice de Gestión Institucional (IGI)⁸ que elabora anualmente esta institución.

Fin de término: Sustancial

El cumplimiento de este compromiso se calificó como sustancial debido a que 17 de los 18 ministerios del país, que conforman el Poder Ejecutivo, publicaron las matrices de cumplimiento de las indicaciones recibidas por las auditorías internas.

Además se cumplió con el último de los hitos del compromiso, según el cual se realizaría una evaluación de los portales institucionales para verificar el cumplimiento de la directriz emitida. El hito no especificó cuántas ni cuáles organizaciones se evaluarían y en la práctica la verificación se limitó a 36 entidades. Se encontró que diez de ellas estaban en el proceso de publicación, mientras que 23 ya habían subido a su página web su respectiva matriz, y la información contenida en el documento coincidía con la remitida a Presidencia, tal y como lo pide la directriz.

Angélica Vega, jefa de la Oficina de Gestión Institucional de Recursos Humanos de Presidencia y coordinadora del compromiso⁹ indicó que tras concluir el período de dos años para cumplir con los compromisos del segundo plan de acción, un total de 26 instituciones habían enviado a Presidencia las MACU consolidadas. Al momento de redactar el presente informe, no se habían publicado todas ellas, pues tenían pendiente la revisión y diagramación de algunas.

El investigador realizó una visita en septiembre¹⁰ de 2017 al Portal Nacional de Datos Abiertos, sitio que el Gobierno escogió para publicar las MACU, donde encontró publicadas las matrices del siguiente total de instituciones:

- 2014-2016: 19 instituciones
- 2015: 10 instituciones
- 2016: 17 instituciones

Se logró que remitieran la información de la totalidad de los ministerios, con excepción del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Sin embargo, solo siete de las varias decenas de organismos adscritos a estos y dos institutos llegaron a publicar el documento, por lo que no participó una cantidad importante de las más de 300 instituciones públicas del país.

Además, la implementación del compromiso se centró en la publicación de dichas matrices, pero la propuesta inicial contemplaba también la divulgación en las páginas electrónicas institucionales de todos los datos de respaldo de las evaluaciones de auditoría. Es por estos motivos que no se consideró el compromiso como completo.

Tras la inclusión en la edición del 2017 de la publicación de las MACU como uno de los indicadores del Índice de Gestión Institucional (IGI)¹¹ de la Contraloría, Vega esperaba que poco a poco se fueran sumando más organismos a la lista de cumplimiento.

Uno de los mayores retos para el avance en el cumplimiento del compromiso fue el limitado recurso humano destinado al procesamiento y revisión de la información, y el tamaño de los documentos de las auditorías con hallazgos y recomendaciones. Esto dificultaba su sistematización en la matriz y el subirlos a las páginas web, especialmente conforme empezaban a cumplir con la directriz las instituciones más grandes¹².

Costa Rica Íntegra consideró¹³ que este compromiso no fue cocreado, que su plan de implementación llegó hecho a la subcomisión y que se enteraron del contenido de las MACU luego de publicada la directriz, a pesar de manifestar interés en participar en su creación y en los talleres de capacitación. También opinó que se limitó el alcance del compromiso al enfocarse en la publicación de las MACU únicamente, y no en la de los informes de auditoría.

Al respecto, el Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano consideró que no se incluyó la publicación de los informes de auditoría porque estos ya deben hacerse públicos por ley, aunque esta no defina su colocación en las páginas web.

Otros sectores de la sociedad civil participaron mediante una presentación sobre las MACU, que hizo el viceministerio en una sesión de la Federación de Organizaciones Sociales¹⁴. Como parte de la retroalimentación que ofreció la organización, indicaron que la forma en que se presenta la información dificulta su comprensión, y el tamaño de las matrices dificulta su análisis. No obstante, destacaron la gran relevancia de los documentos y su utilidad para el trabajo que realizan con las instituciones públicas.

El viceministerio recibió comentarios similares de otras organizaciones como el Estado de la Nación, que consideró que las matrices eran muy ricas en información pero muy pesadas de leer y comprender para los ciudadanos.

Para solventar esta dificultad, el Gobierno trabajaba en la creación de indicadores que, mediante una interface de más fácil lectura y más rápida comprensión, mostraran los niveles de riesgo por el no cumplimiento de indicaciones contenidas en las recomendaciones.

Vega consideró que “En el proceso de construcción de la matriz fue difícil contar con la participación de representantes de la sociedad civil, ya que esta primera etapa se concentró en alinear a los representantes institucionales para que efectivamente llenaran la matriz y convencerlos de que, en términos de control interno y transparencia, era una buena idea sistematizar la información”.

Desde la perspectiva de la OSC Costa Rica Íntegra, el problema se debió a que la convocatoria hecha a sociedad civil para apoyar en este compromiso no fue la adecuada.

¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

Acceso a la información: Significativamente

A pesar de que los informes sobre el cumplimiento de auditorías son documentos públicos de libre acceso, no era una costumbre dentro del Estado que se publicaran en los sitios web de las instituciones. Este compromiso ayudó a cambiar esa norma y, a pesar de que la cantidad de organizaciones que lo hacen actualmente es una pequeña parte de todas aquellas invitadas a hacerlo, es una cantidad significativamente mayor a la que lo hacía antes de la implementación del compromiso. Además de que se empezaron a publicar más informes de auditoría, también se desarrollaron y empezaron a publicar las matrices de cumplimiento, que sistematizan la información relacionada a las recomendaciones hechas por el auditor y las acciones implementadas por la entidad para cumplir con ellas.

Las MACU le dan a este ejercicio, de cumplimiento obligatorio por ley desde antes de la creación del compromiso, una cara pública que no existía. Esto constituye otro incentivo para acatar las recomendaciones y facilita la labor fiscalizadora por parte de la ciudadanía.

No obstante, el documento sigue siendo muy detallado y cargado de información, presentado en matrices con enormes cantidades de texto y una diagramación que constituye una barrera para su análisis. El viceministerio indicó que, hasta el momento, los ciudadanos no habían empezado a hacer uso de las MACU publicadas, o al menos no contaba con evidencia de ello.

Para Costa Rica Íntegra, los beneficios de este compromiso para la apertura del Gobierno se ven limitados por el hecho de que no se publiquen los informes de auditoría interna junto con las MACU, por la pequeña parte del sector público que actualmente sube las matrices a sus sitios electrónicos.

Por su parte, para Abriendo Datos, el posible impacto se verá reducido por la poca divulgación que se le hizo a la nueva información publicada, pues la sociedad no sabe qué es lo que se está publicando ni conoce por qué es importante. Además, consideró que la información contenida en los documentos es tan amplia que resulta muy difícil darle seguimiento, pues no se cuenta con los recursos necesarios para hacer el seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones. Sin embargo consideraron valioso el hecho de que la información esté ahí disponible.

¿Se incorporó en el siguiente plan?

El compromiso no se incluyó de ninguna forma en el nuevo plan de acción de gobierno abierto. Sin embargo, el Gobierno planeaba continuar las acciones con miras a completar lo que quedaba pendiente de publicación, a fomentar y apoyar a más instituciones para que generaran y publicaran sus MACU y para hacerlas más fáciles de leer y comprender.

¹ Asamblea Legislativa 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 Las MACU son un documento electrónico en el que se tabulan las recomendaciones hechas por la auditoría interna de la institución y la manera en que esta las acató, junto con las fechas de ambas. Incluir las fechas permite medir el tiempo transcurrido entre el momento en que se hizo la recomendación y cuándo se realizó la acción para acatarla.

³ Ana Gabriel Zúñiga, viceministra, Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano, directriz DVMP-AGZA- 253-2016.

⁴ <http://datosabiertos.presidencia.go.cr/dashboards/19609/informes-de-cumplimiento-de-auditoria/>

⁵Angélica Vega, asesora del Ministerio de la Presidencia, “Informe de Cumplimiento de las Auditorías”, presentación realizada a funcionarios públicos el 1 de julio de 2016.

⁶En 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.

⁷Entrevista, Angélica Vega, Ministerio de la Presidencia, 12 de septiembre de 2016.

⁸ El IGI es un instrumento creado por la Contraloría General de la República para recopilar información sobre los avances de las instituciones en 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.

⁹ Entrevista realizada por medios electrónicos el 13 de septiembre de 2017.

¹⁰ Se hizo el 09 de setiembre de 2017.

¹¹Indicador incluido desde la versión del [IGI del 2016](#). Pregunta 3.15: ¿La institución publica en su página de internet o por otros medios, para conocimiento general, las actas o los acuerdos del jerarca, según corresponda, a más tardar en el mes posterior a su firma?

¹²Po ejemplo, en el caso de la Caja Costarricense del Seguro Social, la institución pública más grande del país encunto a personal, el documento con los hallazgos y recomendaciones superaba las 1.800 líneas.

¹³ Evelyn Villareal y Andrés Araya. Entrevista realizada el 12 de septiembre de 2017.

¹⁴Algunas de las asociaciones que incluyen esta federación son el CIMEC, la Agenda Local de Mujeres S.L, Fundación Damas, Pro-Café Costa Rica, FUPROVI, Visión Mundial, Opciones Heróicas, Reto Juvenilnty ASVO.

Compromiso 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.

Institución(es) responsable(s): 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 de cierre: abril de 2017

Resumen del Compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto Potencial				Cumpli- miento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?					
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo						
			✓		✓	✓				✓				✓					✓			

Objetivo del compromiso

A través de este compromiso el Gobierno pretendía hacer una revisión de la normativa nacional e internacional en torno al tema de corrupción y generar las reformas legales que se juzgaran necesarias para evitar, a través de un efecto disuasorio, la incidencia de este tipo de delitos en la administración pública.

La normativa que se reformaría o crearía como parte de la implementación del compromiso buscaría prevenir actos de corrupción, complementando el marco legal definido especialmente por la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública,¹ del 2004.

Cumplimiento

Medio término: Limitado

El informe de avance de medio término consideró el progreso de este compromiso como limitado, ya que al concluir el primer año de implementación no se habían definido aún las normativas por crear o reformar.

En lo que se avanzó fue en el análisis de la normativa vigente en materia de corrupción, gracias a una investigación que realizaron estudiantes de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica y que ofrecieron al Gobierno como parte de una serie de trabajos de colaboración para el cumplimiento de los compromisos del plan de acción.

Otro estudio incluyó la sistematización de un taller impartido por los estudiantes, sobre esta materia, a diez funcionarios de la Municipalidad de Escazú. Recomendaron continuarlos en otras instituciones como una manera de difundir en el sector público un mayor conocimiento sobre normativa nacional sobre corrupción y para sensibilizar sobre los principios generales que los funcionarios públicos deben observar.

También se empezó a realizar un sondeo en un pequeño sector de la población nacional sobre qué percibían los ciudadanos 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 daban más en el sector público o en el privado. La información recibida se usaría como insumo para elaborar la propuesta de normas y reformas a implementar.

Fin de término: Limitado

Para el segundo año de implementación el avance de este compromiso continuó siendo limitado. Las respuestas obtenidas de la encuesta a la ciudadanía sobre percepción de la corrupción, se sistematizaron y expusieron durante un taller celebrado en diciembre de 2016². El taller fue organizado con la organización Costa Rica Íntegra y contó con la participación de la Asociación Costarricense de la Judicatura, el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública, la facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, representación docente y estudiantil, la Contraloría General de la República, la Procuraduría de la Ética, y empresas del sector privado.

Los insumos recibidos por medio de la consulta se agruparon en tres áreas principales: prevención de la corrupción, detección y sanción. Las sugerencias recibidas en cada una de estas áreas se distribuyeron en tres mesas de trabajo creadas durante el taller mencionado: Una revisó el tema de sanción, otra el de ética y participación y la tercera el de transparencia. Cada una de las mesas priorizó los cambios a realizar.

A la hora de implementar los cambios propuestos, el viceministerio de Presidencia en Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano priorizó las acciones cuya ejecución fuese más viable y no dependieran de acciones de otros Poderes de la República, como el Legislativo. Estas correspondieron a las propuestas hechas por las mesas de transparencia y de ética. Francela Valerín, asesora del viceministerio indicó: “Se quiso reformar el decreto de la Comisión Nacional de Valores y Principios Religiosos y generar en línea un curso de ética, pero se encontró que ya existe uno elaborado por Registro Nacional con la Universidad Estatal a Distancia, producto del Sistema Nacional de Ética y Valores”³.

Finalmente, no fue posible modificar el decreto debido a que no se llegó a un acuerdo con la dirección ejecutiva de la actual Comisión Nacional de Valores y Principios Religiosos.

El Gobierno también consideró como parte del cumplimiento de este compromiso las siguientes acciones y reformas normativas a la legislación costarricense:

- Firma de la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales.
- Presentación del proyecto de Ley de Extinción de Dominio, expediente 19751.
- Ley para Mejorar la Lucha Contra el Fraude Fiscal, Ley 19245.
- Reforma contra el financiamiento al terrorismo, Ley 19909.
- Reforma a la Ley sobre Estupeficientes, Drogas, Legitimación de Capitales y Financiamiento al Terrorismo (contra el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo a sectores no financieros, conocidos como APNFDs), Ley 19951.
- Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales.

Sin embargo toda esta normativa no obedece exclusivamente a la creación del compromiso de gobierno abierto, sino a responsabilidades adquiridas con organizaciones internacionales en procesos paralelos, como el de adhesión al grupo de países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

La definición de su necesidad no surgió del ejercicio de diagnóstico e identificación de necesidades que el compromiso establece en sus hitos, sino de procesos paralelos también dirigidos a fortalecer la normativa de lucha contra la corrupción.

Adicionalmente se incluyó el tema de lucha contra la corrupción en los talleres para funcionarios públicos, impartidos por el viceministerio como parte del cumplimiento del compromiso #15 del presente informe.

Quedó pendiente de cumplir el cuarto hito, cuyo objetivo era “Fortalecer la institucionalidad frente a la penetración de la corrupción con mecanismos de verificación de confianza para fomentar la probidad de los funcionarios públicos”.

El fortalecimiento de la oficina coordinadora, última actividad del compromiso, fue descartada durante el proceso de implementación del plan de acción ya que, por falta de recursos, la creación de esta oficina se sacó del Plan Nacional de Desarrollo.

¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

Acceso a la información: No cambió

Participación ciudadana: No cambió

El investigador del MRI considera que no hay cambios en las prácticas gubernamentales resultado de la implementación de este compromiso debido a que las reformas legales señaladas por el Gobierno como cumplimiento de este compromiso no se deben necesariamente a la implementación del plan de acción, sino a otros procesos vinculados a organismos internacionales, y que igualmente se hubiesen implementado de no haberse creado este compromiso.

Evelyn Villareal, de Costa Rica Íntegra opinó: “Se hizo el taller de consulta para que expertos dijeran en qué áreas había que aplicar reformas, pero los cambios propuestos no se han logrado implementar, en particular la reforma a la Comisión Nacional de Valores. Las reformas que aprobó el Gobierno debía tramitarlas de todas formas, por lo que el hecho de haber incluido el compromiso en el plan de acción realmente no aportó”⁴.

De acuerdo con el viceministerio de Presidencia, esto se debió a “circunstancias coyunturales” que no permitieron llegar a acuerdos con la Comisión⁵.

Ignacio Alfaro, de la organización Abriendo Datos, indicó que el taller no tuvo devolución, “no supimos qué paso. Se hicieron propuestas interesantes pero no se les dio seguimiento. Se propuso que las declaraciones juradas de los funcionarios públicos debían ser públicas, por ejemplo, pero no se tomaron acciones”⁶.

¿Se incorporó en el siguiente plan?

Este compromiso no se incorporó de ninguna forma en el III Plan de Acción de Gobierno Abierto de Costa Rica.

¹Ley N.º 8422, Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, octubre de 2004.

²Evelyn Villareal, Asociación Costa Rica Íntegra. Entrevista, 12 de septiembre de 2017.

³Francela Valerín, asesora del viceministerio de Presidencia en Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano.

⁴Evelyn Villareal, Costa Rica Íntegra. Entrevista, 12 de septiembre de 2017.

⁵Jorge Umaña, asesor de Casa Presidencia. Comentario aportado durante el período de consulta pública del presente Informe de Fin de Término.

⁶Ignacio Alfaro, Abriendo Datos. Entrevista, 19 de septiembre de 2017.

Compromiso 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.

Institución(es) responsable(s): 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 2016

Fecha de cierre: diciembre de 2017

Resumen del Compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto Potencial				Cumpli- miento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
			✓	✓						✓			✓						✓		

Objetivo del compromiso

El objetivo de este compromiso se centró en desarrollar un sistema informático que permitiera publicar 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, de manera que las personas concursantes, interesadas y cualquier otro, pudiera dar seguimiento de todo el proceso de selección, desde el concurso de antecedentes hasta la escogencia final.

De esa manera el proceso se haría de forma transparente, las personas podrían verificar de manera digital las plazas abiertas a concurso, los listados de elegibles, los atestados de quienes avanzaran en cada una de las etapas del proceso y las calificaciones asignadas a cada uno. También podrían verificar la terna final escogida y los resultados de las elecciones en cada una de las instituciones, de manera que se pueda comprobar la escogencia del candidato más idóneo.

Cumplimiento

Medio término: Limitado

El nivel de avance de este compromiso se calificó como limitado en el informe de medio término, pues al momento de redactarlo no se habían definido los requerimientos del sistema informático ni se había completado la estandarización y levantamiento de todos los procesos por transparentar. También estaba pendiente el diseñar la interface y arquitectura del sitio web.

En lo que se había avanzado era en el trabajo necesario para conectar las bases de datos de los colegios profesionales, que permitirían verificar parte de los atestados y requisitos necesarios para concursar por las plazas.

Fin de término: Limitado

El 17 de abril de 2017 el Gobierno dio a conocer el desarrollo web que permite a los usuarios de la página de Internet de la Dirección General del Servicio Civil¹ (DGSC) consultar cuáles puestos de trabajo del Título II (personal docente) se encuentran abiertos bajo el Régimen de Servicio Civil.

La publicación de estos puestos en el sitio web permitió su mayor difusión y aumentó en más de un 33% la cantidad de postulantes a los concursos abiertos. De acuerdo con la información facilitada por el Ministerio de Educación al Viceministerio de Presidencia, la cantidad de oferentes que se postularon para el primer concurso docente que se divulgó a través de la nueva herramienta, y se mantuvo por 15 días, subió de 120 mil a más de 160 mil².

El servicio digital provisto a través de internet aun no permite aplicar por ese medio, pero sí posibilita ver la lista de personas inscritas en el Servicio Civil como oferentes³, es decir, todas aquellos que aparezcan en sus registros como posibles candidatos para concursar por puestos dentro del sector público en cualquiera de las categorías del Régimen: Título I (administración), Títulos II (carrera docente)⁴ y IV (carrera artística). De esta lista de oferentes, la aplicación muestra todos aquellos que son elegibles para la clase de puesto que el usuario seleccione, siempre que tengan más de 70 puntos en la escala 1-100 que maneja el Servicio Civil.

Lo descrito cumple parcialmente con los dos primeros hitos del compromiso, pues aún falta incluir los puestos del Título III (del Tribunal de Servicio Civil) y completar los del Título I. En septiembre de 2017 la Dirección General del Servicio Civil desarrollaba el sistema de expediente digital que permitiría a los usuarios postularse para los puestos en concurso. Olman Jiménez, director del área de Desarrollo Estratégico de la DGSC⁵ indicó que la expectativa era que estaría listo en noviembre de 2017.

Angélica Vega, coordinadora por parte de Presidencia de la implementación de este compromiso y jefa de la Oficina de Gestión Institucional de Recursos Humanos de ese ministerio⁶ indicó: “Desde el 2016 y hasta el momento nos hemos dedicado a acomodar las bases de datos de Título I (Administrativo), que están dispersas. Ahora el trabajo se centra en el diseño del expediente digital”.

Tras los dos años del segundo plan de acción, tampoco se había implementado el tercero de los hitos que sugería la publicación del resultado de las distintas etapas del proceso de selección de candidatos para cada uno de los puestos, de manera que los interesados pudieran verificar quiénes eran los escogidos, desde la primera etapa hasta la escogencia de uno de los candidatos de la terna final.

Por haber cumplido parcialmente con los dos primeros hitos y quedar pendiente el tercero, se le asigna un nivel de avance limitado.

De acuerdo con Vega, los retos encontrados durante la implementación del compromiso resultaron más grandes de lo estimado a la hora de incluirlo en el plan de acción, principalmente por dos razones:

1. La gran cantidad de datos contenidos en los expedientes de los oferentes se encontraba almacenada en registros físicos en su mayoría y en bases de datos locales y dispersas.

2. Tradicionalmente la DGSC y el MEP llamaban a las personas a concursar únicamente cuando había una plaza disponible, pero bajo la lógica del nuevo sistema se debe crear una base de datos de oferentes actualizada, de manera que ayude a hacer más eficientes los procesos de contratación. Esto implica un cambio cultural en la forma en que se gestionan los procesos de la DGSC, lo que genera resistencias al cambio importantes. En este sentido, Vega consideró: “Nos ayudó mucho que la Sala Cuarta solicitara a la DGSC abrir los concursos para todas las personas interesadas en puestos en el Estado”.

Adicionalmente la infraestructura tecnológica de la DGSC y del MEP presenta problemas de interoperabilidad que dificultan el intercambio de información entre instituciones, necesario para la verificación de documentos por parte de los oferentes. Esto generó atrasos durante la implementación de este compromiso. Al momento de evaluarlo se trabajaba en la solución de este problema. Olman Jiménez, por su parte, manifestó: “La creación del compromiso de gobierno abierto ayudó a que se le asignaran más recursos, necesarios porque la iniciativa tiene un gran componente tecnológico para su puesta en ejecución y desarrollo. Al ser un tema país y estar comprometidos a nivel de gobierno abierto, se abre la posibilidad de contar con mayor apoyo”⁷.

Por otra parte Vega, de Presidencia, aseguró que recibieron consultas y observaciones de usuarios de la plataforma que han ayudado a mejorarla: “Por ejemplo, descubrimos un error en la publicación de un listado de maestros específico gracias a que una de las profesoras lo detectó y procedió a informarlo a la DGSC. De inmediato se realizaron los ajustes”.

¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

Acceso a la información: Marginalmente

De acuerdo con el Gobierno, se trata de la primera vez que el Estado digitaliza sistemas de reclutamiento y publica información actualizada de puestos en concurso. Esto permite a los interesados verificar en línea la lista de elegibles y si ellos califican como tal. También sería la primera vez que los usuarios pueden realizar búsquedas en una lista que incluye todos los puestos abiertos de instituciones bajo el Régimen del Servicio Civil y que permite aplicar criterios de búsqueda como clase de puesto, de especialidad y sub-especialidad.

Sin duda es un paso importante al difundir información de utilidad para muchos ciudadanos que les permitirá aprovechar oportunidades laborales y estimar sus posibilidades de éxito, así como comparar sus condiciones con las de sus posibles competidores algo que incentivaría una sana competencia por el desarrollo de habilidades y conocimientos profesionales.

Las primeras consecuencias de esto ya se vieron al aumentar, en más de una tercera parte, el número de docentes que solicitaron puestos del servicio civil como oferentes.

Sin embargo esta información, que de momento cubre solo la primera etapa del proceso de reclutamiento, no genera transparencia sobre el actuar de la autoridad pública. Se hace necesario que incluya información posterior al proceso de selección de candidatos, que dé cuenta de los criterios y preferencias del Servicio Civil por un oferente sobre otro, de manera que se transparente la información luego de ser procesada y de haber generado un resultado por parte de la autoridad competente. Solo así se podrá llamar a cuentas sobre cómo se usó esa información suministrada por los ciudadanos.

¿Se incorporó en el siguiente plan?

Debido al impacto positivo que se espera que tenga el completar la implementación de este compromiso en los procesos de reclutamiento que modifica, y a los avances logrados e inversión de tiempo y recursos hechos para el desarrollo de la herramienta, el Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano decidió agregarlo como uno de los hitos del compromiso que se le concedió al Poder Ejecutivo incluir en el nuevo plan de acción, según la metodología seguida para su cocreación.

El compromiso consiste en dar “Seguimiento a los compromisos de la Estrategia Nacional por un Gobierno Abierto”. En su sección “c” propone lo siguiente:

- c. Diseño e implementación del Compromiso Expediente Web para concurso de plazas en propiedad del Régimen del Servicio Civil.
 - Publicar los resultados de los concursos.

¹<http://www.dgsc.go.cr/divulgacion/>

²Angélica Vega, jefa de la Oficina de Gestión Institucional de Recursos Humanos del Ministerio de la Presidencia, Entrevista realizada por medios digitales, 13 de septiembre de 2017.

³<http://www.dgsc.go.cr/registroelegibles/>

⁴<http://www.dgsc.go.cr/docente/>

⁵Olman Jiménez Corrales, director del área de Desarrollo Estratégico de la Dirección General del Servicio Civil. Entrevista realizada por medios digitales, 21 de septiembre de 2017.

⁶Angélica Vega, jefa de la Oficina de Gestión Institucional de Recursos Humanos del Ministerio de la Presidencia, Entrevista realizada por medios digitales, 13 de septiembre de 2017.

⁷Ibid

Compromiso 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.

Institución(es) responsable(s): 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 de cierre: marzo de 2017

Resumen del Compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto Potencial				Cumplimiento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
				✓	✓		✓	✓			✓				✓				✓		

Objetivo del compromiso

La finalidad de este compromiso era transparentar los procesos de asignación y desarrollo de proyectos de infraestructura, no solo durante la adjudicación de los contratos, donde suelen concentrarse los esfuerzos de divulgación de la información, sino también durante las etapas de construcción, control de calidad, entrega, mantenimiento y cualquier otra que pudiese formar parte de su ciclo de vida.

La intención inicial era publicar la información sobre cada una de las siguientes etapas:

1. Identificación del proyecto
2. Elaboración del proyecto
3. Proceso de contratación
4. Ejecución

5. Finalización del proyecto

Los procesos y mecanismos de divulgación a utilizar deberían permitir a los ciudadanos dar seguimiento al avance de proyectos de infraestructura pública y llamar a rendir cuentas a las empresas contratadas para su desarrollo.

Para cumplir con estas metas se optó por adherirse a la Iniciativa de Transparencia del Sector Construcción (CoST por sus siglas en inglés¹), y empezar a desarrollar los procesos e implementar los protocolos que esta establece. Este organismo internacional define estándares y mecanismos de divulgación de información sobre el desarrollo de obra pública, para que los ciudadanos puedan dar seguimiento al avance de los proyectos y llamar a rendir cuentas a las empresas contratadas para estos.

Cumplimiento

Medio término: Sustancial

A la hora de redactar el informe de medio término, el Gobierno había escogido aplicar la plataforma CoST únicamente a una parte de las instituciones que desarrollan infraestructura: el Viceministerio de Infraestructura, del Ministerio de Obras Públicas y Transporte (MOPT), y el Ministerio de Educación Pública (MEP). Costa Rica ingresó a la iniciativa CoST en junio de 2016.

Se definió que el grupo multisectorial que se encargaría del seguimiento de los proyectos estaría conformado por representantes del Gobierno, la sociedad civil y el sector privado, representados a través de 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.

Finalmente, para septiembre de 2016 estos organismos trabajaban en la selección de los seis proyectos con que iniciará el plan piloto de aplicación de la metodología de CoST.

Fin de término: Sustancial

La inclusión en CoST se anunció públicamente² el 27 de marzo de 2017 mediante un acto formal de firma de adhesión en el que participaron la vicepresidenta de la República, Ana Helena Chacón, y Christiaan Poortman, presidente de CoST.

El Gobierno y Costa Rica Íntegra cocrearon el decreto ejecutivo³ mediante el cual se oficializó la iniciativa. Se publicó el 8 de mayo de 2017. En él se define como objetivo fortalecer la transparencia “durante todos los ciclos de vida de los proyectos de infraestructura y obra pública, así como el adecuado manejo de los fondos públicos destinados a financiar dichas obras, mediante la divulgación de información básica relativa a la gestión del proyecto, la validación de la información divulgada que garantice su comprensión y la participación de diversos sectores en el desarrollo de la obra.”

También se definen las funciones del Grupo Multisectorial (GMS) y se establece que estará conformado por tres representantes del sector público, tres del privado y tres de la sociedad civil. Las personas que ocuparán esos cargos lo harán sin percibir dietas y por dos años⁴.

Cada año, los miembros del GMS deberán ofrecer una evaluación de labores y de la pertinencia de su participación en el órgano, y aquellos que no cumplan con los criterios que se lleguen a definir mediante reglamento se deberán remover.

El GMS inició operaciones en diciembre de 2016, aunque su primer reunión oficial, posterior a la publicación del decreto que oficializa la integración a CoST, fue en junio de 2017. Deberá sesionar al menos una vez por mes. Designó como presidente al representante de Costa Rica Íntegra y asignó al viceministro del Ministerio de Obras Públicas y Transportes⁵ como campeón de la iniciativa por parte del Gobierno.

También creó dos comités de trabajo, uno de gobernanza y otro de implementación. Los comités plantearon propuestas de productos a desarrollar, plazos, cronograma, financiamiento, entre otros.

El Ministerio de la Presidencia tendrá a su cargo la dirección ejecutiva⁶ de la iniciativa y también asumió, aunque de manera temporal, la secretaría técnica de CoST, encargada de coordinar a las acciones del GMS y la adecuada implementación de la iniciativa. La Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes y el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales actuarán como observadores.

Se emitió una directriz⁷ mediante la cual se insta a todas las instituciones del Estado que conforman el Sistema Nacional de Inversión Pública, bajo la rectoría del Ministerio de Planificación y Política Económica⁸, a actualizar, al menos cada tres meses, la información sobre los proyectos de inversión que deberá ser de acceso público y registrada en el Banco de Proyectos de Inversión Pública⁹ del sistema mencionado. Además instruye sobre la necesidad de generar indicadores para el avance físico y financiero de los proyectos en etapa de ejecución o por iniciarse.

Se escogieron seis proyectos para desarrollar el plan piloto con que empezará la iniciativa CoST (las cifras se ofrecen en millones):

- Mejoramiento Ruta Nacional N° 160, sección Playa Naranjo-Paquera: US\$ 28
- Ampliación y Rehabilitación Ruta Nacional N° 1 Cañas-Limon: US\$ 85
- Diseño y Construcción Puente sobre el Río Virilla, Ruta Nacional N° 147: US\$8.5
- Diseño y Construcción de Puente sobre Río Virilla en Ruta Nacional N°32. Promedio de ofertas: US\$20, 5
- Carretera Guacimal- Santa Elena: aproximadamente US\$10.7
- Mejoramiento Ruta Alto Comte: aproximadamente US\$7

El GMS decidió que la plataforma que usaría para publicar la información de los proyectos a los que dará seguimiento será MapalInversiones, una iniciativa regional del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que ya se lanzó en Colombia¹⁰ en el 2013 y que busca generar transparencia y eficiencia de la inversión pública a través de la divulgación y gestión de la información relacionada a este tema.

Si bien CoST se limitaría a garantizar la transparencia de los proyectos mencionados, MapalInversiones se usaría para dar acceso a información relacionada a los cerca de 160 proyectos de inversión en el área de transporte y coordinados desde el MOPT, y otras inversiones del banco de proyectos del estado.

Adicionalmente, el viceministerio propuso crear una sección en esta plataforma para que los ciudadanos tengan la opción de llamar a rendir cuentas, compartir su opinión y contrastar o pedir más detalles sobre la información publicada por la iniciativa.

Aunque al momento de redactar este informe de fin de término el Gobierno trabajaba en su diseño y esperaba ponerla en operación durante el mes de octubre, la versión de la herramienta web para Costa Rica aún no se había puesto en línea, por lo que todavía no se había transparentado la información de los proyectos, y por lo tanto no se había cumplido con el objetivo final del compromiso.

¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

Acceso a la información: No cambió

Participación ciudadana: Marginalmente

Rendición de cuentas pública: No cambió

La iniciativa CoST se alinea con los principios de gobierno abierto al promover una mayor divulgación de información sobre el desarrollo de infraestructura pública, fomentar la rendición de cuentas mediante mecanismos y estándares previamente establecidos e involucrar a la sociedad civil en cada uno de estos procesos con una representación en el GMS igual a la de los sectores privado y público. Sin embargo, este potencial se hará efectivo cuando se complete la implementación y se empiecen a aplicar los principios de la iniciativa a proyectos concretos. Mientras esto no se dé, resulta difícil afirmar que CoST Costa Rica cambió prácticas en la apertura del Gobierno.

La redacción del compromiso no reflejaba una relevancia clara a la participación ciudadana. Sin embargo, el hecho de haber creado e iniciado la operación del GMS, con participación equitativa entre Gobierno, sector privado y sociedad civil, es un avance a resaltar en el valor de participación ciudadana, pues no existía en el país una instancia de participación semejante en relación al sector de infraestructura pública.

También se escogieron los proyectos con los que empezará la iniciativa y se presentó el Estudio de Línea Base, establecido por la metodología CoST como punto de arranque en todos los países. Seguía pendiente la puesta en línea de la plataforma que se usaría para la publicación de la información de los proyectos.

Para la organización Abriendo Datos¹, ni la plataforma MapalInversiones ni la iniciativa CoST cumplen con la ambición inicial del compromiso de transparentar la información de todos los proyectos de infraestructura del país en sus diferentes etapas, pues al centrarse exclusivamente en el sector de transporte, se dejan por fuera otras áreas relevantes para la inversión pública, como el sector educativo, de acueductos, de producción de energía eléctrica, de salud, entre otros.

A la hora de poner la plataforma en línea, el gobierno amplió el alcance de los proyectos cuya información se publicaría e incluyó todas las inversiones públicas dentro del banco de proyecto del Estado².

Por otro lado, Costa Rica Íntegra manifestó su preocupación³ por el hecho de que el Viceministerio de la Presidencia en Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano asumiera el puesto de la dirección ejecutiva del Grupo Multisectorial de CoST. Desde su perspectiva, se corre un alto riesgo de que con el cambio de Gobierno, en mayo de 2018, se pierda continuidad a la labor realizada y existan inconvenientes ante la necesidad de volver a nombrar un encargado de esa función. La práctica habitual en algunos países ha sido la de contratar a una persona exclusivamente para desempeñar ese cargo.

Al respecto, el viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo ciudadano manifestó que “nunca mostraron oposición y no había financiamiento para controlar a alguien tal y como lo pretendían”⁴.

¿Se incorporó en el siguiente plan?

El Gobierno no incluyó esta iniciativa como compromiso en el nuevo plan de acción pero sí como uno de los hitos dentro de un compromiso para dar seguimiento a algunos de los pendientes del segundo plan de acción, pues CoST apenas empieza a implementarse y aún debe divulgarse y consolidarse.

El compromiso por el que se le dará seguimiento a esta iniciativa es el de dar “Seguimiento a los compromisos de la Estrategia Nacional por un Gobierno Abierto”, a través del hito “B”: “Transparentar los procesos de gestión de proyectos de infraestructura durante todo su ciclo de vida”.

¹ 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.

² Presidencia de la República, comunicado oficial del 27 de marzo de 2017.

³ Diario oficial La Gaceta, [Decreto Ejecutivo N° 40380-MP- H-MOPT-MIDEPLAN](#) del 8 de mayo de 2017.

⁴ De acuerdo con el decreto, los miembros del Grupo Multisectorial procederán de las siguientes instituciones: Ministerio de Obras Públicas y Transporte, Ministerio de Planificación Económica, Ministerio de Hacienda, Unión Costarricense de

Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP), Federación de Cámaras (FEDECAMARAS), y Cámara de la Construcción. Por parte de la sociedad civil la integrarán la organización Costa Rica Íntegra, la Asociación de Consumidores de Costa Rica y el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos.

⁵Acta de la sesión ordinaria del mes de abril del Grupo Multisectorial de la iniciativa de Transparencia en el Sector de la Construcción (CoST), 20 de abril de 2017.

⁶ Se asignó al señor Daniel Garro, de Costa Rica Íntegra como presidente del GSM, como campeón, Mario Durán, viceministro de Reformas y Proyectos del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, y en la dirección ejecutiva a Ana Gabriel Zúñiga, viceministra de la Presidencia en Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano.

⁷Directriz N° 084-MIDEPLAN, publicada el 06 de septiembre de 2017.

⁸Diario oficial La Gaceta, N°93 del 18 de Mayo de 1974: Artículo 9: Corresponde al MIDEPLAN velar porque los programas de inversión pública, incluidos los de las instituciones descentralizadas y demás organismos de derecho público, sean compatibles con las previsiones y el orden de prioridad establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Artículo 10: Ningún ministerio u organismo autónomo o semiautónomo podrá iniciar trámites para obtener créditos en el exterior sin la previa aprobación del MIDEPLAN.

⁹MIDEPLAN, 06 de septiembre de 2010: “El Banco de Proyectos de Inversión Pública (BPIP) es un componente del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y está constituido por todos los proyectos de inversión pública, debidamente sistematizados que han elaborado las instituciones públicas como parte del cumplimiento de sus funciones legalmente establecidas, que se traducen en la programación institucional y en los procesos presupuestarios que son parte del cumplimiento de las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo.”

¹⁰<http://maparegalias.sgr.gov.co/#/>

¹¹ Susana Soto e Ignacio Alfaro, Abriendo Datos y Costa Rica. Entrevistar ealizada 21 de septiembre de 2017.

¹² <https://mapa.presidencia.go.cr/>

¹³ Evelyn Villareal, Andrés Araya. Entrevista realizada el 12 de septiembre de 2017.

¹⁴ Comentario aportado por el viceministerio de Presidencia citado durante el período de consulta pública del presente Informe de Fin de Término.

III. Tema: Participación Ciudadana

Compromiso 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.

Institución(es) responsable(s): Ministerio de la Presidencia.

Institución(es) de apoyo: Ministerio de Educación Pública, Ministerio de Cultura y Juventud, Viceministerio de Paz. Instituto de Fomento Democrático del Tribunal Supremo de Elecciones, organizaciones interesadas.

Fecha de inicio: enero de 2016

Fecha de cierre: abril de 2017

Resumen del Compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto Potencial				Cumpli- miento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?					
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo						
			✓			✓					✓				✓		✓			✓		

Objetivo del compromiso

Este compromiso proponía la realización de una serie de talleres de formación ciudadana en temas de gobierno abierto que mostraran cómo sus principios pueden aplicarse en beneficio de la población. Los talleres se agruparían bajo el nombre “Participación Ciudadana en Democracia: espacios y mecanismos para el ejercicio de los derechos en el marco del estado abierto” y se impartirían bajo la metodología de taller y no de curso magistral “tradicional”, basándose en la formación activa, participativa y dialógica.

Aunque no lo definió en el compromiso, al momento de diseñar las capacitaciones el Gobierno pretendía dar 13 talleres que se impartirían a 600 líderes jóvenes alrededor del país entre los meses de septiembre y noviembre de 2016. El contenido¹ a impartir incluiría los siguientes temas:

- Democracia.

- Ciudadanía participativa en democracia.
- Derechos y deberes ciudadanos en el marco del 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 del estado abierto.
- Diseño de acciones (estrategias y tácticas) para el ejercicio de una ciudadanía activa y democrática en el marco del estado abierto.

Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED), del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), impartiría los talleres y también se encargaría de elaborar los materiales a utilizar, mientras que el Viceministerio de Juventud se encargaría de la convocatoria y promoción entre la población juvenil.

Cumplimiento

Medio término: Limitado

A pesar de que ya se había escogido la metodología para el desarrollo de los talleres y se habían definido los objetivos, contenidos generales, materiales, público meta, locaciones y fechas en que se impartirían, el informe de medio término calificó el avance de este compromiso como limitado.

La razón de esta calificación radicó en que no se habían empezado a impartir las capacitaciones que, de acuerdo con el plan de acción, debían empezar en mayo de 2016. Por otra parte, no estaba definida la metodología de evaluación de las acciones en formación ciudadana, la tercera actividad del compromiso.

Fin de término: Completo

Los talleres de capacitación titulados “Participación Ciudadana en Democracia: espacios y mecanismos para el ejercicio de los derechos en el marco del Gobierno Abierto” se impartieron entre el 9 de abril y el 12 de noviembre de 2016².

Se impartieron un total de 14 talleres, uno más de la meta inicialmente plateada. En ellos participaron 357 jóvenes, 60% del objetivo de 600 participantes a los que se pretendió llegar.

Los talleres fueron principalmente informativos, aunque procuraron ayudar a los participantes a identificar escenarios en los que podrían llevar a la práctica las lecciones aprendidas.

Los objetivos definidos para cada taller fueron que cada asistente lograra:

- Ser consciente de sus derechos democráticos en el marco de gobierno abierto
- Contar con capacidades efectivas para el ejercicio de sus derechos democráticos en el marco de gobierno abierto.
- Ejercer activamente sus derechos democráticos en el marco de gobierno abierto, por medio de acciones prácticas.

Para lograrlo, los temas tratados se centraron principalmente en dos derechos:

- El derecho de tener acceso a la información, incluyendo que el Estado brinde información sin que esta se pida (transparencia proactiva) y a que existan sanciones cuando el Estado no cumpla.
- El derecho a participar activamente en la vida pública, más allá de la denuncia y queja.

Además se hizo una evaluación de los cursos entre los participantes que les permitió señalar las oportunidades de mejora y calificar aspectos como la eficacia en la consecución de los objetivos de cada taller, la calidad del material utilizado, el dominio de los temas abordados, su claridad y la pertinencia en las labores desempeñadas por los participantes.

Para Ana Mariela Castro, responsable por parte del IFED del cumplimiento del compromiso, la inclusión de la iniciativa en el plan de acción fue clave para recibir el apoyo del Ministerio de la Presidencia en la reproducción de los materiales y en potenciar el trabajo del instituto “para llegar a más públicos, comprometer de manera aún más fuerte al TSE con el tema de estado abierto, y sobre todo para impulsar la formación ciudadana como una forma de empoderamiento que lleva a que este nuevo paradigma no se pierda”³.

El objetivo es continuar impartiendo estos cursos a través del IFED, que al momento de redactar este informe desarrollaba otros 13 talleres alrededor del país. De esta forma se completa el último de los hitos: crear mecanismos permanentes de formación ciudadana en temas de gobierno abierto.

¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

Participación ciudadana: Marginalmente

Este compromiso permitió diseñar e impartir el primer curso formal, ofrecido por instancias del Estado y dirigido a la ciudadanía, específico en temas de gobierno abierto y usando su marco conceptual. A pesar de que no se llegó a la meta de participantes, se alcanzó un número significativo lo que marca un primer paso importante para fomentar la divulgación y ejercicio de los valores y principios de gobierno abierto, en una sociedad en la que este nuevo paradigma es muy poco conocido.

Es destacable la participación que se logró en los talleres de personas de fuera del casco central del país, pues nunca antes una convocatoria en esta temática había logrado mayor participación de zonas más allá del área metropolitana. El resultado obedece tanto al esfuerzo por dar más capacitaciones en esas regiones (8 contra 6) como a una mejor convocatoria que en el casco urbano. De los 357 asistentes, un 62% provino de afuera de esa región donde el promedio de asistencia por taller fue de 28 personas, mientras que en la zona metropolitana el promedio fue de 23.

Ana Mariela Castro, encargada de los talleres por parte del IFED consideró que: “El valor agregado para los jóvenes participantes ha sido el reconocimiento que estos hacen de su derecho a la información y de los espacios y mecanismos que tiene a disposición para ejercerlo”⁴.

La suposición detrás del impacto que se asume tienen estos cursos es que una persona “capacitada ante una situación en la que debe hacer valer sus derechos (en el marco de estado abierto) logra identificar la situación, conoce su derecho y lo pone en ejercicio bajo el nuevo paradigma de participación horizontal con el Estado”⁵. No obstante, resulta difícil determinar en qué medida y con qué frecuencia esta relación de hechos sucederá tal y como se plantea.

Tal afirmación no va en detrimento del valor que tienen los ejercicios de capacitación para la comunidad en temas de gobierno abierto, que pueden ser sumamente eficaces en generar conciencia y despertar interés y demanda por parte de la sociedad civil en diversos temas⁶. Sin embargo, estos corolarios resultan difíciles de medir y se llegan a apreciar con el paso del tiempo, no de manera inmediata.

Por esta razón, y porque de momento no se conoce ninguna acción de gobierno abierto implementada como producto de los talleres, es que se considera que el compromiso cambió solo marginalmente la práctica gubernamental hacia la apertura del Gobierno.

¿Se incorporó en el siguiente plan?

Uno de los aspectos positivos de este compromiso radica en haber generado una iniciativa sostenible en el tiempo, que seguirá desarrollándose y generando beneficios gracias a que el IFED continúa y continuará ofreciendo los cursos creados en diferentes partes del país, a distintos sectores de la población.

Por este motivo, y para dar cabida a compromisos en nuevas áreas temáticas, no se le dio continuidad en el nuevo plan de acción, sin que ello vaya en detrimento de la continuidad que dará el IFED a los cursos de gobierno abierto que imparte.

¹ Ana Mariela Castro Avila, “Participación Ciudadana en Democracia: espacios y mecanismos para el ejercicio de los derechos en el marco del Estado Abierto”, folleto del curso. Tribunal Supremo de Elecciones, Ministerio de la Presidencia.

² Entrevista, Marisol Matamoros, asesora, Casa Presidencial, 14 de septiembre de 2017.

³ Ana Mariela Castro Avila, Área de Formación en Democracia, Instituto de Formación en Democracia, Tribunal Supremo de Elecciones. Consulta electrónica, 7 de septiembre de 2017.

⁴ Ibidem.

⁵ Ibidem.

⁶ El 80% de las personas que recibieron el formulario para hacer la evaluación de las capacitaciones lo completaron. Se obtuvo los siguientes resultados:

- El 97% consideró que el curso fue bueno o excelente en lograr sus objetivos.
- Un 96% opinó que se cumplió con el contenido temático propuesto.
- El 85% consideró muy buena o excelente la pertinencia de los temas abordados y de las técnicas de enseñanza utilizadas para el desempeño de sus labores cotidianas.
- A tres de cada cuatro estudiantes le pareció que la calidad del material era excelente y un 60% calificó las exposiciones como claras y hechas con dominio del tema.

Compromiso 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.

Institución(es) responsable(s): Ministerio de la Presidencia.

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

Fecha de inicio: enero de 2016

Fecha de cierre: abril de 2017

Resumen del Compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto Potencial				Cumplimiento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
			✓		✓	✓				✓				✓		✓		✓			

Objetivo del compromiso

El objetivo de este compromiso fue capacitar al recurso humano de las instituciones públicas en materia de gobierno abierto y utilizar el marco conceptual de este tema para fortalecer sus capacidades para la atención ciudadana.

Esto se lograría a través de talleres sobre acceso a la información pública y sobre la legislación vigente en esta materia, transparencia, datos abiertos, mecanismos para la rendición de cuentas y participación ciudadana. También se incluirían temas de datos abiertos y cómo implementarlos exitosamente en sus instituciones.

La meta inicial fue realizar 17 talleres de una jornada laboral cada uno y capacitar a 710 trabajadores de 15 instituciones públicas, quienes se encargarían de entrenar a más colaboradores dentro de sus organizaciones.

Cumplimiento

Medio término: Limitado

Al momento de realizar el informe de avance de medio término el Gobierno no había empezado a impartir los talleres, sin embargo se contaba con la metodología, materiales, calendarización y facilitadores de los mismos. Por esta razón se consideró el avance de este compromiso como limitado.

La fecha definida para el inicio de los talleres que se darían durante el 2016 era el 19 de octubre de 2016, y concluirían el 29 de noviembre del mismo año. Después de completar los primeros siete talleres de ese primer período se realizaría una evaluación con el fin de validar y mejorar el proceso de formación y preparar el siguiente bloque de capacitaciones. La evaluación incluiría a los usuarios de las entidades públicas capacitadas para determinar si, desde su perspectiva, mejoró la prestación de los servicios.

Fin de término: Completo

El Viceministerio de Asuntos Político y Diálogo Ciudadano impartió talleres¹ a 11 instituciones²:

- Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
- Ministerio de Economía, Industria y Comercio
- Ministerio de Obras Públicas y Transporte
- Ministerio de Ambiente y Energía
- Servicio Nacional de Salud Animal
- Dirección General del Servicio Civil
- Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
- Caja Costarricense del Seguro Social
- Universidad de Costa Rica
- Municipalidad de Coto Brus
- Municipalidad de Montes de Oca

El Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano indicó que a través de esos 11 talleres, de una jornada laboral cada uno, se capacitó a un total de 309 funcionarios..

Como se había planeado inicialmente, las grandes áreas temáticas de los cursos fueron el acceso a la información, datos abiertos, lucha contra la corrupción, participación ciudadana y atención ciudadana. Se abordaron por medio de clases magistrales, planteamiento de casos y trabajo en grupos.

Algunos de los objetivos buscados en cada área fueron:

- Promover el acceso a la información pública como medio para la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la integridad.
- Exponer conceptos de datos abiertos y cómo implementar procesos de apertura.
- Presentar casos concretos donde la información pública ha mejorado la calidad de vida de las personas.
- Explicar la diferencia conceptual y operativa entre rendición de cuentas y transparencia.

De acuerdo a la evaluación del curso³, la mayoría de los participantes manifestaron estar satisfechos con el material recibido, que consideraron novedoso y útil en el ejercicio de sus labores.

Algunos de sus comentarios también sugirieron una oportunidad de mejora en el uso del tiempo, tras considerar que algunos de los temas se dieron apresuradamente, y el valor de dar más énfasis al aspecto jurídico y legal, particularmente sobre acceso a la información.

Los objetivos a los que el Gobierno inicialmente aspiró como parte del compromiso incluían que los participantes de los talleres divulgaran los conocimientos adquiridos y generaran iniciativas de gobierno abierto dentro de sus organizaciones, con apoyo y seguimiento del Viceministerio de Presidencia, sin embargo esto no se cumplió. Al momento de recolectar la información para esta evaluación, el Viceministerio no tenía conocimiento de iniciativas desarrolladas a partir de lo que aprendieron los funcionarios ni había realizado una medición de impacto de los cursos impartidos. El investigador realizó consultas en algunas de las instituciones participantes y tampoco encontró evidencia de capacitaciones o iniciativas emprendidas por los participantes a partir de lo aprendido en las capacitaciones.

¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

Acceso a la información: No cambió

Participación ciudadana: No cambió

Si bien la implementación del compromiso probablemente ayudó a mejorar el conocimiento de 309 funcionarios en temas de gobierno abierto, y les dio herramientas para que sus instituciones mejoren en acceso a la información, participación y rendición de cuentas públicas, esto no se ha traducido en acciones para mejorar la práctica de estos valores.

A pesar de su necesidad y el valor que agregan en la difusión del gobierno abierto, las capacitaciones son iniciativas que, por sí mismas, no generan cambios en la práctica gubernamental a menos que se acompañen de procesos de evaluación y mejora continua en el desempeño de los funcionarios capacitados.

Al momento de redactar este informe, el Gobierno no tenía registro de ninguna iniciativa implementada a raíz de lo aprendido en los talleres, por lo que se considera que el compromiso no cambió la situación actual de apertura del Gobierno ni la práctica gubernamental respecto al objetivo principal del compromiso, mejorar la atención al ciudadano.

¿Se incorporó en el siguiente plan?

En la implementación, este compromiso se desarrolló más como actividades puntuales, de ocurrencia única, que como un esfuerzo que llegara a sostenerse una vez completado el compromiso.

Por esta razón, y porque durante la recolección de propuestas de compromisos para el tercer plan de acción no hubo sugerencias en este sentido, no se incluyó en el nuevo plan ninguna iniciativa que diera continuidad a este compromiso.

¹ Sistematización de Capacitaciones, Casa Presidencial. 2017.

² Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano, Sistematización de Talleres y Evaluación de actividades de Capacitación mayo de 2017.

³ La evaluación de los cursos se hizo por medio de una encuesta difundida digitalmente y la completaron 30 personas, un 10% de quienes recibieron las capacitaciones de este compromiso.

Compromiso 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.

Institución(es) responsable(s): 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 de cierre: marzo de 2017

Resumen del Compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto Potencial				Cumplimiento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
			✓			✓					✓				✓			✓			
															✓						

Objetivo del compromiso

A través de este compromiso el Gobierno se puso la meta de elaborar un protocolo base que definiera los lineamientos mínimos para desarrollar un diálogo social entre el Poder Ejecutivo y los diferentes sectores de la población, aplicable a cualquiera de ellos. Este protocolo procuraría facilitar las condiciones y estandarización de procesos para la construcción de acuerdos, la negociación, realización de consultas y comunicación entre las partes, así como su sistematización para una posterior evaluación.

Cumplimiento

Medio término: Sustancial

Se calificó como sustancial el avance de este compromiso al momento de redactar el informe de medio término debido al trabajo desarrollado en la construcción del protocolo, que incluía el primero de los hitos, la elaboración del diagnóstico, y una parte importante del segundo, la elaboración de una propuesta.

El cronograma de trabajo facilitado por Presidencia indicaba que la propuesta 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 la propuesta estaría en septiembre de ese año.

Las fases de construcción del mecanismo de diálogo incluían la definición del marco conceptual, el desarrollo del marco legal, la sistematización y comparación 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 se había definido aún era cómo se realizaría la capacitación a funcionarios sobre el uso del mecanismo.

Aunque la aspiración era que el protocolo llegara a convertirse en la forma oficial de diálogo permanente entre Gobierno y sectores sociales para el alcance de acuerdos, de momento este se activaría como un plan piloto en casos escogidos para probarlo.

Fin de término: Sustancial

En diciembre de 2016 se concluyó tanto la “Guía para el aprovechamiento del protocolo de generación de espacios de trabajo colaborativo interinstitucional y ciudadano”¹ como el “Marco legal y protocolo para la generación de espacios de trabajo colaborativo interinstitucional y ciudadano”².

, Raymi Padilla,³ asesor del Ministerio de la Presidencia y coordinador de la iniciativa explicó que para septiembre de 2017, también se había redactado el documento de constitución del protocolo, que sería una directriz que el departamento jurídico de Casa Presidencial analizaba al momento de redactar el presente informe.

De acuerdo a lo anterior, ni la guía ni el marco legal constituyen el protocolo mismo. Ambos hacen referencia al documento de “constitución del protocolo”, que Presidencia no había publicado aún en septiembre de 2017.

Al estar pendiente la publicación del documento de constitución del protocolo y la implementación del plan piloto sobre su aplicación, no es posible calificar el compromiso como completo.

El “protocolo consiste en una serie de procedimientos y mecanismos para crear, administrar y conducir espacios de trabajo colaborativo interinstitucional y ciudadano, bajo una perspectiva de diálogo democrático”⁴, mientras que la guía consiste en una orientación para utilizar el protocolo, tanto para jerarcas y funcionarios como para ciudadanos.

Una vez que la directriz recibiese el visto bueno desde el punto de vista jurídico, se revisaría nuevamente para asegurar la inclusión de las observaciones de los diferentes sectores que participaron en el desarrollo de este protocolo de diálogo. Una vez completados estos pasos se publicaría e iniciaría su proceso de difusión.

La norma describirá tanto la relevancia, como la justificación y el marco jurídico del protocolo, y la guía del protocolo explica los detalles para su ejecución

Esta metodología contó con aportes de representantes de instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil (OSC) que participaron en 3 talleres⁵ durante julio de 2017, para recibir hacer observaciones sobre el documento.

Según explicó Raymi Padilla, en la mayoría de los casos los contralores de servicios de las instituciones participaron en los talleres impartidos a instituciones para discutir sobre el contenido del protocolo. Algunos de ellos les expresaron el valor que tendría esta herramienta para su trabajo, al guiarles en un proceso que deben ejecutar regularmente pero para el que no siempre están capacitados.

Las OSC participantes se seleccionaron a partir de aquellas organizaciones que ya habían participado de procesos de diálogo con el Gobierno. Se incluyeron OSC de sectores como personas con discapacidad, grupos sindicales, acueductos, ambientales, personas refugiadas, miembros grupos LGTBI, entre otros.

Marisol Matamoros, asesora del viceministerio de Presidencia en Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano⁶ indicó que además, poco antes de la realización de estos talleres, el protocolo se sometió a un período de consulta general a través de la página gobiernoabierto.go.cr, divulgada por medio de un correo electrónico enviado a alrededor de un 70% de las instituciones públicas. Este invitaba a compartir sus observaciones sobre el documento.

El protocolo no será aplicable para cualquier tipo de proceso de diálogo, sino particularmente para aquellos que reúnan características como una significativa relevancia política, un número importante de grupos involucrados o posibles sectores impactados y los actores estén claramente identificados. Su uso quedará a criterio de cada una de las instituciones.

El viceministerio esperaba escoger, en septiembre de 2017, una entidad pública para realizar un plan piloto de aplicación del protocolo y darle seguimiento a su implementación.

También planeaba acompañar su lanzamiento con capacitaciones sobre su aplicación que ayudarán a sensibilizar sobre sus beneficios y retos, y facilitarán identificar los casos en los que su uso es pertinente. El cronograma de estas capacitaciones continuaba pendiente de definición, así como la identificación, por parte de las instituciones, de los procesos y departamentos que reunirían las condiciones para aplicar la metodología.

La directriz define a la Dirección Nacional para la Resolución Alternativa de Conflictos (DINARAC), del Minsiterio de Justicia y Paz, como ente asesor para acompañar a las instituciones y apoyarlas en la aplicación del protocolo. También le asigna la tarea de conseguir facilitadores u ofrecer los suyos propios cuando les sean solicitados.

La guía del protocolo, por su parte, ofrece una serie de consejos en dos áreas principales:

- ¿Cómo diseñar espacios de trabajo colaborativo en el marco del protocolo?
- ¿Cómo participar de estos espacios de trabajo colaborativo en el marco del protocolo?

En la primera área sugiere siete pasos para propiciar diálogos “para la gobernabilidad democrática, aprovechando la institucionalidad existente para generar espacios de trabajo conjunto desde lecturas sistémicas de las problemáticas entre diferentes actores”. Para la segunda ofrece principios básicos que toda persona debe procurar seguir para facilitar el diálogo entre partes con criterios y posiciones diferentes.

¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

Participación ciudadana: No cambió

En Costa Rica no existe una orientación general para las instituciones sobre cómo guiar procesos de diálogo con sectores, lo que en ocasiones les inhibe de involucrar a organizaciones externas en su toma de decisiones. El protocolo propuesto busca estandarizar los mecanismos de dialogo y definir una serie de reglas mínimas que un proceso de dialogo debe cumplir para lograr sus objetivos. También pretende desarrollar un registro de los procesos de diálogo realizados en el que se incluyan las experiencias y aprendizajes de cada uno de ellos.

Pero el hecho de que no se haya publicado imposibilita su difusión, práctica y el desarrollo del plan piloto propuesto por el compromiso, que permitiría evaluar su eficacia en la consecución de acuerdos y facilitación de diálogo.

Resulta indispensable aplicar el protocolo de diálogo propuesto a un caso real para verificar cambios en la práctica gubernamental, sea mediante la mejora de las vías existentes para la participación ciudadana o la creación de nuevas. También es importante la definición de procesos y metodologías que sirvan para lograr una participación más efectiva que lleve a la generación de insumos de información que alimenten un diálogo mejor instruido y que conduzcan a la toma de mejores decisiones. Es por tales razones que se considera que el presente compromiso no ha llegado a cambiar la apertura gubernamental respecto a la participación ciudadana.

¿Se incorporó en el siguiente plan?

El Poder Ejecutivo decidió darle seguimiento en el nuevo plan de acción debido a los pasos que quedaban pendientes para completar el compromiso y al deseo de impulsar el aprovechamiento del protocolo.

El documento lo incluyó como parte del compromiso titulado “Seguimiento a los compromisos de la Estrategia Nacional por un Gobierno Abierto”. En su sección “c” propone lo siguiente:

c) Protocolo para el diálogo con sectores y poblaciones:

- Plan de capacitación y el desarrollo de experiencias piloto.
- Concretar la segunda fase sobre el estado de situación de los procesos de dialogo del país.

¹ Ibidem

² Nicole Jirón y Franklin Paniagua, “Marco Legal y Protocolo para la generación de espacios de trabajo colaborativo interinstitucional y ciudadano”, 13 de diciembre de 2016.

³ Entrevista, Raymi Padilla, asesor del Viceministerio de Presidencia en Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano, 12 de septiembre de 2016.

⁴ Nicole Jirón y Franklin Paniagua, “Guía para el aprovechamiento del Protocolo de generación de espacios de trabajo colaborativo interinstitucional y ciudadano”. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Viceministerio de la Presidencia en Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano, Viceministerio de Paz, 13 de diciembre de 2016

⁵ Los talleres se realizaron el 12 y 13 de julio, con los miembros de instituciones públicas, y el 20 del mismo mes con las organizaciones de la sociedad civil.

⁶ Entrevista, Marisol Matamoros, asesora, Casa Presidencial, 14 de septiembre de 2017.

Compromiso 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.

Institución(es) responsable(s): 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 de cierre: abril de 2017

Resumen del Compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto Potencial				Cumplimiento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
				✓	✓	✓				✓				✓	✓			✓			

Objetivo del compromiso

El principal objetivo de este compromiso fue fomentar la participación de la ciudadanía en las diferentes áreas de gestión del Poder Judicial, por medio de la aplicación y divulgación de la Política de Participación Ciudadana de dicho poder.

El Viceministerio de Presidencia en Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano apoyaría al Poder Judicial en la difusión de las estrategias entre sus colaboradores con la intención de integrar a la sociedad civil como eje principal de su actuación, en cumplimiento del artículo 9 de la Constitución Política de la República de Costa Rica¹.

También impulsaría la difusión de la política entre usuarios del Poder Judicial, incentivando su participación e involucramiento en los diferentes foros que posee para relacionarse con diferentes sectores sociales.

Los objetivos concretos que se plantearon incluyeron:

- Fortalecer las contralorías de servicios.
- Fortalecer las comisiones de personas usuarias.
- Crear mesas de diálogo en los territorios de los circuitos judiciales.
- Implementar programas de capacitación en derechos a los ciudadanos y a funcionarios del Poder Judicial.

Cumplimiento

Medio término: Limitado

Durante el primer año de implementación del plan de acción, el avance del compromiso fue limitado. Estudiantes de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica en colaboración con el Ministerio de Presidencia redactaron el documento titulado “Estrategia de Divulgación y Monitoreo Ciudadano de la Política de Participación Ciudadana del Poder Judicial”². Este incluye una metodología detallada de divulgación de la política y otra de monitoreo que permitiría evaluar la eficacia en la divulgación.

El trabajo se presentó a la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia (CONAMAJ), autora de la Política de Participación del Poder Judicial, que le dio su visto bueno y avaló implementar las iniciativas que proponía, tras considerarlas ajustadas a los requerimientos.

Sin embargo ninguna de las actividades propuestas en el compromiso había iniciado cuando se realizó la investigación para el informe de medio término.

Para entonces el Poder Judicial se encontraba en el proceso de apropiación de la estrategia propuesta y en la búsqueda de alternativas para cumplir con los requerimientos presupuestarios de su implementación.

Fin de término: Sustancial

Se califica el cumplimiento de este compromiso como sustancial por cuanto se completaron las actividades contenidas en el plan de acción y se desarrolló y ejecutó la estrategia de comunicación con que se divulgaría la política de participación del Poder Judicial.

Lo que no se concretó fue el fortalecimiento de las contralorías de servicio, planteado en el plan de acción, y la mayor “integración de la ciudadanía” que se pretendía obtener como resultado que los funcionarios del Poder Judicial hicieran de este objetivo “el eje principal de su actuación”, según define el texto del compromiso. Ni el viceministerio ni el CONAMAJ evaluaron hasta qué nivel los trabajadores interiorizaron esta meta, ni se cuantificó la mejora esperada de la integración ciudadana, por lo que no es posible determinar si se alcanzaron estos objetivos.

A la hora de implementar la estrategia de comunicación, el CONAMAJ y el viceministerio de la Presidencia en Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano definieron cuatro áreas estratégicas a las cuáles dirigir su campaña³:

- Funcionarios del Poder Judicial.
- Dirigentes encargados de oficinas del Poder Judicial.
- Sociedad civil en general.
- Ciudadanos usuarios de los servicios del Poder Judicial.

Para abordar el primer grupo, de funcionarios, primer grupo, se implementó una campaña de comunicación interna que se dedicó a difundir el contenido de la política a través de la intranet. Esta permitió llegar a 13.500 cuentas de correo electrónico en dos momentos distintos durante el segundo semestre de 2016, y en tres ocasiones durante primer semestre de 2017.

Además, se realizaron talleres dirigidos al personal e impartidos junto con la Secretaría de Ética y Valores. En ellos participaron 164 trabajadores judiciales provenientes de diferentes zonas del país⁴. También se impartieron cursos virtuales sobre participación ciudadana a 293 funcionarios.

La campaña dirigida a las oficinas del Poder Judicial tuvo como meta cumplir con una directriz del Departamento de Planificación según la cual, para el año 2017, todas las oficinas del Poder Judicial debían incluir acciones en su eje estratégico de participación. De acuerdo con el informe de cumplimiento del compromiso⁵, solo el 47% (363 oficinas) habían cumplido con el mandato.

La campaña dirigida a la sociedad civil, el tercero de los grupos meta, incluyó una serie de cápsulas informativas difundidas en medios de comunicación radiofónicos y redes sociales:

- Cápsulas informativas distribuidas a través de Panorama: un programa radiofónico que enlaza a más de 80 emisoras y se programa en una de las franjas horarias de mayor *rating* del día. Tiene una audiencia de 43.000 personas por programa. Durante el segundo semestre de 2016 se incluyeron en tres programas.
- Programa Sinaí (radioemisora nacional): en dos ocasiones se ha tratado el tema de la participación ciudadana en el programa que dirige el Lic. Gustavo Barrantes. Los datos de esta emisora indican que por programa, en promedio, tienen 6.000 oyentes. Con base en lo anterior, como mínimo se tuvo un alcance de 12.000 personas a nivel nacional.
- Perfil de Facebook de CONAMAJ⁶: el Gobierno estimó su alcance en unas 1.000 personas por semana. La mayoría de las publicaciones diarias se orientan a temas de acceso a la justicia y participación ciudadana.

Finalmente la campaña dirigida al último de los grupos, los usuarios, consistió en la creación de nuevos espacios, foros y comisiones que incluyeran la participación activa de ciudadanos⁷. Las instancias creadas fueron:

- Foro por la Justicia de Pococí, un enlace ciudadano de la comunidad con las oficinas judiciales locales.
- Concejos de Administración de Circuito con representación ciudadana en el II Circuito Judicial de Alajuela y II Circuito Judicial de Limón.

En cuanto a la participación de la sociedad civil, Nataly Salas del CONAMAJ, consideró que fue “puntual y circunstancial. Algunas organizaciones interesadas en el tema han solicitado material y lo han distribuido entre sus contactos. Además, algunas personas facilitadoras judiciales han llevado la información a sus comunidades”⁸.

¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

Acceso a la información: No cambió
Participación ciudadana: Marginalmente

Las acciones tomadas para cumplir el compromiso incluyeron la creación de nuevas instancias de participación en el Poder Judicial, al incorporarse representación de sociedad civil en dos de los Consejos de Administración de Circuito, figura que no existía antes de implementarse el plan de acción.

Sin embargo estos fueron los únicos espacios de participación ciudadana creados como resultado de la implementación del compromiso.

En cuanto al acceso a la información, el Poder Judicial incrementó significativamente la cantidad de información divulgada de manera proactiva durante los dos años de implementación del plan de acción, pero ni el CONAMAJ ni el viceministerio establecieron una vinculación entre esta mejoría y la estrategia de comunicación desplegada por el compromiso. Ambas iniciativas se desarrollaron de manera paralela, pero sin que estuvieran necesariamente vinculadas entre sí.

Para Nataly Salas, a través de la campaña de comunicación “se mejoró el posicionamiento de la política de participación tanto dentro como fuera del Poder Judicial, y se ayudó a que los funcionarios reconozcan la importancia de generar vínculos entre las instituciones del Estado y la ciudadanía para la construcción de acciones alineadas con las realidades de la población”⁹. Queda pendiente que esta concientización se traduzca en mayor apertura por parte de los funcionarios de este Poder de la República.

Evelyn Villareal, de Costa Rica Íntegra y coordinadora de investigación del programa Estado de la Nación, encargada del informe Estado de la Justicia, consideró que la política de participación no ha tenido el apoyo institucional necesario para su adecuada implementación. Ella afirma que “algunos de los mecanismos que propone no cuentan con viabilidad política y las acciones se han limitado a procesos de concientización. Por eso se ha avanzado poco en los mecanismos de participación propuestos”¹⁰.

¿Se incorporó en el siguiente plan?

Durante el primer plan de acción se pretendió divulgar y potenciar los mecanismos de participación ciudadana con que contaba el Poder Judicial, sin embargo se hizo poco al respecto y no se mejoraron los niveles de involucramiento de la ciudadanía. Por este motivo, y debido a que el Poder Judicial había creado su propia política de participación pero no había logrado difundirla adecuadamente, se incluyó este objetivo en el segundo plan de acción. Sin embargo, el tercer plan de acción no incorporó este compromiso.

¹ Constitución Política de Costa Rica, 7 noviembre de 1949. Artículo 9: “El Gobierno de la República es popular representativo, alternativo y responsable. Lo ejercen tres poderes distintos e independientes entre sí: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Ninguno de los poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias. Un Tribunal Supremo de Elecciones, con el rango e independencia de los Poderes del Estado, tiene a su cargo en forma exclusiva e independiente la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, así como las demás funciones que le atribuyen esta Constitución y las leyes.”

² Astrid Acuña, Fiorella Rojas, Luis Monge, María José Álvarez, Nancy González, Natalia Mora, Steffi Lizano, “Estrategia de Divulgación y Monitoreo Ciudadano de la Política de Participación Ciudadana del Poder Judicial”, Escuela de Administración Pública, Universidad de Costa Rica, 2016.

³ Entrevista, viceministerio de Presidencia en Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano, 14 de setiembre de 2017.

⁴ Los asistentes provenían de Turrialba, Cartago, San José, Quepos, Puntarenas, Santa Cruz, Nicoya, Liberia, San Carlos, Guápiles, Limón, Golfito, Osa, Corredores, Pérez Zeledón, Grecia, San Joaquín de Flores, Heredia y Alajuela.

⁵ CONAMAJ-Poder Judicial. “Informe de Cumplimiento de Compromisos de Gobierno Abierto”.

⁶ <https://es-la.facebook.com/conamaj/>

⁷ CONAMAJ, Reporte de Cumplimiento de Compromisos, Plan Nacional de Gobierno Abierto Conamaj-Poder Judicial, 2017.

⁸ Nataly Salas, CONAMAJ, Poder Judicial, Entrevista por medios electrónicos, 13 de septiembre de 2017.

⁹ Ibidem

¹⁰ Evelyn Villareal, Costa Rica Integra. Entrevista, 12 de septiembre de 2017.

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.

Institución(es) responsable(s): 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 de cierre: abril de 2017

Resumen del Compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto Potencial				Cumpli- miento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
			✓			✓				✓					✓				☐		

Objetivo del compromiso

El Gobierno pretendía, con este compromiso, realizar encuentros ciudadanos bajo la metodología de laboratorios cívicos que funcionaran como mecanismos de participación y espacios para la construcción conjunta de soluciones colectivas.

A través de convocatorias que se harían desde municipalidades y con el apoyo del Viceministerio de la Presidencia en Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano, se consultaría a ciudadanos cuáles son sus principales preocupaciones relacionadas a su comunidad, cuál consideran que es la causa y una posible solución al problema.

La expectativa era que en los laboratorios se llegaran a formular proyectos específicos para atender problemáticas como el desempleo, amenazas contra la salud pública, falta de educación o la inseguridad.

Cumplimiento

Medio término: Sustancial

La meta del compromiso era realizar, en varias comunidades, una secuela de tres laboratorios de un día sobre el desempleo dirigidos a jóvenes desempleados de 18 a 35 años y en búsqueda de trabajo. A la hora de redactar el informe de medio término se contaba con el detalle de la metodología a utilizar y había iniciado la promoción de los encuentros, mercadeados bajo el nombre de EMPLEOLAB.

Cada laboratorio contaría con tres sesiones. Durante la primera se expone el tema, se contextualiza y se buscan posibles causas. En la segunda se pasa a la construcción de propuestas que podrían llevar a solucionar el problema y se discute cómo implementarlas y cuáles podrían ser las instituciones encargadas. A la última sesión se invita a las instituciones que podrían implementar las soluciones propuestas y se define la agenda de trabajo con las acciones a implementar, a las que darán seguimiento la institución y los ciudadanos.

Las primeras sesiones del primer laboratorio ya se habían realizado, en la comunidad de San Rafael de Montes de Oca, San José. Por estas razones se calificó el avance del compromiso como sustancial.

Fin de término: Sustancial

Durante el segundo año de implementación del plan de acción, se realizó solo un laboratorio cívico más, que junto al mencionado anteriormente en Montes de Oca suman dos llevados a cabo como cumplimiento de este compromiso. El plan de acción no especificó cuántos laboratorios se realizarían.

También se ayudó a los asistentes a participar de una feria vocacional en el Instituto Nacional de Aprendizaje y se les puso en contacto con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para recibir ayuda en la búsqueda de trabajo por medio de la plataforma web buscoempleo.com.

El segundo laboratorio se celebró entre agosto y septiembre en el cantón de San Isidro de Heredia, y trató sobre el tema de seguridad vial. Contó con las tres sesiones de laboratorio más una extra en la que se afinaron propuestas de mejora.

Producto de estas, se elaboró una propuesta de diagnóstico sobre la organización vial del cantón, un programa de trabajo colaborativo con el Consejo de Seguridad Vial para impartir capacitaciones en dos escuelas locales, un plan de diagnóstico de todos los puentes de la ruta 112 del cantón y revisión de la demarcación de la misma ruta.

También se solicitó la creación de bahías para las paradas de autobuses, la colocación de un semáforo para la escuela y la creación de una plaza en la municipalidad para una policía especial de tránsito.

El viceministerio llevó estas propuestas a las autoridades mencionadas y al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, y estaba a la espera de respuestas para llevar a la comunidad de San Isidro de Heredia el plan de implementación.

La intención del Gobierno era llevar estos laboratorios a más comunidades y escoger los temas a tratar según los problemas de cada cantón definidos por el Índice Cantonal de Progreso Social¹.

¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

Participación ciudadana: Marginalmente

La ejecución de los laboratorios ha demostrado ser un espacio innovador de participación con capacidad para generar resultados. Los ciudadanos son quienes realizan el ejercicio de priorización de problemas comunales en torno al tema planteado y algunas de sus soluciones propuestas llegan a implementarse, logrando un impacto directo en el cantón. Por ejemplo, como resultado del primer laboratorio, se realizó una modificación al reglamento municipal de patentes para permitir a los ciudadanos adquirir estos permisos personalmente, con la intención de apoyar a mujeres en la creación de negocios.

Además, se logró que algunos de los asistentes participaran de la feria vocacional en el Instituto Nacional de Aprendizaje y se vincularan a la plataforma de empleo del Ministerio de Trabajo, medios participativos que generan beneficios directos para la comunidad.

Sin embargo, la implementación representa un cambio marginal al pensarse que se celebraría su ejecución una única vez en cada comunidad. En la práctica, la iniciativa se convirtió en una actividad itinerante carente de continuidad en las localidades. Eso hizo que los laboratorios resultaran más bien talleres cívicos colaborativos, y que no desarrollaran un canal de comunicación nuevo y permanente por medio del cual el Gobierno local, o cualquier otra institución regional, interactuara con sus ciudadanos y les involucrara en un trabajo conjunto por la construcción de una mejor comunidad.

Susana Soto, de Abriendo Datos, tuvo este mismo criterio y lamentó que no logran convertirse en un proyecto sostenible. Soto señaló: “La idea era que las instituciones desarrollaran sus propios laboratorios, que sirvieran como herramientas de participación ciudadana para la solución de problemas, pero faltó institucionalizarlos. Se innovó en la metodología pero no se alcanzó la idea inicial de que las personas siguieran trabajando con las instituciones y que juntos desarrollaran un trabajo de más largo plazo”².

El uso indistinto del concepto de laboratorio por el de taller generó expectativas que a la postre no coincidieron con la realidad.

Queda el reto de institucionalizar los talleres cívicos y lograr que sean las entidades públicas quienes los desarrollen con su comunidad de usuarios, de manera que se convierta en un canal de participación habitual que involucre a la comunidad en la toma de decisiones y ayuden a mejorar calidad de los servicios públicos.

¿Se incorporó en el siguiente plan?

El III Plan de Acción de Gobierno Abierto de Costa Rica no incluyó acciones de seguimiento o posteriores a este compromiso pero sí una iniciativa de metodología similar que busca potenciar el impacto de los talleres cívicos y llevarlos en una escala mayor, a las ciudades.

Se trata del compromiso Creación de “Comités de la Ciudad”, que pretende crear “un espacio de articulación participativa para garantizar el acceso de la ciudadanía a información relacionada con la ciudad, la participación en la toma de decisiones y el monitoreo de los proyectos para la gestión de ciudades seguras, inclusivas y accesibles”³.

Estos comités estarían integrados tanto por representantes de instituciones de Gobierno como por personas de la sociedad civil, y tratarían una amplia variedad de temas que incluyen obras de infraestructura pública, movilidad urbana, espacios públicos, gestión del recurso hídrico, ordenamiento territorial y planes reguladores, divulgación de datos de centros de investigación, acceso a información sismológica, geológica, climatológica, entre otros.

¹<http://www.costaricapropone.go.cr/>

² Susana Soto, AbriendoDatos Costa Rica, 19 de septiembre de 2017.

³ Comisión Nacional de Gobierno Abierto. Documento borrador del III Plan de Acción de Gobierno Abierto de Costa Rica, sometido a consulta pública en septiembre de 2017.

Compromiso 19. Casas de Justicia

Texto del Compromiso:

Fortalecer las Casas de Justicia

Institución(es) responsable(s): 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 de cierre: abril de 2017

Resumen del Compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto Potencial				Cumpli- miento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
		↙				↙				↙				↙				↙			

Nota editorial: El presente compromiso corresponde a uno de los hitos del compromiso 17: “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.

Objetivo del compromiso

El objetivo central de este compromiso fue aumentar la participación y aprovechamiento de los ciudadanos de las Casas de Justicia del Viceministerio de Justicia y Paz.

Para lograrlo, el Viceministerio de Presidencia desarrollaría una estrategia de comunicación dirigida a jóvenes y promovería que los Consejos de la Persona Joven funcionasen como mediadores de conflictos aplicando la metodología de la resolución alternativa de conflictos.

Las Casas de Justicia son centros comunitarios constituidos en el año 2000 a los que los ciudadanos pueden acudir para solucionar conflictos vecinales mediante el diálogo y la intervención de un mediador. Son impulsadas por la Dirección Nacional de Resolución Alternativa de Conflictos (DINARAC)¹, del Ministerio de Justicia y Paz, su uso es gratuito y conforman una red de 18 centros alrededor del país.

Cumplimiento

Medio término: Limitado

Se calificó de limitado el avance de este compromiso en el informe de medio término debido a que, pasado el primer año de implementación del plan de acción, el Viceministerio de Presidencia en Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano trabajaba en la definición de la estrategia de comunicación que propondría a la DINARAC. Así mismo, trabajaba en conjunto con esta instancia y los Consejos de la Persona Joven en la forma y cronograma de implementación de la estrategia, programada para lanzarse en noviembre de 2016.

El Gobierno no facilitó documentos relacionados a esta estrategia ni al avance logrado en la implementación del compromiso. El proceso se atrasó debido a la falta de recurso humano en el Viceministerio de Justicia, para dedicarse a las tareas señaladas por este compromiso.

Fin de término: Limitado

Las conversaciones iniciadas por el Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano y la DINARAC no llevaron a la definición de acciones concretas y finalmente se limitaron a ofrecer una serie de recomendaciones generales por parte del viceministerio y la Comisión Nacional de Gobierno Abierto (CNGA), a partir del reconocimiento de necesidades de las Casas De Justicia. También se ofreció a la DINARAC una capacitación corta sobre el concepto de gobierno abierto y las oportunidades que podría ofrecer en la resolución alternativa de conflictos².

La campaña de comunicación no llegó a implementarse. Los documentos que compartió el Gobierno con el investigador del MRI, como respaldo del progreso de este compromiso, dan cuenta de la operación regular de las Casas de Justicia y no ofrecen información sobre acciones tomadas en materia de gobierno abierto o a partir de la inclusión en el plan de acción.

Las organizaciones de sociedad civil indicaron desconocer iniciativas tomadas con motivo del compromiso y señalaron que la única ocasión en que la CNGA se relacionó directamente con la DINARAC fue durante la visita de un representante de esta a una de las sesiones de la comisión, en la que se presentaron las necesidades de las Casas de Justicia y se hicieron las recomendaciones mencionadas anteriormente.

La organización Abriendo Datos propuso vincular el compromiso con las capacitaciones que ofrecería el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) como parte del compromiso #14 del Plan de Acción, pero esto no se concretó. Susana Soto, de Abriendo Datos, señaló: “Las Casas de Justicia no se vincularon a la Comisión, tampoco nos reportaron qué se hizo”³.

¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

Participación ciudadana: No cambió

Debido a las pocas acciones implementadas como parte del cumplimiento de este compromiso y al hecho de que estas no llegaron tener una cara pública ni generaron efectos en la operación de las Casas de Justicia, el compromiso propuesto no representó cambios en la práctica de apertura gubernamental.

¿Se incorporó en el siguiente plan?

El tercer plan de acción propuesto por Costa Rica a finales de septiembre de 2017 no incluye acciones relacionadas al seguimiento o implementación de este compromiso.

¹ [Concepto de Casas de Justicia.](#)

² Entrevista a Jorge Umaña, Asesor, Casa Presidencial, 14 de septiembre de 2017.

³ Susana Soto, Abriendo Datos, Costa Rica. Entrevista, 19 de septiembre de 2017

Compromiso 20. 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(es) responsable(s): 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 de cierre: abril de 2017

Resumen del Compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto Potencial				Cumpli- miento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente

Nota editorial: El presente compromiso corresponde a uno de los hitos del compromiso 17: “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.

Objetivo del compromiso

Este compromiso tuvo por objetivo fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones, planificación y desarrollo de políticas públicas para los territorios rurales del país, a través del fortalecimiento de los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural (CTDR).

Los CTDR son asambleas de ciudadanos, de participación abierta, en las que se discuten proyectos de desarrollo, problemáticas, iniciativas y otros temas a nivel comunitario, territorial y regional. Son coordinadas por el Instituto Nacional de Desarrollo Rural (INDER) y su existencia es previa al plan de acción. El INDER contribuye en la obtención de financiamiento y como ente coordinador y enlace con las instituciones públicas implicadas en los proyectos de desarrollo.

El plan de acción no es claro sobre cómo se fortalecerían los CTDR, cuáles serían los resultados esperados de las acciones a tomar ni cómo se garantizará la participación del sector productivo en ellos.

Cumplimiento

Medio término: Sustancial

En el informe de medio término se consideró que el avance de este compromiso era sustancial debido a que, durante el primer año de implementación del plan de acción, se crearon cuatro de los 27 CTDR existentes, con los que se llegó a cubrir la totalidad de las zonas rurales del país.

Los nuevos CTDR creados fueron:

- Oreamuno-El Guarco-la Unión-Cartago
- Barva-Santa Barbara-San Rafael-San Isidro-Santo Domingo- Varablanca
- Quepos-Parrita-Garabito
- San Ramón, Atenas, Palmares-Naranjo-Zarcero

Además, el INDER creó la Guía Institucional de Formulación de los Planes Territoriales de Desarrollo Rural, en noviembre de 2015, y a partir de esta se desarrollaron los Planes Territoriales de Desarrollo Comunal (PTDR), trabajo en el que participaron 1.500 ciudadanos, según datos de la Subcomisión de Desarrollo Territorial de Gobierno Abierto.

También creó las mesas de trabajo durante la constitución de los CTDR y empezó el trabajo de armonización de 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.

Si bien la implementación de esta iniciativa tuvo una importante participación de la sociedad civil, por medio de las mesas de trabajo y consejos descritos, no tuvo vinculación con la CNGA ni está claro el valor que agregó la inclusión del compromiso en el plan de acción, pues todas las acciones implementadas constituyen parte de las responsabilidades asignadas por ley al INDER.

Esta institución no trabajó en coordinación con la CNGA ni dio cuenta de iniciativas destinadas a mejorar en las áreas de acceso a la información, participación o rendición de cuentas producto de la formulación del compromiso.

Fin de término: Sustancial

El INDER continuó ejerciendo su labor de coordinación y apoyo a los 27 CTDR durante el segundo año de implementación del plan de acción.

Algunos de los objetivos alcanzados durante este periodo, producto de la labor conjunta entre entidades del Estado y ciudadanos, fueron¹:

- Formulación, validación y presentación en Asamblea General de CTDR, de 18 planes de desarrollo rural territorial.
- Seguimiento y asesoría a la implementación de 28 planes de desarrollo rural territorial.
- Capacitación en servicio impartidas a las Secretarías Técnicas, Comités Directivos y Equipos Territoriales.
- Formulación del plan del trabajo de la Red Costarricense de Consejos Territoriales de Desarrollo Rural.

Sin embargo todas estas tareas responden a labores propias de la operación del INDER y a su agenda de trabajo, independiente del plan de acción.

No se encontraron nuevas acciones tomadas con motivo de la creación del compromiso, y como se mencionó anteriormente, el INDER no trabajó en coordinación con el Viceministerio de Presidencia en Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano o con la con la CNGA, sino que continuó trabajando por alcanzar sus objetivos, como lo hubiera hecho de no existir el compromiso de gobierno abierto.

El viceministerio indicó haberse reunido con el INDER con la intención de buscar formas de promover la participación ciudadana en los consejos. La organización Abriendo Datos mencionó que en la CNGA recibieron a dirigentes de la organización, pero ninguno de los encuentros generó acciones concretas².

Debido a que el plan de acción no especifica un punto de partida ni un final para este compromiso, al igual que para otros, resulta difícil determinar si se completó o no. Al no encontrarse acciones ejecutadas para el cumplimiento del compromiso para el periodo de análisis de este informe, se considera que su nivel de avance se matuvo en sustancial, como se calificó en el informe de medio término.

¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

Participación ciudadana: No cambió

Debido a que ni el viceministerio ni la CNGA realizaron acciones de implementación relacionadas a este compromiso, las medidas ejecutadas por el INDER respondieron al cumplimiento de sus responsabilidades habituales. En virtud de lo anterior, este compromiso no significó cambios en las prácticas gubernamentales que ya se venían desarrollando por parte del INDER y por tanto no representa cambios en la apertura del Gobierno

Los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural son una iniciativa de participación ciudadana claramente relevante para el gobierno abierto, pero funcionan de manera habitual a cargo de una organización pública. Como se explicó, su inclusión en el plan de acción no generó ninguna acción adicional que incrementara niveles de acceso a la información o de rendición de cuentas.

En cuanto a la participación ciudadana, claramente promovida por los consejos, tampoco se realizaron actividades que aumentaran la cantidad de ciudadanos involucrados o que mejoraran los niveles de influencia de los participantes en las iniciativas desarrolladas. Cualquier mejora en este indicador se debió a la operación normal y prácticas ya establecidas del INDER.

¿Se incorporó en el siguiente plan?

El nuevo plan de acción de Costa Rica, puesto a consulta en el mes de septiembre de 2017, no incluyó acciones para dar seguimiento o continuidad a la implementación de este compromiso.

¹Instituto Nacional de Desarrollo Rural Resumen de la labor efectuada en apoyo de la gestión del desarrollo rural territorial. Período: 2014-2016

² Susana Soto, AbriendoDatos Costa Rica. Entrevista, 19 de septiembre de 2017: “Tuvimos una charla para entender cómo funcionaban los Consejos Territoriales. En la comisión les preguntamos cómo podíamos ayudarles, pero no se llegó a nada”

Compromiso 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(es) responsable(s): 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 de cierre: abril de 2017

Resumen del Compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto Potencial				Cumpli- miento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
	✓				✓						✓				✓	✓					✓

Nota editorial: El presente compromiso corresponde a uno de los hitos del compromiso 17: “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.

Objetivo del compromiso

Este compromiso tuvo por objetivo impulsar, desde el Viceministerio de Presidencia, el proceso de diálogo iniciado desde diciembre de 2014 por el grupo de indígenas de RIBCA y tres instituciones públicas. Este diálogo busca mejorar la calidad de los servicios que estas prestan a los pueblos autóctonos de la región Caribe del país.

RIBCA es la Red Indígena Bribri y Cabecar y agrupa a las ocho comunidades aborígenes de la vertiente atlántica costarricense. Fue creada en el 2005 para dar mayor representatividad a los indígenas de esta zona en la toma de decisiones políticas y de instituciones públicas que les afectaran directamente, y para crear una agenda de trabajo conjunta que ayudara a mejorar la calidad de vida de sus pueblos representados. La RIBCA reúne una población de alrededor de 35.000 personas, 35 % de la población indígena del país¹.

En enero de 2015, los dirigentes de RIBCA, la Caja Costarricense del Seguro Social y el Viceministerio de Presidencia en Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano firmaron un Acta de Compromisos con 44 acciones para mejorar la calidad de los servicios de salud prestados a esas comunidades indígenas. Poco tiempo después, se sumó a esta lista de compromisos el Ministerio de Educación Pública, con acciones relacionadas al desarrollo de infraestructura y servicios educativos, y en mayo de 2015 se unieron dos instituciones más: la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad y la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica. El compromiso ayudaría a velar por el cumplimiento de estas iniciativas y la creación de nuevas por parte de otras instituciones públicas que trabajan en las comunidades de RIBCA.

Cumplimiento

Medio término: Sustancial

El avance de este compromiso se consideró como sustancial para el informe de medio término debido a las acciones implementadas y a la adhesión de nuevas instituciones a la lista de organismos públicos que habían firmado compromisos con RIBCA.

A principios de 2015 solo tres organismos gubernamentales mantenían un diálogo directo con esta asociación indígena, pero durante el proceso para incluir la iniciativa dentro del plan de acción el número se incrementó en 21 instituciones.

El acompañamiento ofrecido por el viceministerio se tradujo en una intermediación entre la asociación indígena y líderes de otras instituciones para la creación de nuevos compromisos, de acuerdo a las necesidades de las comunidades de RIBCA. También para el seguimiento y cumplimiento de los compromisos adquiridos.

Esta labor repercutió en el involucramiento de 18 entidades más al mecanismo de diálogo y en un mayor compromiso por parte de todas para lograr resultados concretos.

A través de reuniones periódicas, por lo general mensuales, se plantearon y diseñaron proyectos que poco a poco empezaron a implementarse. Para más detalles, ver informe de medio término.

Para septiembre de 2016, el equipo del Viceministerio de Presidencia en Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano trabajaba en la documentación y sistematización de las diferentes iniciativas realizadas, con el objetivo de brindar un informe sobre lo logrado.

Fin de término: Sustancial

Durante el segundo año de implementación del plan de acción, se continuó con la labor conjunta de seguimiento a la agenda de trabajo y se progresó en la implementación de los compromisos asumidos por las 21 instituciones. Sin embargo, no todos llegaron a completarse.

De acuerdo con Leví Sucre, uno de los principales impulsores del mecanismo de diálogo y líder de RIBCA, se cumplió cerca del 70% de las 52 acciones propuestas, razón por la que se considera el cumplimiento de este compromiso incompleto pero con un avance sustancial.

Algunas instituciones, como el Ministerio de Salud, el Ministerio de Justicia y el Instituto Costarricense de Electricidad, no avanzaron al ritmo esperado o no empezaron del todo la implementación. Sucre consideró que la autoridad presidencial no alcanzó para ejecutar los acuerdos en estas instituciones y que los mandos medios no asumieron sus compromisos².

Las áreas en las que mayor progreso se logró fueron educación, salud, ambiente y seguridad. Entre las acciones completadas durante el segundo año de implementación del plan de acción, producto del mecanismo de diálogo, están:

- Desarrollo de infraestructura local que incluyó puentes, caminos, salones comunales, comedores, zonas de deporte, construcción y remodelación de centros educativos, inicio de obras de nuevos centros de salud y de acueductos.
- Implementación del programa FOMUJER, un programa de capacitación y acompañamiento de emprendimientos liderados por mujeres, que ayudó a mejorar su productividad, acceso a financiamiento y el valor económico retribuido a su actividad comercial (uno de los programas de mayor impacto en la comunidad, según indígenas consultados para la elaboración de este informe).
- Acuerdo y redacción de la normativa con los criterios de diseño, construcción y fiscalización que deberán seguirse para los bonos de vivienda, otorgados en territorios indígenas. Al momento de redactar el presente informe, estas reglas de aplicación general se encontraban en período de consulta por parte del Banco Hipotecario de la Vivienda y el Ministerio de Ambiente y Energía.
- Construcción de Ebais (centros de atención en salud) en los territorios de Tayni, Katsi, Sepecue, Alto Telire

- Construcción de tres escuelas Tsuri, Cachabri y Tsoki, y un colegio en Shiroles.
- Creación de la Comisión Indígena Ministerial de Educación y la contratación de maestros de lengua y cultura autóctonas.
- Aumento de la inversión en becas para la educación de estudiantes de la zona.

De acuerdo con Abriendo Datos y Costa Rica Íntegra, la implementación de este compromiso fue liderada exclusivamente por el viceministerio, con participación de la sociedad civil a través de RIBCA. Ambas partes trabajaron sin intervención de la CNGA.

¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

Participación ciudadana: Excepcional

Rendición de cuentas pública: Marginalmente

La implementación del compromiso ayudó a desarrollar e institucionalizar, a través del Viceministerio de Presidencia en Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano, un mecanismo de diálogo que otorgó, a las comunidades indígenas, voz y voto en la toma de decisiones de políticas públicas que les afectaran directamente.

También permitió involucrarles en la planeación y desarrollo de las estrategias y formas en las que las instituciones públicas les brindan servicios, lo que marcó una importante diferencia en la efectividad y calidad de tales servicios. Ejemplo de ello son los cambios gestionados en el diseño de las casas que les otorgarán por medio del bono de vivienda, las modificaciones curriculares en los cursos escolares y colegiales impartidos por el Ministerio de Educación y la administración y gestión del recurso hídrico en la zona. Por estas razones se considera que el compromiso logró una apertura excepcional del Gobierno en participación ciudadana.

Para Sucre, la inclusión del compromiso en el plan de acción fue clave para involucrar al Viceministerio de Presidencia y captar la atención requerida pues “marcó un antes y un después”.

Sucre afirmó: “Nos enseñó a trabajar con una agenda conjunta y a desarrollar un mecanismo de gestión y negociación, y mejoró la gobernanza interna de los territorios. Esto nos ayudó a desarrollar capacidades para lograr acuerdos y plantear soluciones a nuestros retos, para implementarlas con la colaboración de las instituciones. Ahora negociamos con propuestas concretas”³.

Para el dirigente comunal, la materialización de obras de infraestructura y el resto de buenos resultados, producto de este compromiso, contribuyó a que los medios de representación indígena, como grupos comunales y asociaciones de desarrollo, ganaran confianza y recuperaran la legitimidad perdida en los últimos años.

El lenguaje del compromiso no reflejaba un mecanismo de rendición de cuentas públicas. Sin embargo el mecanismo de diálogo incluye también sesiones de trabajo entre líderes indígenas y el Gobierno, en los que este último realizó ejercicios de rendición de cuentas, dando a los aborígenes la oportunidad de validar y expresar su parecer con respecto a las iniciativas desarrolladas por las instituciones públicas. El Gobierno se llevó acciones pendientes a partir de los comentarios recibidos, para posteriormente trabajarlas con los organismos responsables.

Este espacio resulta particularmente valioso debido a que no existía un foro específico en el que el Gobierno rindiera cuentas sobre su labor realizada en beneficio de las comunidades indígenas, sino que estas se hacían ocasionalmente, en la celebración de algunas fechas escogidas por el Gobierno. El reto actual radica en que el espacio de diálogo creado por este mecanismo no tiene aún una cadencia definida para la rendición de cuentas, no sigue un proceso creado con este objetivo ni obedece a un calendario acordado. Se trata más bien de una consecuencia positiva de la dinámica propia del mecanismo de diálogo desarrollado. Además, el Gobierno no ofreció una sistematización detallada de las acciones hasta ahora implementadas a raíz de la iniciativa.

¿Se incorporó en el siguiente plan?

Con la intención de continuar el seguimiento e impulsar la implementación de las acciones aún pendientes con RIBCA, el Gobierno le dará seguimiento a este compromiso a través del nuevo plan de acción. Entre las labores incompletas destacan:

- Concluir el proceso para un mecanismo general de consulta a pueblos indígenas.
- Construir una estrategia nacional para mitigar el impacto del cambio climático.
- La implementación del Plan Nacional Indígena de Recuperación de Tierras.
- Continuar con la consolidación del decreto N° 37801-MEP⁴, que define lineamientos sobre el contenido del subsistema de educación indígena.
- Terminar las obras pendientes de la Caja del Seguro Social en la construcción del Centro de Atención Integral en Salud y el albergue Altacasa en el hospital Tony Facio, para evitar que las personas duerman en la calle cuando asisten a este hospital.

El documento lo incluyó como parte del compromiso “Seguimiento a los compromisos de la Estrategia Nacional por un Gobierno Abierto”. En su sección “d”: “Seguimiento a los compromisos con la Red Indígena BribriCabecar (RIBCA)”.

¹ Las comunidades que agrupa son Talamanca Bribri, Talamanca Cabécar, Këköldi, Tayni, Telire, NairiAwari, BajoChirripó y Alto Chirripó.

² Entrevista, Leví Sucre, lídercomunal de RIBCA, 29 de setiembre de 2017.

³ Ibidem

⁴ Decreto [N° 37801-Ministerio de Educación Pública](#), del 17 de mayo de 2013. Artículo 1: “En el presente decreto se establecen las particularidades de la educación indígena en términos de objetivos, idiomas, enfoque, organización administrativo-territorial y recursos humanos. Igualmente se definen los procedimientos de consulta y los mecanismos de participación de los pueblos indígenas en los procesos de toma de las decisiones que les competen en materia educativa”.

Compromiso 22. Mesa para Guanacaste

Texto del Compromiso:

Seguimiento al desarrollo de la "Mesa para Guanacaste".

Institución(es) responsable(s): 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 de cierre: abril de 2017

Resumen del Compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto Potencial				Cumpli- miento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
		↙				↙				↙						↙		↙			
																↙					

Nota editorial: El presente compromiso corresponde a uno de los hitos del compromiso 17: "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.

Objetivo del compromiso

El objetivo de incluir esta iniciativa fue el impulsar y dar seguimiento al cumplimiento de los acuerdos logrados durante la llamada Mesa de Guanacaste. La iniciativa Mesa de Trabajo por Guanacaste surgió en julio de 2015, antes de que el Gobierno publicara su plan de acción, y empezó a operar en agosto de ese año. Consistió en un espacio de diálogo y negociación entre el Gobierno, la ciudadanía, empresas y gobiernos locales, para generar e implementar proyectos que ayudaran a 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°039.¹

La mesa contó con representantes de comunidades guanacastecas, de gobiernos locales, sectores productivos, universidades, instituciones públicas y legisladores. Por parte del sector público participaron más de 20 instituciones entre ministerios, órganos adscritos y entidades autónomas.²

Cumplimiento

Medio término: Completo

Este compromiso se consideró completo en el informe de medio término debido a que, tal y como se había redactado en el plan de acción, las acciones por tomar consistirían en darle seguimiento a las iniciativas de la mesa.

El seguimiento se limitó a documentar la información relacionada a los proyectos trabajados y al levantamiento de la información sobre sus resultados.

Durante el primer año de implementación, los representantes del Gobierno se reunieron con miembros de diferentes comunidades guanacastecas, entre noviembre de 2015 y marzo de 2016, con el fin de definir los proyectos que integrarían la mesa de trabajo. Para agosto de 2016 se llegó a contar con un total de 133 iniciativas.

Los proyectos impactarían las comunidades de Abangares, Bagaces, Cañas, Carillo, Hojancha, La Cruz, Liberia, Nandayure, Nicoya, Santa Cruz y Tilarán. Las áreas de acción se escogieron según 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 para el informe de medio término, en septiembre de 2016, de los 133 proyectos que conformaban la Mesa por Guanacaste, un total de 20 se habían ejecutado por completo, 66 se encontraban en marcha y 47 estaban pendientes de iniciar³.

Lo que no resultó claro fue el papel del Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano y del Viceministerio de Paz como responsables del compromiso, ni cómo lo acompañarían e impulsarían el trabajo de la mesa.

Fin de término: Completo

A pesar de que el compromiso se consideró completo al medio término, el Gobierno decidió darle continuidad a través de otra instancia. El 25 de julio de 2016 el Consejo de Gobierno creó en Nicoya, Guanacaste, el Consejo de Desarrollo Regional (COREDES), un grupo de articulación social e interinstitucional compuesto por sociedad civil, academia y trabajadores públicos y privados al que se le trasladó la responsabilidad de dar seguimiento e impulsar la implementación de los 113 proyectos pendientes de la Mesa para Guanacaste.

Esas iniciativas inconclusas se agrupaban en seis grandes áreas:

- Agua e infraestructura hídrica
- Productividad agropecuaria
- Vivienda, educación, salud y cultura
- Empleo y producción
- Infraestructura vial
- Investigación e innovación

Durante la segunda mitad de 2016 y la primera de 2017 este grupo multisectorial aumentó la cantidad de proyectos para la región de Guanacaste de 133 a 159, y el número de iniciativas implementadas de 20 a 50. Entre sus logros reportó los siguientes:

- Inversión por 5.671 millones de colones en 15 proyectos de impacto regional con 3.929 beneficiarios.
- 13 iniciativas regionales de la Economía Social Solidaria, en los que se invirtieron 3.232 millones de colones con un impacto en 4.520 beneficiarios
- Asistencia técnica, financiamiento y capacitación a municipalidades de la Región.

El plan de acción no contemplaba la creación de COREDES, no detalla la forma en que se haría el seguimiento a la Mesa de Guanacaste ni las acciones por implementar. Tampoco define un inicio ni un final, por lo que no ofrece parámetros para determinar su cumplimiento.

El viceministerio lo consideró completo tras haber colaborado con la sistematización de iniciativas desarrolladas y haber trasladado la responsabilidad del seguimiento y la implementación de aquellas en curso o pendientes de iniciar a la COREDES.

¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

Participación ciudadana: No cambió

La Mesa de Trabajo de Guanacaste es una valiosa iniciativa cocreada entre el Gobierno y la comunidad guanacasteca. Está representada a través de sus sectores público, privado y de sociedad civil, pues las iniciativas que constituyeron la agenda de trabajo fueron priorizadas a partir de insumos recibidos de distintos segmentos de la población. Este ejercicio de participación es claramente relevante para el gobierno abierto, sin embargo su creación no es el objetivo del compromiso, sino el seguimiento por parte del Gobierno a los proyectos priorizados en la mesa que se instaló antes de la vigencia del plan de acción.

El texto del compromiso no define la forma en cómo se daría el seguimiento a la mesa. Debido a que en la práctica este seguimiento se centró en la documentación de los proyectos y sistematización de los resultados de la Mesa de Trabajo de Guanacaste, el compromiso no tuvo una cara pública ni generó nuevas acciones que significaran un cambio importante en la práctica que el Gobierno ya venía haciendo. El Gobierno también publicó los beneficios generados por los proyectos que se implementaron. Sin embargo la difusión de este tipo de información, sobre logros alcanzados por el Poder Ejecutivo, resulta una práctica habitual en los comunicados difundidos desde la sala de prensa de Casa Presidencial, por lo que tampoco constituye un cambio en la forma en que el Gobierno divulga información respecto a sus actividades.

¿Se incorporó en el siguiente plan?

Al haberse completado y cerrado el seguimiento de la Mesa de Trabajo de Guanacaste no se incluyó en el nuevo plan de acción de gobierno abierto de Costa Rica.

¹ 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.

² Las instituciones públicas que participaron desde el principio fueron el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), 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.

³ Presidencia de la República. [“Guanacaste está cambiando”](#), julio de 2016.

Compromiso 23. Talleres de fomento democrático

Texto del Compromiso:

Acompañar los talleres de fomento democrático del IFED con el Viceministerio de Juventud.

Institución(es) responsable(s): 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 de cierre: abril de 2017

Resumen del Compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto Potencial				Cumpli- miento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
			✓			✓				✓			✓					✓			

Nota editorial: El presente compromiso corresponde a uno de los hitos del compromiso 17: “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.

Objetivo del compromiso

Este compromiso se encuentra contenido como hito del compromiso N° 17 del plan de acción y se implementó como parte del compromiso N° 14. Por tal motivo, no se analizará exhaustivamente en este apartado. Ambos se refieren a los mismos objetivos y acciones, que ejecutó 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. Tal como se menciona en el informe de medio término, el Gobierno indicó que fue una duplicación del compromiso N° 14.

Nota metodológica

El informe de fin de término se realiza a través de una investigación de escritorio y entrevistas con actores de Gobierno y no gubernamentales. El informe del MRI inicia con la revisión del informe de autoevaluación del Gobierno, informes de evaluación que presenta la sociedad civil, el sector privado u organizaciones internacionales y el informe de avance anterior del MRI.

El informe de autoevaluación del Gobierno no se había publicado al momento de redactar este informe, sin embargo el Viceministerio de Presidencia en Asuntos Políticos y Diálogo facilitó toda la información necesaria para realizar la evaluación y cada uno de sus asesores en gobierno abierto ofreció una entrevista con el investigador.

Para elaborar esta edición se consideraron también los insumos del Poder Judicial, la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia (CONAMAJ), la Defensoría de los Habitantes, el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP), el Servicio Civil, el Archivo Nacional, el Tribunal Supremo de Elecciones y los diferentes ministerios involucrados en la implementación de compromisos, entre otros. También se tomó en cuenta a los diferentes sectores y organizaciones de la sociedad civil que participaron en los procesos relacionados al segundo plan de acción, particularmente Costa Rica Íntegra y Abriendo Datos.

Israel Aragón es investigador y consultor internacional con experiencia en el desarrollo de índices y evaluación de efectividad de políticas públicas. Cuenta con publicaciones locales e internacionales en materia de transparencia, participación y uso de tecnologías en el ejercicio de la democracia. Más recientemente se ha especializado en el análisis de datos para el desarrollo de estrategia y colabora regularmente en los principales medios de comunicación de Costa Rica.

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

